



Inter-Parliamentary Union
For democracy. For everyone.



Organização
Internacional
do Trabalho



UNITED NATIONS
HUMAN RIGHTS
OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER



Migração, direitos humanos e governação

Manual para Parlamentares N° 24

© União Interparlamentar 2018

O presente manual é uma publicação conjunta da União Interparlamentar, da Organização Internacional do Trabalho e das Nações Unidas (Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos).

A presente publicação pode ser reproduzida no todo ou em parte, para fins de utilização pessoal e não comercial, e desde que os direitos de autor e as fontes sejam também reproduzidas e não seja feita qualquer alteração. Por favor, informe a União Interparlamentar acerca da finalidade da utilização do conteúdo da publicação.

Esta edição é uma tradução não oficial da exclusiva responsabilidade da OIT.

A tradução para português só foi possível com o financiamento do Governo de Portugal através do Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

Layout: Simplecom graphics

ISBN 978-92-9142-721-5

HR/PUB/15/3 (ONU)

Capa

Barco superlotado com migrantes e refugiados a cerca de 25 km da costa da Líbia. O número de pessoas que arriscam as suas vidas para atravessar o mar Mediterrâneo aumentou drasticamente nos últimos anos. © Massimo Sestini, 2014

Índice

Agradecimentos	5
Preâmbulo	6
Abreviaturas	7
Caixas	10
Introdução	14
O que contém o Manual?	
Capítulo 1	
A migração internacional nos dias de hoje	17
1.1 A soberania dos Estados e a migração internacional	19
1.2 A centralidade do mundo do trabalho na migração internacional	20
1.2.1 A importância da migração laboral para os países de destino	22
1.2.2 A Importância da migração laboral para os países de origem	24
1.3 Os migrantes em tempos de crises económicas	26
1.4 Migração, diversidade e mudança social	28
1.5 Género e migração: a situação das mulheres migrantes	31
Lista de verificação para parlamentares	35
Capítulo 2	
O direito internacional, a migração e os direitos humanos	37
2.1 O Estado de Direito	40
2.2 O direito internacional em matéria de migração	40
2.2.1 O direito internacional dos direitos humanos	43
2.2.2 As normas internacionais do trabalho	45
2.2.3 As normas internacionais que abordam expressamente a migração laboral e os direitos dos trabalhadores migrantes	50
2.3 A supervisão das normas internacionais de direitos humanos e das normas de trabalho	56
2.3.1 Os órgãos das Nações Unidas criados ao abrigo de tratados	56
2.3.2 O sistema de proteção dos direitos humanos baseado na Carta das Nações Unidas	58
2.3.3 Os procedimentos de supervisão da Organização Internacional do Trabalho	61

2.4	Os instrumentos regionais relativos à governação da migração e à proteção dos direitos dos migrantes	62
2.5	As comunidades de integração económica regional	63
2.6	Os acordos bilaterais	66
	Lista de verificação para parlamentares	69

Capítulo 3

A eliminação da discriminação e a igualdade de oportunidades e de tratamento

3.1	Princípios gerais	71
3.2	O princípio de não discriminação e igualdade no direito dos tratados internacionais relativos aos direitos humanos	73
3.3	A não discriminação e a igualdade de oportunidades e de tratamento no trabalho	77
3.3.1	Os trabalhadores domésticos migrantes	82
3.4	A especial vulnerabilidade dos migrantes e das suas famílias à discriminação	84
3.5	O direito dos migrantes a não serem discriminados na prática	87
	Lista de verificação para parlamentares	90

Capítulo 4

Os princípios fundamentais dos direitos humanos relativos à proteção dos migrantes

4.1	O reconhecimento efetivo dos direitos económicos, sociais e culturais	94
4.1.1	O reconhecimento e a aplicação dos direitos económicos, sociais e culturais na legislação e na ação governamental	98
4.2	A liberdade de associação e o direito à negociação coletiva	99
4.3	A eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório, incluindo tráfico para fins de trabalho forçado e exploração laboral	105
4.3.1	O que é o trabalho forçado?	106
4.3.2	O tráfico de pessoas	107
4.3.3	A especial vulnerabilidade dos trabalhadores migrantes ao trabalho forçado e ao tráfico de pessoas	110
4.3.4	Os fatores subjacentes ao tráfico de pessoas	111
4.4	Os direitos das crianças migrantes, incluindo a abolição do trabalho infantil	113
4.4.1	O trabalho infantil	119

4.5 Os direitos de livre circulação	123
4.5.1 O direito de saída, o direito de regresso e a livre circulação dentro de um país	123
4.5.2 A obrigação dos Estados de proporcionar proteção	124
4.5.3 A não devolução	125
4.5.4 A detenção de migrantes e a sua criminalização	126
4.5.5 A proteção contra a expulsão arbitrária, incluindo a expulsão coletiva	129
4.5.6 Implicações práticas	132
Lista de verificação para parlamentares	133
Capítulo 5	
A governação da migração centrada nos direitos humanos	135
5.1 A governação da migração e os direitos humanos	136
5.1.1 Os direitos humanos, a migração e o papel do sistema das Nações Unidas	139
5.2 A abordagem da migração centrada nos direitos humanos	143
5.2.1 O estabelecimento de normas e a supervisão	146
5.2.2 Uma plataforma para o diálogo e a cooperação	146
5.2.3 A prestação de serviços e a assistência técnica	147
5.2.4 Desenvolver o conhecimento de base sobre a migração e os direitos humanos: recolha de dados e indicadores	148
5.2.5 Lacunas e desafios	148
5.3 A aplicação do direito internacional a nível nacional	151
5.3.1 Os indicadores de direitos humanos	151
5.3.2 O papel das instituições de direitos humanos	155
5.4 A governação da migração laboral	159
5.4.1 Os países de origem	161
5.4.2 Os países de destino	164
5.4.3 A cooperação internacional	165
5.5 A migração e o desenvolvimento	166
Conclusão	175
Lista de verificação para parlamentares	176

Referências selecionadas	179
Anexo I: Declaração da ASEAN sobre a Proteção e a Promoção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes	183
Anexo II: Artigo 16.º da ICRMW e a sua aplicação aos trabalhadores migrantes e membros das suas famílias em situação irregular	187
Anexo III: Declaração do Diálogo de Alto Nível sobre Migração Internacional e Desenvolvimento	189

Agradecimentos

Este Manual foi elaborado em conjunto pelo *Bureau* Internacional do Trabalho (BIT), o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) e a União Interparlamentar (UIP). O generoso apoio financeiro do Ministério dos Negócios Estrangeiros da Finlândia possibilitou a sua produção.

Principais colaboradores: Lee Swepston (ex funcionário da OIT), Patrick Taran (Global Migration Policy Associates e ex funcionário da OIT), Ryszard Cholewinski (OIT).

Comité editorial interinstitucional conjunto: Ingeborg Schwarz, Rogier Huizenga (UIP); Ryszard Cholewinski (OIT); Patrick Taran (Global Migration Policy Associates); e pessoal do Comité de Proteção dos Direitos Humanos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias do Secretariado do ACNUDH, e da Equipa de Migração do ACNUDH na Divisão de Investigação e do Direito ao Desenvolvimento.*

Outras colaborações:

OIT:

Luc Demaret, anteriormente no *Bureau* para as Atividades dos Trabalhadores (ACTRAV)

Janelle Diller, Escritório da Diretora-geral Adjunta de Políticas (DDG/P)

Katerine Landuyt, Departamento de Normas Internacionais do Trabalho (NORMES)

Deepa Rishikesh, Departamento de Normas Internacionais do Trabalho (NORMES)

Isabelle Kronisch, Departamento de Migração Laboral (MIGRANT)

UIP:

Rogier Huizenga, Gestor do Programa de Direitos Humanos

Jonathan Lang, Consultor do Programa de Direitos Humanos

* A política do ACNUDH é não atribuir a autoria das publicações a indivíduos.

Preâmbulo

Há um movimento constante de milhões de pessoas. Os líderes e os formuladores de políticas mundiais enfrentam o complexo desafio de assegurar que a migração suceda de uma forma justa, mutuamente vantajosa e respeitando os direitos humanos.

Não há falta de leis e políticas de migração. Algumas medidas reconhecem a contribuição positiva dos migrantes e da migração para o bem-estar económico, para a prosperidade nacional e o desenvolvimento. Não obstante, outras medidas representam uma reação à migração e aos migrantes como um fenómeno ameaçador. Estas medidas podem ter consequências negativas, entre as quais violações dos direitos humanos dos migrantes e das suas famílias.

Os parlamentares têm um papel fundamental a desempenhar para garantir uma resposta significativa, equilibrada e fundamentada à migração. Em primeiro lugar, têm a responsabilidade de adotar leis de migração adequadas que tornem efetivas as obrigações internacionais assumidas pelos Estados ao abrigo do quadro dos tratados internacionais, particularmente no que se refere às normas de direitos humanos e às normas de trabalho. Os parlamentares, e também os governos, podem e devem promover políticas justas e eficazes com o objetivo de maximizar os benefícios da migração, abordando, simultaneamente, os desafios reais que os países de acolhimento, trânsito e origem enfrentam.

A União Interparlamentar, o *Bureau* Internacional do Trabalho e o Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos das Nações Unidas, em conformidade com os seus respetivos mandatos, decidiram produzir este manual informativa visando ajudar parlamentares de todo o mundo a alcançar o objetivo mencionado.

Este manual oferece respostas a perguntas fundamentais sobre a migração, tais como as relativas às causas profundas deste fenómeno e as possíveis respostas em termos de boas políticas e boas práticas, assim como as relativas aos desafios, para as populações migrantes e para os países, em relação ao bem-estar, desenvolvimento e coesão social a nível nacional. Este manual propõe uma abordagem equilibrada à elaboração de leis e políticas eficazes no âmbito dos direitos humanos dos migrantes e da governação da migração.

O manual reflete a vasta experiência das três organizações que colaboram neste projeto e a experiência dos nossos mandantes em todo o mundo. Contém exemplos de medidas e práticas relativas à migração que funcionaram com sucesso. O seu objetivo é ser de utilidade não só para os parlamentares, como também para os funcionários governamentais e funcionários públicos, e para os parceiros sociais e a sociedade civil. O propósito fundamental deste Manual é fomentar políticas de migração justas e baseadas em direitos, em alinhamento com as normas e princípios internacionais, no interesse de todos os migrantes, assim como dos países de acolhimento, de trânsito e de origem.



Martin Chungong
Secretário-Geral
União Interparlamentar



Zeid Ra'ad Al Hussein
Nações Unidas
Alto Comissário para
os Direitos Humanos



Guy Ryder
Diretor-geral
Organização Internacional
do Trabalho

Abreviaturas

ACNUDH	Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
ACTRAV	<i>Bureau</i> da OIT para as Atividades dos Trabalhadores
ASEAN	Associação das Nações do Sudeste Asiático
CADH	Convenção Americana sobre Direitos Humanos
CAO	Comunidade da África Oriental
CARICOM	Comunidade das Caraíbas
CCG	Conselho de Cooperação do Golfo
CDC	Convenção sobre os Direitos da Criança
CDH	Conselho dos Direitos Humanos
CEACR	Comissão de Peritos da OIT para a Aplicação das Convenções e Recomendações
CEDAW	Comité para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres
CEDEAO	Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
CEDH	Convenção Europeia dos Direitos do Homem
CEEA	Comunidade Económica Euroasiática
CEI	Comunidade de Estados Independentes
CEMAC	Comunidade Económica e Monetária da África Central
CERD	Comité para a Eliminação da Discriminação Racial
CESE	Comité Económico e Social Europeu
CIC	Comité Internacional de Coordenação das Instituições Nacionais para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos
CICV	Comité Internacional da Cruz Vermelha
CIPD	Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento
CLS	Comité da Liberdade Sindical da OIT
CMMI	Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais
CNIg	Conselho Nacional de Imigração
CNUCED	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
COMESA	Mercado Comum da África Austral e Oriental

DESC	Direitos Económicos, Sociais e Culturais
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
FMMD	Fórum Mundial sobre Migrações e Desenvolvimento
FPI	Instituto de Política Orçamental
FRA	Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia
GMM	Grupo Mundial sobre Migração
ICERD	Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial
ICRMW	Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias
INDH	Instituições Nacionais de Direitos Humanos
KNOMAD	Parceria Global de Conhecimento sobre Migração e Desenvolvimento
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MdE	Memorando de Entendimento
OEA	Organização dos Estados Americanos
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OIM	Organização Internacional para as Migrações
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMI	Organização Marítima Internacional
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCE	Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
PCR	Processos Consultivos Regionais
PIB	Produto interno bruto
PICUM	Plataforma para a Cooperação Internacional sobre Migrantes Indocumentados
PIDCP	Pacto Internacional sobre os Direitos Cíveis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais
PME	Pequenas e Médias Empresas
RPU	Revisão Periódica Universal
SADC	Comunidade de Desenvolvimento da África Austral
SAWP	Programa para os Trabalhadores Agrícolas Sazonais do Canadá
UA	União Africana

UE	União Europeia
UIP	União Interparlamentar
UNDESA	Departamento dos Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas
UNECA	Comissão Económica das Nações Unidas para África
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNODC	Gabinete das Nações Unidas contra a Droga e o Crime

Caixas

- Caixa 1.1 Os migrantes internacionais: definições e terminologia
- Caixa 1.2 A migração internacional: o papel da soberania do Estado e a responsabilidade partilhada ao abrigo da ICRMW
- Caixa 1.3 Alguns números básicos sobre a migração internacional, incluindo no mundo do trabalho
- Caixa 1.4 A contribuição dos trabalhadores migrantes nos países de destino
- Caixa 1.5 A contribuição dos trabalhadores migrantes nos países de origem
- Caixa 1.6 A dimensão humana: ajudar os migrantes a tirar o máximo partido do seu dinheiro
- Caixa 1.7 O impacto da crise financeira e da recessão económica nos trabalhadores migrantes
- Caixa 1.8 O que devem fazer os parlamentares em momentos de crise financeira e económica
- Caixa 1.9 O multiculturalismo na Austrália e no Canadá
- Caixa 1.10 O reconhecimento da contribuição dos migrantes e a melhoria das perceções
- Caixa 1.11 Comité da Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (CEDAW) Recomendação Geral (n.º 26) sobre as trabalhadoras migrantes (2008)
- Caixa 1.12 A necessidade de políticas de migração laboral sensíveis ao género
- Caixa 2.1 Declaração Universal dos Direitos Humanos
- Caixa 2.2 Três razões centrais pelas quais é importante proteger os direitos humanos dos migrantes
- Caixa 2.3 A ratificação dos tratados internacionais
- Caixa 2.4 Os instrumentos das Nações Unidas que protegem os direitos humanos de todas as pessoas, incluindo os migrantes
- Caixa 2.5 A Declaração da OIT de 1998 sobre os Princípios e os Direitos Fundamentais no Trabalho
- Caixa 2.6 As normas internacionais do trabalho e os trabalhadores migrantes
- Caixa 2.7 A opinião consultiva do Tribunal Interamericano de Direitos Humanos sobre os direitos dos migrantes indocumentados
- Caixa 2.8 A dimensão humana - mais perto da justiça: o caminho dos trabalhadores domésticos migrantes no Líbano
- Caixa 2.9 As ratificações das Convenções n.º 97 e 143 da OIT e da Convenção das Nações Unidas sobre os Trabalhadores Migrantes

- Caixa 2.10 Dez razões para ratificar as convenções internacionais sobre a proteção dos trabalhadores migrantes
- Caixa 2.11 Exemplos de comentários gerais e recomendações relevantes para os migrantes aprovadas por órgãos das Nações Unidas ao abrigo de tratados
- Caixa 2.12 O compromisso dos parlamentares com os mecanismos de direitos humanos das Nações Unidas
- Caixa 2.13 A colaboração do Relator Especial das Nações Unidas sobre os direitos humanos dos migrantes
- Caixa 2.14 Direito e política da UE sobre a migração proveniente de países terceiros
- Caixa 2.15 Os acordos bilaterais de migração laboral
- Caixa 2.16 O Parlamento influencia os princípios de um acordo bilateral entre as Filipinas e a Arábia Saudita
- Caixa 3.1 As fontes principais do direito internacional que proscrevem a discriminação
- Caixa 3.2 Os órgãos criados ao abrigo dos tratados de direitos humanos e a aplicação aos migrantes do princípio de não discriminação e igualdade
- Caixa 3.3 Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais (CMMI)
- Caixa 3.4 A proteção do direito a migrar a nível constitucional: o caso de Equador
- Caixa 3.5 Os trabalhadores migrantes e a discriminação, de acordo com a Convenção (n.º111) da OIT
- Caixa 3.6 A não discriminação e a igualdade nas convenções sobre os trabalhadores migrantes
- Caixa 3.7 A dimensão humana: nova lei proporciona uma nova vida aos trabalhadores domésticos migrantes
- Caixa 3.8 O fortalecimento da proteção dos migrantes e dos trabalhadores domésticos na Jordânia
- Caixa 3.9 A ampliação da legislação contra a discriminação dos migrantes: os casos da Albânia e do Reino Unido
- Caixa 3.10 A discriminação A discriminação com base na nacionalidade
- Caixa 3.11 Os controlos fronteiriços e o princípio da não discriminação
- Caixa 4.1 A recomendação do seminário parlamentar sobre migração
- Caixa 4.2 «Todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados»
- Caixa 4.3 Os direitos dos não cidadãos
- Caixa 4.4 O direitos das crianças migrantes à educação e as obrigações de notificação

- Caixa 4.5 A dimensão humana: após a aprovação no exame da Ordem dos Advogados, um imigrante não pode exercer direito
- Caixa 4.6 A obrigação de respeitar, proteger e cumprir os direitos económicos, sociais e culturais
- Caixa 4.7 A proteção dos direitos sociais e económicos dos migrantes na Argentina
- Caixa 4.8 A proteção do direito dos trabalhadores migrantes à liberdade de associação na prática
- Caixa 4.9 As disposições sobre o direito à liberdade de associação nas normas internacionais do trabalho e nos instrumentos de direitos humanos
- Caixa 4.10 Os direitos sindicais e os trabalhadores migrantes em situação irregular
- Caixa 4.11 Estimativas de trabalho forçado
- Caixa 4.12 O Protocolo de Palermo contra o tráfico e a Convenção da OIT (n.º 29) sobre o Trabalho Forçado
- Caixa 4.13 Princípios e Diretrizes Recomendados do ACNUDH sobre os Direitos Humanos e o Tráfico de Seres Humanos - Diretriz 6: proteção e apoio às pessoas vítimas de tráfico
- Caixa 4.14 Fazer face à exploração laboral: a Lei referente aos Angariadores de mão de obra no Reino Unido
- Caixa 4.15 Os parlamentares combatem o tráfico de pessoas
- Caixa 4.16 Os direitos humanos das crianças
- Caixa 4.17 ICRMW
- Caixa 4.18 Comité sobre os Direitos das Crianças
- Caixa 4.19 Os parlamentares protegem os direitos das crianças
- Caixa 4.20 A dimensão humana: raparigas trabalhadoras migrantes vítimas da crise mundial
- Caixa 4.21 A dimensão humana: monitorizar o trabalho infantil perigoso no Tajiquistão
- Caixa 4.22 O direito de entrar no próprio país
- Caixa 4.23 A aplicação do Artigo 3.º da CEDH em caso de expulsão
- Caixa 4.24 A detenção de migrantes em situação irregular
- Caixa 4.25 Combater o recurso à detenção de migrantes: os casos da União Europeia e da Venezuela
- Caixa 4.26 A proteção contra a expulsão: o artigo 22.º da ICRMW
- Caixa 5.1 A migração e a governação

- Caixa 5.2 Facilitar o contacto direto entre migrantes e parlamentares: o caso do Ruanda
- Caixa 5.3 Os níveis de governação da migração e o papel dos parlamentares
- Caixa 5.4 Uma abordagem parlamentar internacional da migração: o trabalho da UIP
- Caixa 5.5 O Grupo Mundial sobre Migração
- Caixa 5.6 As recomendações do ACNUDH para melhorar a governação centrada nos direitos humanos da migração internacional
- Caixa 5.7 Os indicadores de direitos humanos
- Caixa 5.8 Exemplos de indicadores de direitos humanos dos migrantes e das suas famílias no contexto da acessibilidade aos direitos
- Caixa 5.9 Os Parlamentares introduzem os Comissariados e os Provedores dos direitos da criança: os casos da Noruega e da Nova Zelândia
- Caixa 5.10 A acreditação das instituições nacionais de direitos humanos (INDH) de acordo com o Comité Internacional de Coordenação das Instituições Nacionais para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos (CIC)
- Caixa 5.11 A função das INDH na promoção e proteção dos direitos dos trabalhadores migrantes
- Caixa 5.12 A agenda da OIT para uma migração justa
- Caixa 5.13 A dimensão humana: os trabalhadores migrantes ficam a perder
- Caixa 5.14 A fiscalização e a melhoria da migração circular na Suécia
- Caixa 5.15 O Fórum Mundial sobre Migrações e Desenvolvimento
- Caixa 5.16 O Programa de Ação de oito pontos do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre a migração internacional e o desenvolvimento
- Caixa 5.17 A integração dos migrantes na agenda das Nações Unidas para o desenvolvimento pós-2015
- Caixa 5.18 A migração e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável

Introdução

O que contém o Manual?

Este Manual oferece uma visão geral, passo a passo, do estado, das questões, das ferramentas e das respostas políticas relacionadas com a migração internacional que os parlamentares devem compreender para desempenhar eficazmente as suas responsabilidades, com o objetivo de assegurar a proteção dos direitos dos migrantes e a governação da migração internacional ao abrigo do estado de Direito.

O Capítulo 1 «A migração internacional nos dias de hoje» oferece uma visão geral das principais tendências da migração internacional. Este capítulo documenta a importância da migração laboral para os países de destino e os países de origem; descreve o impacto da crise económica mundial e da crise de emprego nos migrantes e na migração; destaca a dimensão de género e migração, com uma particular menção às mulheres migrantes; e identifica os desafios que a migração coloca às sociedades em mudança.

O Capítulo 2 «O direito internacional, a migração e os direitos humanos» descreve as bases para a governação da migração no direito internacional. Neste capítulo, presta-se uma especial atenção ao princípio de Estado de Direito, assim como aos principais instrumentos de direitos humanos e das normas de trabalho, com um particular interesse nos instrumentos internacionais que se dedicam concretamente à proteção dos trabalhadores migrantes e à governação da migração laboral. Oferece também uma visão geral sobre a supervisão dos tratados internacionais de direitos humanos e das normas de trabalho. São analisados, igualmente, os instrumentos regionais de interesse relativos à governação da migração, à proteção dos direitos dos migrantes, às comunidades de integração regional e aos processos e acordos bilaterais.

O Capítulo 3 «A eliminação da discriminação e a igualdade de oportunidades e de tratamento» sublinha que o princípio da não discriminação e igualdade constitui uma peça essencial para que se possa efetivamente usufruir da maioria dos direitos humanos (incluindo os direitos laborais). Este capítulo analisa a aplicação deste princípio nos tratados internacionais de direitos humanos no contexto do trabalho. É prestada uma especial atenção às vulnerabilidades concretas da discriminação de determinadas categorias de trabalhadores migrantes, especialmente os trabalhadores domésticos migrantes e as suas famílias, no processo migratório. São proporcionados alguns exemplos sobre como a discriminação pode afetar os migrantes, em particular no que se refere à aplicação do princípio da não discriminação e igualdade nas fronteiras.

O Capítulo 4 «Os princípios fundamentais dos direitos humanos relativos à proteção dos migrantes» analisa mais aprofundadamente cinco princípios fundamentais dos direitos humanos com particular importância para os migrantes: 1) o reconhecimento efetivo dos direitos económicos, sociais e culturais; 2) a liberdade de associação e o direito à negociação coletiva; 3) a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório, incluindo tráfico para fins de trabalho forçado e exploração laboral; 4) os direitos das crianças migrantes, incluindo a abolição do trabalho infantil; e 5) uma categoria ampla, denominada «direitos de livre circulação»

que procura reunir a diversidade de aspetos sobre os direitos humanos relativos à livre circulação dentro dos países e o direito de saída e de regresso, assim como as restrições a essa circulação; a proteção de pessoas que enfrentam um risco real de sofrer violações dos direitos humanos se regressarem aos seus países de origem ou a um país terceiro, consagrada no princípio da não repulsão; a detenção e a criminalização dos migrantes; e a proteção contra a expulsão arbitrária, incluindo a expulsão coletiva.

O Capítulo 5 «A governação da migração centrada nos direitos humanos»

analisa a interação entre a governação da migração e os direitos humanos, o papel do sistema multilateral e os contornos da abordagem da migração centrada nos direitos humanos. Dado que os parlamentares têm um mandato para conciliar as agendas relativas à migração a nível nacional, este capítulo também procura demonstrar qual é a melhor maneira de aplicar legislativamente e na prática, a nível nacional, os direitos humanos internacionais (incluindo os direitos fundamentais no trabalho) e as normas de trabalho relativas aos migrantes (conforme descrito nos capítulos precedentes). Neste sentido, discute-se o papel específico que as instituições nacionais de direitos humanos e os indicadores de direitos humanos podem desempenhar no sentido de assegurar que os direitos dos migrantes se aplicam da melhor maneira possível. Tendo em conta que uma grande parte da migração internacional na atualidade inclui as pessoas que procuram meios de subsistência e empregos dignos e que a migração laboral pode ser um importante fator de desenvolvimento sustentável e inclusivo do ponto de vista económico e social nos países de origem e de destino, uma secção deste capítulo é dedicada a algumas áreas-chave da governação da migração laboral em ambos os tipos de países, fazendo referência às ferramentas que se mostraram ser úteis e a fontes relacionadas. Neste sentido, os principais atores do mundo do trabalho, isto é, as organizações de trabalhadores e de empregadores, desempenham um papel-chave. O capítulo termina com uma breve visão geral e uma avaliação sobre a forma como estão a ser abordados os direitos humanos dos migrantes nos debates mundiais sobre migração e desenvolvimento.



Milhões de migrantes da América Latina empreendem todos os anos o extenuante caminho para o Norte, suportando ameaças de violência e extorsão. © Getty Images/AFP/ John Moore, 2010

Capítulo 1

A migração internacional nos dias de hoje

A migração internacional é a livre circulação de pessoas através das fronteiras para residir de forma permanente ou temporária num país diferente do de nascimento ou cidadania. As Nações Unidas (ONU) estimam que em 2013 cerca de 232 milhões de pessoas viviam fora do seu país de nascimento ou cidadania há mais de um ano. Isto representa um pouco mais de três por cento da população mundial, o que situaria o conjunto deste migrantes, se vivessem dentro do mesmo território, como o quinto país com maior população no mundo. Ainda que o número de migrantes internacionais tenha aumentado de uma forma constante, essa percentagem de três por cento da população mundial tem-se mantido estável durante os últimos quarenta anos.

A migração da atualidade é consequência de uma série de fatores económicos, políticos e sociais. Os migrantes deixam os seus países de origem devido a uma situação de conflito, a violações generalizadas dos direitos humanos ou a outras razões que ameaçam a sua vida ou segurança. Muitos deles vêem-se obrigados a procurar emprego noutra lado por falta de trabalho com condições dignas. Também emigram para se reunir com membros das suas famílias que já se estabeleceram no estrangeiro. A imigração, a entrada num país de destino, reflete frequentemente os padrões de migração históricos, ligações familiares e redes de migração. À medida que a globalização amplia a livre circulação mundial de capitais, bens, serviços e tecnologia, a migração responde à crescente procura de competências e de mão de obra nos países de destino. Estes fatores, juntamente com o envelhecimento da população e a diminuição da força de trabalho nos países de rendimento elevado, intensificam a migração internacional, incluindo a mobilidade da mão de obra e de trabalhadores qualificados.

Caixa 1.1 Os migrantes internacionais: definições e terminologia

As estimativas mundiais das Nações Unidas sobre migrantes internacionais incluem as pessoas que vivem fora dos seus países de nascimento ou cidadania durante mais de um ano. Esta estimativa inclui os trabalhadores migrantes em situação irregular e os refugiados, mas não considera os milhões de pessoas em todo o mundo que migram com carácter temporário ou sazonal a curto prazo para ou desde outro país, habitualmente vizinho, durante algumas semanas ou meses durante cada ano. Contudo, muitas destas pessoas incluem-se nas definições jurídicas de «trabalhadores migrantes». A definição mais recente e exaustiva pode ser encontrada na [Convenção Internacional das Nações Unidas sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, 1990](#):

A expressão «trabalhador migrante» designa a pessoa que vai exercer, exerce ou exerceu uma atividade remunerada num Estado de que não é nacional. (Artigo 2.º, n.º 1)

Esta Convenção também define, no artigo 5.º, os trabalhadores migrantes e as suas famílias em situação irregular:

os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias [...] são considerados indocumentados ou em situação irregular se não preenchem as condições enunciadas [...] [nomeadamente] se forem autorizados a entrar, permanecer e exercer uma atividade remunerada no Estado de emprego, ao abrigo da legislação desse Estado e das convenções internacionais de que esse Estado seja Parte. (Artigo 5.º)

Deveria ser evitado o termo «ilegal» para referir os migrantes e a migração, pelas suas conotações negativas associadas à criminalidade e em reconhecimento de que «todos os indivíduos têm direito ao reconhecimento em todos os lugares da sua personalidade jurídica» ([Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948](#), Artigo 6.º). De facto, a Assembleia-Geral das Nações Unidas solicitou às agências da ONU que utilizassem em todos os documentos oficiais «a expressão “trabalhadores migrantes indocumentados ou em situação irregular” para definir os trabalhadores que entram ilegal ou sub-repticiamente noutro país para obter trabalho» <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/001/62/IMG/NR000162.pdf?OpenElement>.

A migração é um fenómeno mundial; não há nenhuma região à margem e só muito poucos países não são afetados. Em 2013, o número de migrantes internacionais que circulavam entre países em vias de desenvolvimento ou entre países de rendimento elevado foi equiparável às deslocações Sul-Norte. Na atualidade, a maior parte dos países são simultaneamente países de origem, de trânsito e de destino para a migração internacional. A migração contribuiu durante muito tempo para o desenvolvimento económico e para o bem-estar social, tanto nos países de destino como nos países de origem. Existe desde tempos imemoriais, inclusivamente quando a sua natureza e o número de migrantes variam de acordo com o tempo e as circunstâncias. Nesta era de globalização e de crescente mobilidade laboral, a migração traz importantes benefícios tanto para os países de origem como de destino e aos próprios migrantes, na medida em que esta ocorra em condições aceitáveis e reguladas. Mas a migração também acarreta custos, particularmente para os países de origem e para os migrantes e as suas famílias.

1.1 A soberania dos Estados e a migração internacional

Ainda que a migração internacional, nas suas formas crescentemente complexas, afete na atualidade um maior número de países do que no passado, não existe nenhum sistema global para regular o movimento das pessoas. A consequência é que a soberania dos Estados continua a ser o princípio geral neste âmbito. Como abordado no Capítulo 2, o direito internacional reconhece o direito em todo o mundo de sair de qualquer país, incluindo o próprio, e de regressar ao próprio país. Não obstante, não contempla o direito a entrar noutra país: os Estados retêm a prerrogativa soberana de decidir os critérios de admissão e de expulsão dos não nacionais, incluindo os que estão em situação irregular. Esta prerrogativa está sujeita, porém, às suas obrigações em matéria de direitos humanos e a qualquer acordo ou convenção que possam ter celebrado para limitar a sua soberania neste âmbito como, por exemplo, a sua participação num regime de mobilidade regional. De facto, o princípio da soberania estatal e a sua aplicação à migração internacional reflete-se com clareza no instrumento fundamental de direitos humanos que consagra a proteção dos trabalhadores migrantes e das suas famílias, concretamente a [Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias \(ICRMW\)](#), adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 18 de dezembro de 1990.

Caixa 1.2 A migração internacional: o papel da soberania do Estado e a responsabilidade partilhada ao abrigo da ICRMW

- **A ICRMW é muito clara ao declarar que os Estados têm o direito de controlar as suas fronteiras**, o que inclui o estabelecimento dos critérios que regem a admissão dos trabalhadores migrantes e dos seus familiares. A ICRMW estabelece um equilíbrio entre o poder soberano dos Estados Partes de controlar as suas fronteiras e regulamentar a entrada e permanência de trabalhadores migrantes e dos seus familiares, por um lado, e a proteção dos direitos, ao abrigo da Parte III da ICRMW, de todos os trabalhadores migrantes e das suas famílias em situação irregular, por outro. Este equilíbrio é refletido no artigo 79.º da ICRMW:

Nenhuma disposição da presente Convenção afeta o direito de cada Estado Parte de estabelecer os critérios de admissão de trabalhadores migrantes e de membros das suas famílias. No que se refere às outras questões relativas ao estatuto jurídico e ao tratamento dos trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias, os Estados Partes ficam vinculados pelas limitações impostas pela presente Convenção.

- Em conformidade com o artigo 34.º da ICRMW, **os migrantes também têm a obrigação de cumprir as leis e as normas** dos Estados de trânsito e de destino, assim como de **respeitar a identidade cultural** dos habitantes dos Estados de trânsito e de destino. A obrigação de cumprir as leis e as normas do Estado no qual encontram emprego ou de qualquer Estado de trânsito inclui o dever de se absterem de qualquer ato hostil dirigido contra a segurança nacional, a ordem pública (*ordre public*) e os direitos e liberdades de outros.

- Além disso, os Estados Partes **não têm a obrigação jurídica de regularizar a situação irregular dos trabalhadores migrantes**. O artigo 35.º da ICRMW esclarece que ainda que a Parte III proteja os direitos de todos os trabalhadores migrantes e dos seus familiares, independentemente do seu estatuto migratório, isto não pode ser interpretado no sentido de que implique uma regularização de situações irregulares, ou que se confira algum direito a essa regularização aos trabalhadores migrantes e às suas famílias. Se bem que os Estados Partes não têm a obrigação de regularizar a situação dos trabalhadores migrantes e das suas famílias, devem, sempre que enfrentarem situações irregulares, tomar as medidas adequadas para evitar que essa situação se prolongue. (Artigo 69.º, n.º 1). Também devem considerar a possibilidade de regularizar a situação dessas pessoas em cada caso individual, de harmonia com a legislação nacional e os acordos bilaterais ou multilaterais aplicáveis, devem ter devidamente em conta as circunstâncias da sua entrada, a duração da sua estada, bem como outras considerações relevantes, em particular as que se relacionem com a sua situação familiar. (artigo 69.º, n.º 2).
- Ao abrigo da Parte VI da ICRMW, todos os Estados Partes, incluindo os Estados de origem, têm a obrigação de cooperar na promoção de condições saudáveis, equitativas e dignas no que se refere às migrações internacionais (Artigo 64.º, n.º 1). **Os Estados de origem também têm a obrigação de abordar a migração irregular em cooperação com os Estados de trânsito e os Estados de emprego.** **Comité dos Trabalhadores Migrantes**, um órgão de especialistas independente que monitoriza a implementação da ICRMW pelos Estados Partes, indaga periodicamente sobre as medidas aprovadas pelos Estados Partes para prevenir a migração irregular dos seus cidadãos, incluindo os acordos multilaterais e bilaterais e as políticas e programas dirigidos ao fortalecimento dos canais de migração regular. Também indaga sobre os passos dados para fazer face às causas subjacentes à migração irregular, como a violência, a insegurança e a pobreza.

1.2 A centralidade do mundo do trabalho na migração internacional

Uma grande parte da migração internacional na atualidade está associada ao emprego e, por conseguinte, ao desenvolvimento económico e social. Na publicação [International labour migration: A rights-based approach](#), a OIT estimou que em 2010, cerca de 105 milhões de pessoas, do então total de 214 milhões de pessoas que viviam fora dos seus países de nascimento ou cidadania, eram economicamente ativas, isto é, estavam empregadas, eram trabalhadores independentes ou realizavam algum tipo de atividade remunerada. Isto significa que a maioria dos adultos em idade ativa da população migrante mundial, incluindo os refugiados, participa no mundo do trabalho, tendo em conta que esta população migrante também inclui crianças e dependentes de idade avançada.

Caixa 1.3 Alguns números básicos sobre a migração internacional, incluindo no mundo do trabalho

- Os migrantes internacionais em 2013, estimados em 232 milhões, representam 3,2 por cento da população mundial.

- Os migrantes economicamente ativos (incluindo os refugiados) ascendiam a cerca de 105 milhões em 2010.
- Com uma média de um dependente por cada pessoa economicamente ativa, os trabalhadores migrantes e as suas famílias representam mais de 90 por cento de todos os migrantes internacionais. Logo, *a maior parte da migração internacional na atualidade está associada essencialmente ao mundo do trabalho.*
- As migrações Sul-Sul e Sul-Norte alcançaram níveis similares, aumentando ambas desde cerca de 60 milhões de pessoas em 2000 para 82 milhões em 2013. Como consequência, ambas representam agora aproximadamente 40 por cento do crescimento global das populações nascidas no estrangeiro.
- As mulheres representam até 48 por cento dos migrantes internacionais. A maioria das mulheres migrantes adultas são economicamente ativas, e em alguns países de destino as mulheres representam mais de 55 por cento dos trabalhadores migrantes.
- Os migrantes com idades entre 20 e 34 anos constituem 28 por cento (65 milhões de pessoas) da população migrante total.
- Os migrantes em situação irregular representam aproximadamente entre 15 e 20 por cento de todos os migrantes internacionais.
- Cerca de 10-15 por cento da força de trabalho na maioria dos países da Europa Ocidental nasceram no estrangeiro; esta percentagem é de 15 por cento na Austrália, Canadá e Estados Unidos, e até 90 por cento ou mais em diversos países do Golfo Árabe.

Fontes:

- [International labour migration: A rights-based approach](#), Genebra, *Bureau* Internacional do Trabalho, 2010.
- [Trends in international migrant stock: The 2013 revision](#), Departamento dos Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas (UN DESA), Divisão da População, base de dados das Nações Unidas POP/DB/MIG/Stock/Rev.2013.
- [“International migration 2013: Age and sex distribution”](#), UN DESA, Population Facts N.º 2013/4 (setembro de 2013).
- [“International migration 2013: By origin and destination”](#), UN DESA, Population Facts N.º 2013/3 (setembro de 2013).

Ainda que as razões para deixar os seus países de origem e os motivos para que sejam admitidos nos países de destino variem amplamente, muitos migrantes internacionais acabam nos mercados de trabalho destes últimos. De facto, isto é também aplicável à maioria dos refugiados e aos migrantes produto da reunificação familiar uma vez instalados nos países de destino, inclusivamente quando a procura de emprego no estrangeiro não era necessariamente a motivação original para a sua deslocação.

A migração por motivos de emprego serve atualmente como instrumento para equilibrar as competências, idades e composição dos mercados de trabalho nacionais e regionais, e tornou-se uma característica chave para fazer face aos desafios económicos, do mercado de trabalho e da produtividade numa economia globalizada. A migração dá resposta às necessidades de mudança em matéria de competências e de pessoal derivadas dos avanços tecnológicos, das mudanças nas condições do mercado e das transformações industriais. Nos países nos quais a população está a envelhecer, a migração supre a mão de obra em declínio com trabalhadores jovens, aumentando frequentemente o dinamismo, a inovação e a mobilidade da mão de obra. Também

permite que as economias que se estão a desenvolver com rapidez cubram as necessidades de emprego e de competências que não estão ainda disponíveis entre os trabalhadores nacionais. Em regiões com mais trabalhadores do que os que a economia nacional pode absorver, a migração é uma válvula de escape que permite aos trabalhadores encontrar emprego e os meios de subsistência que não estão disponíveis nos seus próprios países e que lhes permite, com frequência, regressar com uma preparação que não poderiam ter obtido em casa, assim como com uma base mais segura para desenvolver as suas capacidades no futuro.

A migração é importante hoje em dia para conseguir um desenvolvimento económico e social inclusivo e sustentável, e todos os indicadores sugerem que será ainda mais significativa na próxima década e posteriormente. As populações e a mão de obra estão a envelhecer e a diminuir em cada vez mais países, e previsivelmente a migração será uma fonte ainda mais importante de competências que permitam manter a viabilidade e a competitividade da força de trabalho numa economia mundial globalizada. «Acertar» hoje em matéria de direito e política migratória será essencial para o desempenho e o bem-estar nacional futuro, razão pela qual os governos devem abordar a migração de uma forma adequada, reconhecendo a sua importância para as economias nacionais e os mercados de trabalho e, conseqüentemente, para o desenvolvimento económico e a coesão social. O Capítulo 5 detalha algumas das principais contribuições derivadas dos vínculos entre a migração, o emprego e o desenvolvimento.

1.2.1 A importância da migração laboral para os países de destino

Os países de destino - os países nos quais os migrantes procuram trabalho - beneficiam consideravelmente da sua presença. A disponibilidade crescente das competências geradas pelos trabalhadores migrantes ajuda a impulsionar o produto interno bruto (PIB), estimula o desenvolvimento das empresas e a criação de emprego, fortalece o desempenho dos sistemas nacionais de segurança social e fomenta a inovação. A presença dos migrantes ajuda a manter algumas empresas e setores viáveis e competitivos, e a baixar os preços dos produtos agrícolas, da construção e de outros serviços.

A crença amplamente difundida de que os trabalhadores migrantes tiram os empregos aos cidadãos de um país é falsa, como o demonstram dados sólidos de investigações realizadas em vários países. Uma investigação da OIT em países do Sul da Europa, por exemplo, demonstrou até que ponto os migrantes aceitam os empregos que os locais recusam, e não os que eles querem: *«Podemos concluir os migrantes competem apenas nos setores marginais da mão de obra nacional [...], quando não são suficientemente apoiados em matéria de bem-estar, em setores específicos [...] e/ou nos setores menos desenvolvidos dentro desses países»* (E. Reynieri, *Migrants in irregular employment in the Mediterranean countries of the European Union*, OIT, 2001, pág. 57). Em termos relativos, os migrantes são mais empreendedores do que os autóctones em relação à sua população, criando, portanto, novos empregos. Por exemplo, no Reino Unido, os migrantes, que representam 8 por cento da população, são proprietários de cerca de 12 por cento de todas as pequenas e médias empresas (PME) existentes no país (*Comité Económico e Social Europeu, Contribuição dos empresários migrantes para a economia da UE (parecer de iniciativa)*, SOC/449, Bruxelas, 18 de setembro de 2012, par. 3.1.5). Esta conclusão coincide com a de um estudo nos Estados Unidos que indica que os imigrantes constituem 18 por cento dos proprietários de pequenas empresas, representando apenas 13 por cento da população total e 16 por cento da mão de obra (*Instituto de Política Orçamental (FPI), Immigrant small business owners: A significant and growing part of the economy*, junho de 2012).

Caixa 1.4 A contribuição dos trabalhadores migrantes nos países de destino

Os trabalhadores migrantes desempenham frequentemente trabalhos pouco qualificados, que os nacionais do país não querem fazer. Há, com frequência, uma grande procura de trabalhadores migrantes para trabalhar em setores que os trabalhadores nacionais evitam, como a agricultura, o processamento de alimentos, a construção, a limpeza e manutenção, os serviços de hotelaria e de restauração, o trabalho doméstico e montagem e fabricação com recurso a mão de obra intensiva, usualmente chamados «trabalhos 3 D» (devido à iniciais em inglês dos adjetivos sujo/degradante, perigoso e difícil). No seu relatório de abril de 2014 para o Conselho da ONU para os Direitos Humanos “Labour exploitation of migrants” (A/HRC/26/35), o [Relator Especial para os direitos humanos dos migrantes](#) explica que é mais provável que a exploração prevaleça nesses trabalhos devido às pressões para reduzir os custos de mão de obra em setores altamente competitivos, à falta de uma aplicação eficaz das normas em matéria de segurança e saúde no trabalho e a frequente falta de sindicalização.

Os trabalhadores migrantes podem fornecer a mão de obra qualificada que não está disponível nos países de destino. Muito trabalhadores migrantes com qualificações elevadas dispõem de competências técnicas que não estão disponíveis nos países de destino, onde a formação técnica e profissional costuma ficar para trás nas rápidas mudanças tecnológicas e na organização do trabalho. Outros trabalhadores contribuem para o desenvolvimento de capacidades que não foram ainda adquiridas nos países de destino.

Os trabalhadores migrantes compensam o envelhecimento da população. Particularmente nos países europeus, onde a idade média dos trabalhadores tem aumentado de uma forma constante, os trabalhadores migrantes já proporcionam mão de obra mais jovem, necessária para que as economias continuem a avançar.

Os trabalhadores migrantes pagam contribuições sociais. Os trabalhadores migrantes fazem parte da força de trabalho. Tal como no caso dos trabalhadores nacionais, os seus impostos e contribuições para a segurança social são habitualmente retidos dos seus salários e remetidos para a tesouraria nacional, ajudando, logo, a manter as finanças nacionais sólidas. Muitos trabalhadores migrantes em situação irregular nunca obtêm vantagens contributivas devido ao seu estatuto legal não ser legalmente reconhecido; por conseguinte, as suas contribuições proporcionam uma espécie de subsídio aos rendimentos fiscais nacionais e da segurança social.

Os trabalhadores migrantes impedem a perda de atividades económicas. Os trabalhadores migrantes que estão disponíveis e que se veem obrigados pelas circunstâncias a aceitar trabalhos mal remunerados e com pouca proteção impedem a perda de atividades económicas que, de outra maneira, desapareceriam ou seriam exportadas para o estrangeiro. Ainda que se discuta se a disponibilidade do trabalho migrante trava a inovação e uma maior eficiência nesses mercados de trabalho, a manutenção de uma atividade marginal do ponto de vista económico faz com que os empregos, as empresas e a atividade económica continuem a chegar a sítios onde o seu encerramento poderia ameaçar a sobrevivência de comunidades locais, cidades e distritos. Um importante desafio regulamentar em matéria legislativa é assegurar que as condições destes empregos respeitem as normas de trabalho mínimas nos âmbitos nacional e internacional a favor do trabalho digno.

Por outras palavras, há poucos motivos para recear a migração e muitos motivos para lhe dar as boas-vindas, desde que sejam adotadas as medidas adequadas visando facilitar as vantagens e os benefícios supramencionados.

A migração coloca desafios e vantagens nos países de destino, de uma forma mais visível no que se refere à mudança e à diversidade. A migração traz frequentemente consigo identidades étnicas, culturais, raciais, religiosas e linguísticas que diferem das que eram previamente dominantes, homogêneas ou únicas nos países de acolhimento. Na maioria dos países - para não dizer em todos - isto requer adaptação e ajustamento às novas identidades, inclusivamente à própria diversidade em si. Quando há diferenças significativas que não são abordadas e reguladas adequadamente, a migração e a diversidade podem originar tensões sociais. Fazer face a estas tensões, fomentar a integração e atingir a coesão social depende da implementação dos valores universais de não discriminação e de igualdade de tratamento o que, por sua vez, requer medidas legislativas e um quadro regulamentar. O princípio da não discriminação e de igualdade de oportunidades e de tratamento é analisado mais detalhadamente no Capítulo 3.

1.2.2 A Importância da migração laboral para os países de origem

A migração de nacionais para outros países para efeitos de emprego pode ter benefícios significativos para os países de origem, assim como para os de destino.

Caixa 1.5 A contribuição dos trabalhadores migrantes nos países de origem

A migração pode diminuir a pressão do desemprego e criar oportunidades de emprego. Em muitos países em desenvolvimento, a população economicamente ativa está a crescer consideravelmente mais depressa do que os empregos que podem ser criados, resultando numa escassez de empregos dignos e num aumento do denominado «excedente de mão de obra». Estes desafios são intensificados em momentos de crise económica, instabilidade política ou rápidas mudanças sociais.

Os trabalhadores migrantes enviam dinheiro para casa. As remessas dos trabalhadores migrantes no estrangeiro podem supor uma contribuição significativa para as economias nacionais e para o bem-estar das suas famílias e das comunidades locais. O Banco Mundial estimou que as remessas registadas oficialmente destinadas a países em vias de desenvolvimento ascendem a «436 mil milhões de dólares norte-americanos em 2014, um aumento de 4,4 por cento face ao nível de 2013. [...] Em 2015, contudo, espera-se que o crescimento dos fluxos de remessas para os países em desenvolvimento abrande claramente para os 0,9 por cento para os 440 mil milhões, até atingir 440 mil milhões de dólares [...] Prevê-se que os fluxos de remessas recuperem em 2016 até atingir 479 mil milhões de dólares, em consonância com as perspetivas económicas mundiais mais positivas». Não obstante, o custo de transferência das remessas mantém-se elevado numa média mundial atual de 8 por cento no quarto trimestre de 2014, sendo a percentagem mais elevada a de 12 por cento registada na África Subsaariana. Em alguns países, as remessas dos trabalhadores migrantes são a principal fonte de rendimentos procedentes do estrangeiro e representam uma percentagem importante do PIB. Deve ser sublinhado, porém, que as remessas são fundos privados e que há limitações políticas inerentes no sentido de assegurar o seu uso produtivo em projetos relacionados com o desenvolvimento nos países de origem.

Alguns trabalhadores migrantes trazem consigo «remessas sociais». As competências profissionais e sociais que os trabalhadores podem obter no estrangeiro, com base nos valores, ideias, conhecimentos e costumes que não podem adquirir nos seus países de origem, podem ajudar a melhorar as suas vidas e as vidas dos seus familiares.

Fontes:

- <http://pubdocs.worldbank.org/en/773611444756855376/MigrationandDevelopmentBrief24.pdf>, Migration and Development Brief 24, Migration and Remittances Team, Development Prospects Group, Washington, DC, D. Ratha, et al., Banco Mundial, 13 de abril de 2015.
- Issues Brief No. 3: [Migration as an enabler for inclusive social development](#), Grupo Mundial sobre Migração (GMM), novembro de 2013.

Todavia, também há desvantagens neste tipo de migração, dado que a *partida de trabalhadores migrantes esgota usualmente as competências nacionais e diminui o rendimento dos recursos nacionais investidos em educação e formação*. O fenómeno da «fuga de cérebros» pode privar os países das competências laborais de que necessitam para sustentar o desenvolvimento nacional, a atividade empresarial e a inovação local. A migração para o estrangeiro em larga escala pode debilitar as economias nacionais e esvaziar a população ativa de competências e vitalidade, o que é particularmente prejudicial nos países pequenos. É importante, por conseguinte, que a dependência a longo prazo do envio de cidadãos para o estrangeiro à procura de emprego, como se observa em alguns países, seja equilibrada com os esforços para criar empregos dignos no país e melhorar o nível de vida de todas as pessoas.

Caixa 1.6 A dimensão humana: ajudar os migrantes a tirar o máximo partido do seu dinheiro

Moussé Bao, de 35 anos, é um migrante proveniente do Senegal que vive em França desde 2006.

Tal como a maioria dos trabalhadores migrantes, Bao envia uma parte considerável do seu salário mensal para Louga, a sua cidade natal no noroeste do Senegal, perto da cidade costeira de Saint Louis. Todos os meses, a sua mãe e esposa recebem cerca de 500 euros através de um serviço de transferência de dinheiro.

«Elas não ficam com todo o dinheiro que envio porque não é destinado apenas ao sustento dos meus pais e da minha mulher, mas também da minha família alargada, incluindo os meus irmãos e irmãs», explicou durante uma sessão de formação sobre educação financeira organizada em Paris pelo fórum das organizações de solidariedade internacional provenientes da migração (FORIM) e apoiada pela Organização Internacional do Trabalho.

Moussé Bao chegou a França há nove anos com uma licenciatura em geografia, mas rapidamente se interessou por educação financeira e se tornou um formador. Atualmente, é a sua principal atividade profissional.

Os fluxos de remessas para os países em desenvolvimento estão em constante crescimento. [...] Os principais países de destino são a China, as Filipinas, a Índia, o México, a Nigéria e o Egipto. Muitos outros países africanos também dependem fortemente das remessas. [...]

«[Helping migrants make the most of their money](#)», Genebra, *ILO Newsroom*, Bureau Internacional do Trabalho.

1.3 Os migrantes em tempos de crises económicas

Tal como a migração aumenta nos momentos de prosperidade económica e de crescente globalização, pode também ser um fenómeno importante durante as recessões económicas, embora de uma maneira muito diferente.

A crise financeira mundial e subsequente recessão económica nos fins da primeira década do século XXI foi, sobretudo, uma crise de emprego. Os migrantes à procura de emprego tendem a ser atingidos com especial dureza pelos recuos económicos por diversos motivos. A mão de obra migrante é frequentemente utilizada como um «amortecedor cíclico», tal como também o são outras políticas macroeconómicas destinadas a maximizar o crescimento e minimizar o desemprego. Os trabalhadores migrantes são, de uma forma geral, «os últimos a ser contratados e os primeiros a ser despedidos», e as suas relações de emprego são frequentemente atípicas, são precárias e encontram-se em setores ou atividades mal regulamentados.

Caixa 1.7 O impacto da crise financeira e da recessão económica nos trabalhadores migrantes

Os dados e a investigação compilados pela OIT confirmaram o amplo impacto sofrido pelos trabalhadores migrantes como consequência da crise financeira e da subsequente recessão económica nos trabalhadores migrantes:

- Os trabalhadores migrantes e as pessoas de origem estrangeira sofreram com especial dureza e de forma desproporcional entre as pessoas despedidas ou que ficaram sem emprego.
- Na crise financeira de 2008-2009, os setores mais sensíveis ao ciclo económico, como a construção e a indústria, sofreram com especial dureza, tendo como resultado que o impacto da crise foi também diferenciado nos trabalhadores e trabalhadoras migrantes, uma vez que os trabalhadores migrantes predominam na construção e as trabalhadoras têm frequentemente uma presença maioritária na indústria como, por exemplo, no setor têxtil e de vestuário.
- Os trabalhadores migrantes que mantiveram os seus empregos foram, de uma forma geral, afetados por reduções nos salários ou pelo aumento das horas de trabalho, e pela deterioração das condições de trabalho.
- Os trabalhadores migrantes têm um acesso mais restringido do que os trabalhadores nacionais ao apoio da rede da segurança social. Isto é especialmente verdade no caso dos trabalhadores migrantes em situação irregular.
- Contudo, muitos trabalhadores migrantes não regressaram a casa, a não ser quando foram expulsos pela força. Este foi o caso – e continua a ser – mesmo quando eram oferecidos incentivos fiscais aos migrantes para que partissem de uma forma voluntária. Dito muito simplesmente, as condições nos países de origem eram ainda piores. Enquanto nos países de acolhimento pode haver ainda oportunidades para algum tipo de trabalho, em casa simplesmente não há.
- Assim, os trabalhadores migrantes viram-se obrigados a aceitar qualquer trabalho que encontrassem. Aceitaram um salário ainda mais baixo e condições mais abusivas do que anteriormente. Isto colocou um desafio político imediato para a gestão e a estabilização dos mercados de trabalho e das condições de trabalho.

- Assistiu-se em todo o mundo a um aumento das tentativas de tornar os migrantes os bodes expiatórios e vítimas da violência xenófoba, como ficou evidenciado no assassinato e linchamento de migrantes em alguns países; num sentimento generalizado contra os estrangeiros; num discurso político hostil; e nas exigências para excluir os migrantes dos mercados de trabalho e dos benefícios de proteção social.
- Muitos países reduziram as quotas de admissão de trabalhadores estrangeiros, incluindo os altamente qualificados, e alguns governos embarcaram em políticas deliberadas de exclusão e expulsão dos trabalhadores migrantes.
- Enquanto a presença de trabalhadores migrantes em situação irregular se costuma tolerar em tempos de desenvolvimento económico, as pressões para os expulsar do país são suscetíveis de aumentar durante as recessões.
- As remessas dos migrantes para os seus países de origem reduziram em 2008 e 2009, apesar da difícil situação em alguns países de origem que faziam destes envios um balão de oxigénio ainda mais importante para as famílias e as comunidades. Desde 2010, embora as remessas dos migrantes tenham recuperado e, de facto, tenham aumentado globalmente, estas continuam a variar, dependendo da medida em que o emprego melhorou nos países de destino.
- Para muitos migrantes, as oportunidades de emprego desapareceram nos seus países de origem, o que significa menos opções para as pessoas que regressam do estrangeiro, colocando desafios adicionais à estabilidade do mercado de trabalho e à coesão social em alguns países.

Fontes:

- [Protecting migrant workers beyond the crisis](#), The Global Jobs Pact Policy Brief No.17, ILO, 2010.
- [The global economic crisis and migrant workers: Impact and response](#), 2.ª ed., Genebra, I. Awad, *Bureau* Internacional do Trabalho, 2009.
- [The impact of the global economic crisis on migrants and migration](#), OIM Policy Brief, março de 2009.

Estas consequências da crise na migração e nos trabalhadores migrantes, em particular, sublinham a urgência da ação parlamentar em todos os países afetados pela migração, tanto os de origem, como os de trânsito e os de destino. Ainda que nem todos os problemas se possam solucionar apenas numa abordagem centrada nos direitos humanos, todos estes têm um componente de direitos humanos.

Caixa 1.8 O que devem fazer os parlamentares em momentos de crise financeira e económica

- ***Elaborar e implementar medidas para combater o racismo, a xenofobia, por exemplo, através da promulgação de disposições antidiscriminação.*** A crise e a retórica de alguns grupos políticos derivaram na crença de que os migrantes estão a tirar empregos aos nacionais, exacerbando o comportamento racista e xenófobo e múltiplas formas de discriminação.

- **Fortalecer a cobertura das redes da segurança social.** Isto deveria dirigir-se de uma forma expressa tanto aos nacionais do país como aos migrantes, incluindo os que se encontram em situação irregular, que são os que têm mais probabilidades de ficar à margem da cobertura de saúde nacional, da proteção social e dos sistemas de segurança social. Além disso, o acesso à proteção social pode facilitar a reintegração no mercado de trabalho.
- **Fortalecer as inspeções do trabalho.** A crise induz os empregadores a oferecer trabalhos que não cumprem as normas mínimas de trabalho e induz os migrantes a aceitá-los. A inspeção do trabalho em setores com prevalência de migrantes é um recurso importante para reduzir o abuso e dar apoio à «igualdade de condições», graças às quais os trabalhadores nacionais e os migrantes podem beneficiar de condições e de um nível de proteção equivalentes.
- **Adotar medidas para promover o diálogo social.** Ao adotar uma legislação para fazer face à crise, o diálogo social pode proporcionar os meios para garantir a não discriminação e a igualdade de tratamento e de oportunidades.
- **Dedicar atenção especial à monitorização da implementação e do cumprimento da legislação em tempos de crise financeira e económica.**

1.4 Migração, diversidade e mudança social

A migração nos nossos dias está a gerar inevitavelmente mudanças nas sociedades. Como mencionado acima, a migração está a contribuir de uma maneira especialmente visível para a diversificação étnica, cultural e religiosa das populações de países em todo o mundo, o que coloca questões sobre a identidade na maioria das sociedades. Muitos Estados foram-se construindo em redor de identidades uniformes e homogêneas que são essencialmente monoétnicas, monoculturais, monolinguísticas e, em alguns casos, monorreligiosas.

O desafio é conseguir que as diferentes identidades raciais, étnicas, culturais, linguísticas e religiosas dos migrantes e de outras minorias possam ser reconhecidas, aceites e inclusivamente celebradas, enriquecendo desta forma as sociedades. Isto significa incluir estes indivíduos e grupos diversos numa paulatina compreensão de o que significa pertencer à nação, à sua «identidade nacional». Isto significa garantir que todos têm direito à não discriminação e à igualdade de tratamento e de oportunidades. Na ausência destes esforços, as diferenças podem tornar-se indicadores de exclusão da identidade nacional. Previsivelmente, como sugere a história recente, o resultado é a divisão da sociedade por motivos étnicos, raciais e de nacionalidade, comprometendo a coesão social.

Caixa 1.9 O multiculturalismo na Austrália e no Canadá

Canadá

O Parlamento do Canadá reconheceu a herança multicultural dos canadenses na Constituição do país quando aprovou a Carta de Direitos e Liberdades do Canadá, em 1982. A Carta contempla a igualdade de direitos sem discriminação, tais como a discriminação por motivos de raça, ascendência nacional ou origem étnica. A legislação anterior, como a Lei de Direitos Humanos do Canadá, aprovada em 1977, proíbe expressamente a discriminação baseada na ascendência nacional. Em 1988, a Lei do Multiculturalismo do Canadá foi aprovada com a exigência de uma prestação de ajuda do Estado às comunidades étnico-culturais minoritárias, com vista a ultrapassar as barreiras discriminatórias, especialmente as que se baseiam na raça e na origem nacional. A Lei também promoveu a diversidade nas instituições federais e, de uma forma mais ampla, estabeleceu uma visão da integração nacional que promove a participação plena e igualitária dos indivíduos e das comunidades de qualquer origem - incluindo os migrantes - na evolução e na moldagem da sociedade e da cultura do Canadá.

O Comité Permanente da Imigração e Cidadania da Câmara dos Comuns está incumbido da monitorização da aplicação da política de multiculturalidade no país. O Ministério do Multiculturalismo é responsável pela apresentação de um relatório <https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/corporate/publications/plans-reports.html>, são investidos aproximadamente 8,5 milhões de dólares canadenses todos os anos para contribuir para o financiamento de organizações de comunidades migrantes minoritárias e organizações não governamentais. O Governo também está a fortalecer a capacidade de resposta das instituições face à diversidade através de programas destinados a assegurar que as minorias estão representadas nas instituições federais, e na promoção de parcerias com organizações comunitárias para ajudar a dar apoio aos migrantes.

Austrália

Em 2013, o Comité Parlamentar Permanente Conjunto sobre Migração da Austrália publicou um [relatório exaustivo sobre o estado do multiculturalismo na Austrália](#), identificando as forças e fraquezas da política atual. O relatório, um esforço colaborativo que recebeu contribuições de grupos da sociedade civil e da Comissão Australiana de Direitos Humanos, recomendou aprofundar a inclusão e a não discriminação, incluindo propostas para que o Governo reafirmasse a sua visão do multiculturalismo como uma política inclusiva que respeita a diversidade, que desenvolvesse programas de ajuda às organizações comunitárias, garantisse uma educação que promova um entendimento intercultural e inter-religioso, e realizasse novas investigações empíricas para desenvolver uma abordagem nacional sólida de planeamento e políticas que abranjam um amplo leque de dimensões económicas, sociais e políticas.

O emprego em condições dignas é crucial para a participação de todos na sociedade e para a independência individual, para a autoajuda e para a identidade e a dignidade. Tanto para os residentes como para os recém-chegados, o emprego é também fundamental para a integração social e económica. O Comité Económico e Social Europeu (CESE), um órgão consultivo da União Europeia (UE) que integra organizações de empregadores, de trabalhadores e da sociedade civil, sublinhou o seguinte num

parecer em setembro de 2006 sobre «A imigração na UE e as políticas de integração: a cooperação entre os governos regionais e locais e as organizações da sociedade civil»: «O emprego constitui uma parte fundamental do processo de integração, porque os empregos dignos são cruciais para a autossuficiência económica dos imigrantes e favorece as relações sociais e o conhecimento mútuo com a sociedade de acolhimento» (par. 8,2).

O desafio em termos de igualdade de tratamento e de não discriminação, que é abordado com maior profundidade no Capítulo 3, não é apenas uma questão de valores. É uma questão que deve responder à pergunta se a coesão social e o bem-estar económico são ainda possíveis. A discriminação – o tratamento diferenciado injustificado – nega a igualdade de oportunidades, provoca conflito no seio das populações e compromete a coesão social. A discriminação reforça as atitudes que condenam determinados grupos identificados a papéis marginalizados e a condições precárias. A negação constante de oportunidade de emprego e da educação de qualidade, a relegação à vida nos guetos, a proteção policial desadequada e a discriminação múltipla na vida comunitária têm como resultado a exclusão e, em última instância, a rutura da coesão social.

A discriminação também impede a integração. As consequências das políticas do passado, que não antecipavam nem previam a discriminação, podem ser vistas na presença de guetos de migrantes, no elevado desemprego, e no aumento das taxas de violência e criminalidade em inúmeros países. Quanto mais tempo os migrantes e os seus descendentes vivem e trabalham em sociedades que não adotam medidas inclusivas, mais alta é a probabilidade de que os preconceitos e as discriminações lhes neguem as conquistas económicas e educacionais de que os setores majoritários das populações desfrutam. Em alguns países, os efeitos acumulados da discriminação no passado moldaram um ambiente contemporâneo que é, ele próprio, discriminatório.

Fica claro que é necessário fazer muito mais para mudar as perceções negativas sobre os migrantes nos âmbitos político e público e reconhecer a sua contribuição para as sociedades de acolhimento. Isto requer uma série de medidas: desde legislação para combater a discriminação e a xenofobia, até campanhas educativas públicas com a participação das diversas partes interessadas, passando pela melhoria das respetivas experiências e do conhecimento.

Caixa 1.10 O reconhecimento da contribuição dos migrantes e a melhoria das perceções

[...] Os migrantes contribuem de forma significativa e essencial para o desenvolvimento económico, social e cultural dos seus países de acolhimento e das suas comunidades de origem. Mas estas contribuições passam muitas vezes despercebidas e, ao invés, o debate público é dominado por atitudes xenófobas e pela discriminação, tanto dentro como fora dos locais de trabalho.

A discriminação baseada no estatuto migratório não só viola os direitos humanos como constitui um impedimento ao trabalho digno e, de uma maneira mais geral, à integração social.

Os migrantes em situação irregular estão frequentemente em risco de abuso, uma vez que têm mais probabilidades de sofrer discriminação, exclusão, exploração e abuso em todas as etapas do processo migratório.

Face a este cenário, chegou o momento de uma mudança radical na maneira como percebemos a migração. Temos de redobrar os nossos esforços no sentido de tomar consciência da contribuição social e económica positiva dos migrantes para a sociedade. Chegou o momento de implementar com maior eficácia normas de direitos humanos e de trabalho, e adotar medidas concretas para combater a discriminação e a xenofobia, incluindo:

- reformas legislativas e outras, para eliminar todas as formas de discriminação contra os migrantes;
- reforçar a aplicação da lei e a resposta da justiça penal à xenofobia e à violência, e facilitar o acesso dos migrantes à justiça;
- campanhas com a participação de diversas partes interessadas para eliminar as mensagens públicas negativas e imprecisas e promover a tolerância e o respeito pelos migrantes;
- recolha e divulgação de informações precisas sobre a discriminação e sobre as contribuições positivas dos migrantes para o desenvolvimento tanto dos países de acolhimento como dos países de origem. [...]

Extratos provenientes de [Promote and protect the rights and fundamental freedoms of all migrants, Declaração conjunta do Diretor-Geral da OIT, Guy Ryder, e da Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos, Navi Pillay](#), Dia Internacional dos Migrantes, 18 de dezembro de 2013.

Por ocasião do Dia Internacional dos Migrantes, o ACNUDH e a OIT também lançaram [uma série de cartoons para questionar os mitos e promover uma perceção pública positiva sobre a migração](#).

1.5 Género e migração: a situação das mulheres migrantes

As mulheres representam na atualidade aproximadamente metade da população migrante total. A migração internacional tem-se tornado crescentemente feminizada à medida que mais mulheres migram por sua própria conta e não como um membro dependente de uma família. Ao deslocar-se para o estrangeiro para trabalhar, muitas mulheres conseguem oportunidades que não teriam nos seus países de origem e, conseqüentemente, a migração empodera-as economicamente, permitindo-lhes contribuir de uma forma construtiva para os países de destino, assim como para as suas famílias nos países de origem.

As mulheres estão particularmente numa situação de risco perante a discriminação, o abuso e a exploração quando são trabalhadoras migrantes. O Comité das Nações Unidas para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres, que monitoriza de que forma os Estados Partes aplicam a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (ver Capítulo 2), publicou uma Recomendação Geral sobre este assunto em 2009. A Recomendação proporciona uma visão abrangente sobre a situação e os problemas que as mulheres migrantes enfrentam. O extrato apresentado a seguir resume as principais preocupações:

Caixa 1.11 Comité da Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (CEDAW) General recommendation No. 26 on women migrant workers

Documento da ONU, CEDAW/C/2009/WP.1/R [Extratos] 2) Embora a migração apresente novas oportunidades para as mulheres e possa ser um meio para o seu empoderamento económico através de uma participação mais ampla, pode também supor uma ameaça para os seus direitos humanos e a sua segurança.

3) Os Estados têm direito a controlar as suas fronteiras e a regular a migração, mas devem fazê-lo cumprindo cabalmente as suas obrigações no que se refere aos direitos humanos na qualidade de partes nos tratados que ratificaram ou aos quais aderiram, entre outras, a promoção de procedimentos migratórios seguros e a obrigação de respeitar, proteger e cumprir os direitos humanos das mulheres ao longo do ciclo de migração. Estas obrigações devem ser assumidas em reconhecimento da contribuição social e económica das trabalhadoras migrantes para o país de destino e para o seu próprio país, através de atividades como os cuidados e o trabalho doméstico.

5) Ainda que tanto os homens como as mulheres emigrem, a migração não é um fenómeno neutro em termos de género. A posição das mulheres migrantes é diferente à dos migrantes masculinos quanto aos canais legais de migração, os setores aos que se dirigem, ao tipo de abusos que sofrem e às consequências destes.

13) Uma vez chegadas ao seu destino, as trabalhadoras migrantes podem enfrentar inúmeras formas de discriminação *de jure* ou *de facto*. Os governos de determinados países impõem por vezes restrições ou proibições à contratação de mulheres em determinados setores. Seja qual for a situação, as trabalhadoras migrantes enfrentam mais riscos do que os homens devido aos ambientes insensíveis ao género que não permitem a mobilidade das mulheres e que lhes dão um acesso muito limitado a informações importantes sobre os seus direitos e prerrogativas. As noções com base no género sobre o trabalho adequado para as mulheres resultam em oportunidades de emprego que refletem as funções ligadas à família e ao serviço atribuídas à mulher, ou limitam-se à economia informal. Dadas estas circunstâncias, as áreas de atividade nas quais predominam as mulheres estão essencialmente vinculadas ao trabalho doméstico ou a certas formas de entretenimento.

15) Devido à discriminação com base no sexo e no género, as trabalhadoras migrantes podem receber remunerações inferiores às dos homens, ou eventualmente não receberem qualquer remuneração, ou que os pagamentos se atrasem até à sua partida ou que sejam transferidos para contas às quais não têm acesso. Por exemplo, acontece com frequência que as pessoas que contratam trabalhadores domésticos depositam os salários numa conta em nome do empregador. Se ambos os membros de um casal forem trabalhadores, é possível que as suas remunerações sejam depositadas numa conta em nome do marido. [...]

17) As trabalhadoras migrantes são muitas vezes vítimas de desigualdades que constituem uma ameaça para a sua saúde. Podem não ter acesso a serviços de saúde, incluindo os de saúde reprodutiva, porque os regimes de seguro e de saúde nacionais não estão à sua disposição, ou porque as taxas que têm de pagar são incomportáveis. As necessidades de saúde das mulheres são diferentes das dos homens, e este aspeto requer uma especial atenção. [...] As trabalhadoras migrantes são muitas vezes submetidas a testes obrigatórios de VIH/SIDA discriminatórios com base no sexo, ou a análises de outro tipo de infeções realizadas sem o seu consentimento, cujos resultados são facilitados aos agentes e empregadores e não à própria trabalhadora. Este tipo de práticas pode resultar na perda do trabalho ou na deportação, se os resultados forem positivos.

(18) A discriminação pode assumir uma especial gravidade em relação à gravidez. As trabalhadoras migrantes podem ser obrigadas a submeter-se a testes de gravidez, sob pena de deportação se o resultado for positivo; a que lhes seja imposto o aborto ou que não disponham de acesso a serviços de saúde e de interrupção da gravidez seguros quando a saúde da mãe está em risco, ou inclusivamente após agressões sexuais; à inexistência ou desadequação de licença e prestações de maternidade e inexistência de cuidados obstétricos acessíveis, resultando em graves riscos para a saúde. [...]

20) As trabalhadoras migrantes estão mais expostas a abusos sexuais, ao assédio sexual e à violência física, especialmente nos setores onde as mulheres predominam. As trabalhadoras domésticas são particularmente vulneráveis às agressões físicas e sexuais, à privação de sono e de alimentos e à crueldade dos empregadores. O assédio sexual a trabalhadoras migrantes noutros ambientes de trabalho, como, por exemplo, nos setores agrícola ou industrial, constitui um problema em todo o mundo (ver E/CN.4/1998/74/Add.1).

Com o objetivo de assegurar que a migração *«apresenta novas oportunidades [às mulheres] e ... um meio para o seu empoderamento económico através de uma participação mais ampla»*, como recomendado pela CEDAW, e no sentido de realçar as suas importantes contribuições para o desenvolvimento tanto nos países de destino como nos países de origem, é necessário adotar políticas de migração mais sensíveis à questão de género, incluindo políticas de migração laboral. O [Comité de Proteção dos Direitos Humanos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias](#) também destacou a perspetiva de género no seu [Comentário Geral n.º 1 sobre trabalhadores domésticos migrantes](#), adotado na sua 13.ª Sessão em dezembro de 2010. Ao longo dos anos, uma série de organizações internacionais têm desenvolvido ferramentas importantes para os governos e outras entidades interessadas, para as ajudar nesta tarefa. Uma destas ferramentas é o documento [Information guide on preventing discrimination, exploitation and abuse of women migrant workers](#), publicado pela OIT em 2003. Outro é o [Guide on gender-sensitive labour migration policies](#), da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), publicado em 2009.

Caixa 1.12 A necessidade de políticas de migração laboral sensíveis ao género

Com vista a assegurar que a migração internacional contribui substancialmente para a obtenção de um desenvolvimento equitativo, sustentável e inclusivo, os formuladores de políticas e outras partes interessadas devem ter em conta uma abordagem sensível ao género e centrada nos direitos ao desenvolver políticas de migração laboral. Isto iria fomentar a mesma proteção, tratamento e oportunidades para os trabalhadores e as trabalhadoras migrantes e as suas famílias, e beneficiar de igual forma os países de origem e de destino.

O *mainstreaming* de género é ainda um desafio para todas as políticas e, em particular, para as políticas concebidas para melhorar a governação da migração com fins de emprego. Mas porque são tão essenciais as políticas de migração laboral sensíveis ao género? Por um lado, estas políticas têm em conta as diferenças existentes entre homens e mulheres no que se refere aos papéis socioculturais, às necessidades, às oportunidades, aos constrangimentos e às vulnerabilidades. Estas políticas também garantem que os trabalhadores e as trabalhadoras migrantes usufruem de igual forma dos direitos humanos, incluindo os direitos laborais, e que a legislação, as políticas e os programas sobre migração promovem a igualdade de oportunidades e de tratamento no que se refere ao emprego e à profissão, com vista a eliminar qualquer tipo de discriminação baseada no sexo.

Os esforços dirigidos à promoção da igualdade de género nas políticas de migração laboral podem incluir disposições especiais (por exemplo, o tratamento preferencial ou a ação positiva) para compensar a discriminação prolongada sofrida, de uma forma particular, pelas mulheres. Os elementos principais de uma política de migração laboral sensível ao género incluem uma garantia de igualdade de género e de equidade em todas as etapas do processo migratório:

- tomada de decisões, planeamento e preparação para viajar para o estrangeiro à procura de emprego e de melhores salários;
- recrutamento e colocação;
- a viagem ou o trânsito para o país de destino;
- condições de vida e de trabalho no estrangeiro; e
- regresso e reintegração no país de origem.

A política nacional sobre a proteção dos trabalhadores migrantes no Brasil

A igualdade de género foi identificada como o principal objetivo na Política Nacional do Brasil de Imigração e Proteção ao Trabalhador Migrante, que faz referência ao trabalho digno como uma condição fundamental. Esta política inclui medidas para combater a discriminação dos trabalhadores migrantes em matéria de emprego e profissão, e para os proteger do trabalho forçado, trabalho infantil e tráfico. Além disso, simplifica os procedimentos administrativos para a imigração, contemplando a regularização dos estatutos de migrante e o acesso aos direitos laborais. O Conselho Nacional de Imigração (CNIg) interministerial e tripartido, coordenado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, inclui organizações de empregadores e de trabalhadores e organizações internacionais e da sociedade civil, como observadores. O CNIg é um órgão permanente criado para acompanhar o desenvolvimento e a implementação da política sobre a proteção dos trabalhadores migrantes. A OIT proporciona assistência técnica sob a forma de monitorização, publicação de estudos, desenvolvimento de políticas, legislação, etc. Com este apoio técnico, foi melhorada e ampliada a base de dados de trabalhadores migrantes gerida pelo Ministério do Trabalho e Emprego, com dados desagregados por sexo.

Fonte:

A practical guide on maximising the contribution of women migrant workers to development, Genebra, G. Moreno-Fontes Chammartin, *Bureau* Internacional do Trabalho.

Lista de verificação para parlamentares

O que podem fazer os parlamentares para melhorar as percepções públicas sobre os migrantes, combater a discriminação e a xenofobia e destacar a contribuição dos migrantes e da migração para o desenvolvimento?

- ☑ O que podem fazer os parlamentares para melhorar as percepções públicas sobre os migrantes? Um primeiro passo implica um **discurso positivo no parlamento**. É necessário sublinhar que a migração pode servir para equilibrar os mercados laborais nacionais e regionais em termos de variedade de competências, idades e composição. É também crucial destacar a **contribuição positiva** dos migrantes e da migração para o desenvolvimento, tanto nos países de destino como nos de origem.
 - **Países de destino:** Conhecem-se e valorizam-se as vantagens derivadas da imigração? A imigração pode contribuir para o aumento do PIB, fomentando a inovação através da injeção de competências novas e necessárias, contribuindo para que as empresas se mantenham viáveis e melhorando o desempenho dos sistemas nacionais de segurança social. A crença generalizada de que os migrantes tiram os empregos aos nacionais tem de ser combatida com factos.
 - **Países de origem:** Conhecem-se e valorizam-se as vantagens derivadas da emigração? A emigração diminui a pressão do desemprego e gera remessas para os países de origem, tanto económicas, gerando uma percentagem significativa do PIB em alguns países pequenos, como sociais, quando os migrantes regressam a casa com novas competências, valores e ideias. Ao mesmo tempo, é importante que as economias não tenham uma dependência excessiva das remessas, pelo que os parlamentares também têm de prestar a devida atenção no sentido de estimular a criação de oportunidades de trabalho digno nos países de origem e assegurar as sinergias entre a migração e as políticas nacionais de emprego.
- ☑ Os parlamentares devem esforçar-se por retratar a diversidade étnica, cultural linguística e religiosa como um **enriquecimento** para a sociedade. É especialmente importante adotar leis e políticas que abordem a discriminação e a xenofobia, dedicando especial atenção a uma correta implementação e aplicação das mesmas, particularmente em momentos de recessão económica, quando os migrantes estão especialmente vulneráveis.
- ☑ Os parlamentares devem promover medidas concretas para **combater a xenofobia**, incluindo o reforço da aplicação da lei e da resposta da justiça penal à xenofobia, recolhendo dados sobre crimes xenófobos, melhorando a qualidade dos sistemas de recolha dos dados mencionados e criando instituições adequadas e mecanismos para monitorizar e informar sobre a xenofobia. Isto pode ser feito, por exemplo, através da criação de órgãos nacionais especializados e de redes com a sociedade civil.
- ☑ Os parlamentares devem promover **campanhas educativas** para lutar contra as percepções negativas sobre os migrantes e a discriminação.

☑ Os parlamentares necessitam adotar uma **abordagem sensível ao género em matéria de políticas laborais e combater a discriminação contra as trabalhadoras migrantes.**

- Concretamente, os parlamentares devem opor-se e abordar as seguintes questões: as proibições sobre o emprego de mulheres no estrangeiro em determinados setores; assédio e violência sexual no local de trabalho; diferenças de salário injustificadas entre trabalhadores e trabalhadoras migrantes; o acesso desigual aos cuidados de saúde e às prestações da segurança social (incluindo os serviços de saúde reprodutiva), e testes obrigatórios de VIH/SIDA e gravidez que podem acarretar um estatuto migratório irregular ou, inclusivamente, a expulsão.
- Os parlamentares podem também considerar o tratamento preferencial e a ação positiva, que constituem ferramentas importantes para combater a discriminação contra as mulheres, especialmente em caso de discriminação prolongada e arraigada.
- Para proteger os trabalhadores domésticos migrantes, que são principalmente mulheres, os parlamentares necessitam de garantir que as leis laborais se aplicam expressamente a este setor do emprego.



Capítulo 2

O direito internacional, a migração e os direitos humanos

Um membro da equipa médica brinca com umas crianças no porto da cidade de Messina, Itália, após uma operação de salvamento marítimo. O direito internacional contém uma série de disposições relativas aos direitos das crianças migrantes, um grupo particularmente afetado pela migração. © AFP/ Giovanni Isolino, 2015

Caixa 2.1 Declaração Universal dos Direitos Humanos

Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade.

Todos os seres humanos podem invocar os direitos e as liberdades proclamados na presente Declaração, sem distinção alguma, nomeadamente de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou outra, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação. [...]

Declaração Universal dos Direitos Humanos, Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas, 10 de dezembro de 1948, Artigos 1.º e 2.º.

Um amplo leque de convenções internacionais, tratados regionais, acordos bilaterais e disposições nacionais proporcionam o quadro regulamentar da migração. Também existem normas claramente definidas no direito internacional que abordam expressamente o tratamento dos migrantes. O quadro jurídico internacional inclui disposições detalhadas para proteger os direitos dos migrantes, incluindo os trabalhadores migrantes, com medidas para regular a migração e promover a cooperação intergovernamental. Os instrumentos internacionais proporcionam um quadro jurídico integral para o desenvolvimento de políticas e boas práticas a nível nacional, tendo provado a sua eficácia quando foram implementados.

Este capítulo desenvolve estes instrumentos e descreve o papel, objetivos e aplicação do direito internacional, assim como do próprio estado de direito, como as fundações normativas das leis e políticas nacionais necessárias para governar eficazmente a migração. A adoção e a aplicação de normas e princípios internacionais continuam a ser um trabalho em curso; a migração é uma questão politicamente complexa e sensível e as respostas de políticas aprovadas a nível nacional são com frequência fragmentárias (e por vezes regressivas). É, por conseguinte, particularmente importante que os parlamentares estejam cientes do enquadramento do direito internacional dos direitos humanos e das normas internacionais do trabalho que regem a migração.

O direito internacional dos direitos humanos é aplicável não só aos nacionais de um Estado, mas a todas as pessoas dentro da jurisdição do Estado, incluindo os migrantes, independentemente do seu estatuto regular, irregular, documentado ou indocumentado. Os seus direitos humanos não estão isolados dos direitos dos outros e, com a exceção do direito de entrar noutro país e de votar e candidatar-se a eleições para um cargo público, os migrantes desfrutam dos mesmos direitos humanos e laborais que os nacionais.

O direito internacional reconhece o direito a qualquer pessoa de sair de qualquer país, incluindo o próprio, e de regressar ao próprio país. Não obstante, não contempla o direito a entrar noutro país: consagra, ao invés, a prerrogativa soberana dos Estados de decidir os critérios de admissão e de expulsão dos não nacionais, incluindo os migrantes. É proibido aos Estados devolver qualquer pessoa a países nos quais poderiam sofrer tortura e outras violações graves dos direitos humanos, ou perseguição, pelas razões previstas na [Convenção de Genebra de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados e o Protocolo de 1967](#). Também é esperado que assegurem as garantias processuais nos processos de expulsão ou deportação e evitem expulsões coletivas. A interpretação geral do direito internacional também estipula que há determinados motivos inaceitáveis de discriminação, como a raça, o sexo, a religião ou o estado de saúde (por exemplo, estado real ou aparente em termos de HIV) no momento de condicionar quem pode ser admitido num país, isto também deve ser evitado nos procedimentos de seleção de migrantes e nas quotas.

Considera-se que todos os países do mundo estão vinculados pelos princípios articulados do direito internacional dos direitos humanos aplicáveis a toda a humanidade. Os tribunais internacionais, regionais e nacionais também apoiaram a posição dos órgãos de supervisão da OIT no sentido que, em termos jurídicos, todas as normas internacionais do trabalho são aplicáveis a todos os trabalhadores, incluindo os trabalhadores migrantes, salvo declaração em contrário.

Os migrantes em situação irregular, ou os migrantes indocumentados, têm os mesmos direitos que qualquer outra pessoa, incluindo os cidadãos nacionais e outras categorias de migrantes, como os trabalhadores migrantes. Porém, a ICRMW e as convenções da OIT que tratam expressamente da proteção dos trabalhadores migrantes fazem algumas

distinções entre a proteção dos direitos humanos fundamentais de todas as pessoas presentes no território de um país, independentemente do seu estatuto migratório e o alargamento de uma maior variedade de direitos aos migrantes cuja admissão e a residência são autorizadas. Esta questão é mais amplamente debatida no Capítulo 3.

De uma forma geral, os direitos humanos e as normas internacionais do trabalho são aplicáveis a todos os migrantes, mas na prática o alargamento e a aplicabilidade no contexto nacional dos direitos humanos e da proteção laboral a todas as pessoas, incluindo os migrantes, podem depender dos instrumentos internacionais que tenham sido ratificados pelo país. Não obstante, há razões gerais pelas quais os migrantes devem desfrutar plenamente dos direitos humanos, incluindo os direitos fundamentais no trabalho, de acordo com o disposto no direito internacional.

Caixa 2.2 Três razões centrais pelas quais é importante proteger os direitos humanos dos migrantes

Em primeiro lugar, é uma questão de direito e moralidade. A maioria das leis e das Constituições nacionais não limitam o seu reconhecimento dos direitos humanos apenas aos seus cidadãos ou nacionais, e aceitam que estes direitos são aplicáveis a qualquer pessoa fisicamente presente no território do Estado ou sujeita à sua jurisdição. Ainda que haja restrições em alguns direitos que o direito internacional confere aos migrantes e às suas famílias, como até que ponto têm direito à residência e à participação política no país de destino, não há restrições no que se refere aos seus direitos humanos, como o direito à vida, o direito a serem tratados como pessoas em qualquer lugar perante a lei, o direito à liberdade da escravatura, do trabalho forçado ou obrigatório e da tortura, o direito à liberdade e à segurança da pessoa, e os direitos humanos à educação, saúde e identidade cultural. Os tratados fundamentais internacionais de direitos humanos protegem estes direitos, e praticamente todos os países ratificaram alguns deles.

Em segundo lugar, embora a migração possa ocorrer, e de facto ocorre, em circunstâncias não reguladas, a experiência demonstra que os processos migratórios bem governados aumentam o efeito benéfico das contribuições para o desenvolvimento económico e social dos países de origem, de trânsito e de destino, assim como para o desenvolvimento humano tanto de migrantes como de nacionais, contribuindo também para a coesão social. É, por conseguinte, adequado e prático estabelecer um quadro legislativo cuidadosamente planificado e corretamente aplicado.

Em terceiro lugar, um sistema migratório justo, viável e sustentável inclui necessariamente o reconhecimento dos direitos humanos dos migrantes, assim como uma atenção especial para assegurar trabalho em condições dignas para os migrantes. Tratar as pessoas sem o devido respeito aos seus direitos coloca o ato migratório à margem da regulamentação e da proteção legal. Quando isto acontece, os Estados perdem muitas das vantagens que se podem obter através de uma regulamentação adequada e de uma migração em condições de segurança. Os migrantes cujos direitos estão desprotegidos têm mais probabilidades de ser vítimas de abuso e de exploração; têm mais probabilidades de serem vistos como concorrentes desleais no mercado laboral, provocando tensões sociais; e as suas contribuições fiscais e sociais podem não ser cobradas ou entregues ao Estado.

2.1 O Estado de Direito

As políticas e as práticas em matéria de migração só podem ser viáveis e eficazes quando se sustentam sobre uma base sólida de normas jurídicas, operando assim ao abrigo do Estado de Direito. Para obter credibilidade e garantir a aplicabilidade, a governação da migração necessita de ser baseada num quadro jurídico público estabelecido mediante um processo legislativo formal no Parlamento e administrado ao abrigo da lei pelo órgão executivo do Governo, e ser revisto e aplicado pelo poder judicial.

No **Estado de Direito**, é uma máxima que as comunidades, os Estados e as relações internacionais sejam governadas por um sistema, ou sistemas, de regras e diretrizes formalmente estabelecidas e supervisionadas, que são habitualmente estabelecidas – ou pelo menos aprovadas – por um processo legislativo e aplicadas através de um conjunto de instituições e mecanismos submetidos à autoridade dos Estados. Os princípios fundamentais são: 1) nenhuma pessoa, coletiva ou instituição está acima da lei; 2) nenhum indivíduo ou organismo pode ser castigado pelo Estado ou por qualquer outra entidade, salvo nos casos em que a lei seja violada; e 3) ninguém pode ser considerado culpado de ter violado a lei, exceto nos termos estabelecidos pela própria lei.

Um passo fundamental para estabelecer a governação – e a governabilidade – da migração é o estabelecimento de uma legislação baseada no direito internacional e em conformidade com o direito internacional. Isto é normalmente concretizado por meio da ratificação pelos Estados dos instrumentos internacionais de direitos humanos relevantes e das normas internacionais do trabalho, seguida pela sua implementação efetiva.

Caixa 2.3 A ratificação dos tratados internacionais

Os Parlamentos desempenham habitualmente um importante papel na ratificação dos tratados internacionais, como as convenções internacionais de trabalho e de direitos humanos. As regras e os procedimentos diferem de país para país, mas, de uma forma geral, o Executivo nacional (a presidência ou um ministério do Governo) propõe a ratificação de um tratado ou de uma convenção, e o Parlamento deve dar o seu consentimento antes que o Executivo proceda ao seu registo. Em muitos países, os Parlamentos podem também dar início à ratificação, pelo menos desde um ponto de vista político, questionando o Governo relativamente aos seus planos de ratificação de um determinado tratado.

2.2 O direito internacional em matéria de migração

Os instrumentos internacionais de direitos humanos, incluindo os relativos aos direitos fundamentais no trabalho, assim como as normas internacionais do trabalho, são essencialmente uma série de disposições jurídicas mínimas elaboradas em conferências internacionais para proporcionar orientação, e frequentemente uma linguagem específica, no que se refere às legislações, políticas e práticas nacionais. Os instrumentos internacionais compreendem tanto convenções como declarações, ainda que as últimas não sejam vinculativas exceto se constituírem direito internacional consuetudinário. Por um lado, ainda que a [Declaração Universal dos Direitos Humanos \(DUDH\)](#) e a [Declaração da OIT sobre os Princípios e os Direitos Fundamentais no Trabalho de 1998](#) não sejam instrumentos juridicamente vinculativos, expressam princípios comumente aceites e direitos contemplados nos instrumentos internacionais de direitos humanos e no direito internacional

do trabalho, que são juridicamente vinculativos. Muitos deles são também reconhecidos no direito internacional consuetudinário. Por outro lado, o [Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos de 1966 \(PIDCP\)](#), o [Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais \(PIDESC\) de 1966](#), os outros sete tratados de direitos humanos fundamentais (ver abaixo) e as normas internacionais do trabalho sob a forma de Convenções da OIT são vinculativos para os países que os ratificaram. Pelo contrário, as Recomendações da OIT, que constituem outra forma de norma internacional do trabalho, proporcionam diretrizes não vinculativas, assim como um complemento às Convenções que as acompanham, ou como questões independentes sobre as quais todos os Estados-Membros da OIT têm a obrigação de reportar quanto aos efeitos atribuídos. Uma característica singular das normas internacionais do trabalho, incluindo as relativas aos direitos fundamentais no trabalho, é o facto de terem sido concebidas não só pelos governos, mas também pelos representantes dos empregadores e dos trabalhadores que, juntamente com os governos, constituem a estrutura tripartida da OIT. Do mesmo modo, os comentários e as recomendações gerais adotadas pelos órgãos criados ao abrigo dos tratados de direitos humanos servem para proporcionar uma orientação aos Estados Partes sobre a implementação das suas obrigações derivadas dos tratados internacionais fundamentais de direitos humanos.

Estes instrumentos definem normalmente os direitos e as prerrogativas das pessoas e das populações afetadas e podem estabelecer também as suas obrigações. Também determinam as diretrizes para os Estados e disposições para a implementação dos direitos e das obrigações, incluindo mecanismos para a sua aplicação e supervisão. Em algumas áreas, como a migração internacional, os instrumentos internacionais podem contemplar medidas concretas e mecanismos de consulta e cooperação internacional com vista a implementar os princípios básicos relativos aos direitos, obrigações e mecanismos de governação.

As normas internacionais atuais sobre os refugiados e migrantes começaram a emergir há quase um século. Já desde o início deste processo, foi identificada a necessidade de proteger os trabalhadores que se encontravam fora dos seus países de origem. Esta questão foi expressamente levantada após a Primeira Guerra Mundial, no Tratado de Versalhes, que também estabeleceu a [Constituição da Organização Internacional do Trabalho](#). O primeiro tratado internacional específico sobre os trabalhadores migrantes foi elaborado na década de 1930, tendo a [Convenção \(n.º 97\) relativa aos Trabalhadores Migrantes \(Revista\)](#) sido adotada em 1949, pouco tempo após a [DUDH](#) emergir, em 1948. Coincidentemente, os instrumentos e os mecanismos que contemplam o reconhecimento e a proteção dos refugiados também emergiram pouco depois da Primeira Grande Guerra.

Os instrumentos específicos que constituem a base das leis, políticas e práticas nacionais sobre a migração foram elaborados em sete ramos do direito internacional:

1. Direito internacional dos direitos humanos
2. Direito do trabalho/normas internacionais do trabalho
3. Direito internacional dos refugiados
4. Direito penal internacional
5. Direito humanitário internacional
6. Direito consular internacional
7. Direito marítimo internacional

Este manual centra-se nos dois primeiros ramos, tal como analisado mais detalhadamente nas secções subseqüentes deste capítulo. A seguir oferece-se uma breve visão geral dos outros ramos e da sua importância para os migrantes.

O ***Direito internacional dos refugiados***, nomeadamente a [Convenção de Genebra de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados](#) e o [Protocolo de 1967](#) assim como os instrumentos regionais relacionados, ficam amplamente cobertos na [Proteção dos refugiados: um guia para o direito internacional dos refugiados](#), Manual para Parlamentares N.º 2, elaborado conjuntamente em 2001 pela UIP e pelo ACNUR. Outra categoria de pessoas pelas quais o ACNUR é responsável e que tem vínculos importantes com a migração e os direitos humanos são os apátridas. Em 2005, a UIP e o ACNUR também colaboraram para preparar [Nacionalidade e Apatridia: Manual para Parlamentares](#) (N.º 11).

Os principais instrumentos aplicáveis do ***Direito penal internacional*** relativos à migração são os do «Protocolos de Palermo» da Convenção da Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional, adotada em 2000, em particular o Protocolo relativo à Prevenção, à Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças, e o Protocolo contra o Tráfico Ilícito de Migrantes por via Terrestre, Marítima e Aérea. Estes protocolos são analisados no manual [Combating trafficking in persons: A handbook for parliamentarians](#) (N.º 16), elaborado conjuntamente em 2009 pela UIP e pelo Escritório das Nações Unidas contra a Droga e o Crime (UNODC). Esta publicação incentiva os parlamentares a ter uma parte ativa para erradicar o tráfico de pessoas. Contém uma compilação de legislações internacionais e de boas práticas desenvolvidas para combater o tráfico de pessoas e oferece orientação aos parlamentares acerca de como a legislação nacional pode ser harmonizada com as normas internacionais. Apresenta igualmente medidas para prevenir o crime do tráfico de pessoas, processar os delinquentes e proteger as vítimas. Também contém conselhos acerca de como denunciar este crime e como alistar a sociedade civil na causa. Outra publicação relevante para este ramo da lei é o [Handbook for parliamentarians: The Council of Europe Convention on Action Against Trafficking in Human Beings](#), elaborado em 2007 pela Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa.

Os principais instrumentos do ***Direito humanitário internacional*** mais relevantes para os migrantes são as quatro [Convenções de Genebra de 1949 e os seus Protocolos Adicionais de 1977](#), que são apresentados, entre outros, no primeiro Manual para Parlamentares [Respeito pela lei humanitária internacional](#), elaborado conjuntamente em 1999 pela UIP e Comité Internacional da Cruz Vermelha (CICV).

O ***Direito consular internacional*** é consagrado na [Convenção de Viena sobre as Relações Consulares de 1963](#), no Protocolo Facultativo relativo à Aquisição de Nacionalidade e o no Protocolo Facultativo relativo à Resolução Obrigatória de Litígios, que também inclui diversas disposições para a proteção dos nacionais de um país no estrangeiro. A maior parte dos 79 artigos da Convenção de Viena contempla o funcionamento dos consulados, as funções dos agentes consulares e os privilégios e as imunidades garantidos aos funcionários consulares quando são enviados para um país estrangeiro. Mas há também várias disposições que especificam as responsabilidades dos funcionários consulares quando os cidadãos do seu país enfrentam dificuldades no estrangeiro. O artigo 36.º é de particular interesse para a proteção dos migrantes, uma vez que descreve as obrigações das autoridades competentes em casos de detenção ou prisão de um cidadão estrangeiro, para garantir o seu direito inalienável a um advogado e devido processo através da notificação consular e de um acesso efetivo à proteção consular. Consultar a Biblioteca Audiovisual de Direito Internacional das Nações Unidas para ler o [resumo geral da Convenção de Viena, realizado por Juan Manuel Gómez Robledo, Subsecretário para os Assuntos Multilaterais e Direitos Humanos do Ministério dos Negócios Estrangeiros do México](#).

O **Direito marítimo internacional** é um termo geral que se refere à Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 1982, assim como a muitos instrumentos adotados sob os auspícios da Organização Marítima Internacional (OMI), vários destes de particular relevância para os direitos dos migrantes, como a Convenção Internacional para a Segurança da Vida no Mar, de 1974, e a Convenção Internacional sobre Busca e Salvamento Marítimo, de 1979. São importantes também os instrumentos não vinculativos, como as Diretrizes sobre a atribuição de responsabilidades para procurar a resolução bem-sucedida de casos de passageiros clandestinos, de 1997 (revistas em 2011); as Medidas provisórias para combater as práticas inseguras associadas ao tráfico ou transporte de migrantes por mar, de 1998 (revistas em 2001); e as Diretrizes para o tratamento de pessoas socorridas no mar, de 2004. Para consultar os extratos relevantes destes textos, ver o [Compendium of international migration law instruments](#), compilado por Richard Perruchoud e Katarína Tömölová, Organização Internacional para as Migrações (OIM) e T.M.C. Asser Press, 2007. Esta área está também estreitamente associadas às inúmeras normas internacionais do trabalho adotadas pela OIT relativas aos direitos e condições de trabalho dos marítimos, muitas das quais estão agora consolidadas na [Convenção do Trabalho Marítimo, 2006](#), que entrou em vigor em 20 de agosto de 2013.

2.2.1 Direito internacional dos direitos humanos

O direito internacional dos direitos humanos estabelece de uma forma inequívoca que os migrantes e as suas famílias são, em primeiro lugar, seres humanos e titulares de direitos humanos internacionais, cuja dignidade e segurança necessitam de uma proteção específica. Consequentemente, gozam da proteção do direito internacional dos direitos humanos como qualquer outra pessoa, inclusivamente se estiverem em situação irregular, como pode ser o caso dos migrantes. As únicas exceções estão relacionadas com os direitos políticos, concretamente com o direito de voto, o direito a candidatar-se a eleições para um cargo público e o direito a entrar e permanecer num país. Estes direitos estão restringidos aos cidadãos, se bem que, como observado no Capítulo 4, o direito a entrar e permanecer num país também se pode aplicar aos nacionais estrangeiros com residência permanente ou assegurada no país. O direito internacional dos direitos humanos diz-nos que o que os governos e as outras partes interessadas acordaram *dever* ser concretizado no que se refere aos migrantes e às suas famílias. Também contém normas que abordam questões mais amplas em matéria de direitos humanos que afetam todos os migrantes, assim como normas concretas que se ocupam diretamente dos trabalhadores migrantes e das suas famílias.

Caixa 2.4 Os instrumentos das Nações Unidas que protegem os direitos humanos de todas as pessoas, incluindo os migrantes

Convenções fundamentais das Nações Unidas em matéria de direitos humanos

- [Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais](#), 16 de dezembro de 1966
 - [Protocolo Facultativo do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais](#), 10 de dezembro de 2008
- [Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos](#), 16 de dezembro de 1966
 - [Protocolo Facultativo do Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos](#), 16 de dezembro de 1966
 - [Segundo Protocolo Facultativo do Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos, com vista à abolição da pena de morte](#), 15 de dezembro de 1989

- Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, 21 de dezembro de 1965
- Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, 18 de dezembro de 1979
 - Protocolo Facultativo da Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, 6 de outubro de 1999
- Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, 10 de dezembro de 1984
 - Protocolo Facultativo da Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, 18 de dezembro de 2002
- Convenção sobre os Direitos da Criança, 20 de novembro de 1989
 - Protocolo Facultativo da Convenção sobre os Direitos da Criança relativo à venda de Crianças, Prostituição Infantil e Pornografia Infantil, 25 de maio de 2000
 - Protocolo Facultativo da Convenção sobre os Direitos da Criança relativo à Participação de Crianças em Conflitos Armados, 25 de maio de 2000
 - Protocolo Facultativo da Convenção sobre os Direitos da Criança relativo à Instituição de um Procedimento de Comunicação, 19 de dezembro de 2011
- Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, 18 de dezembro de 1990
- Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, 13 de dezembro de 2006
 - Protocolo Facultativo da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, 13 de dezembro de 2006
- Convenção Internacional para a Proteção de todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados, 20 de dezembro de 2006

Outros instrumentos das Nações Unidas selecionados

- Declaração Universal dos Direitos Humanos, 10 de dezembro de 1948
- Declaração dos Direitos Humanos dos Indivíduos que não são Nacionais do País onde Vivem, 13 de dezembro de 1985
- Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas, 18 de dezembro de 1992
- Declaração de Durban e Programa de Ação (da Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Conexa, 2001) e o Documento Final da Conferência de Revisão de Durban, 2009
- Princípios e Diretrizes Recomendados sobre os Direitos Humanos e o Tráfico de Seres Humanos, texto apresentado ao Conselho Económico e Social como uma adenda ao relatório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (Doc. ONU E/2002/68/Add.1)

Os migrantes usufruem, por conseguinte, dos direitos humanos disponíveis para todas as pessoas ao abrigo das convenções da ONU e da OIT (ver a secção seguinte), e em conformidade com os instrumentos regionais de direitos humanos.

2.2.2 As Normas Internacionais do Trabalho

Desde o momento da sua criação, a OIT decidiu que os migrantes merecem uma atenção especial. De facto, a protecção dos trabalhadores migrantes está consagrada no preâmbulo da [Constituição da OIT](#) (segundo considerando) como uma das áreas nas quais se considera urgente uma melhoria das condições de trabalho:

*Considerando que existem condições de trabalho que implicam, para grande parte das pessoas, a injustiça, a miséria e as privações, o que gera um descontentamento tal que a paz e a harmonia universais são postas em risco, e considerando que é urgente melhorar essas condições: por exemplo, relativamente à regulamentação das horas de trabalho, à fixação de uma duração máxima do dia e da semana de trabalho, ao recrutamento da mão de mão-de-obra, à luta contra o desemprego, à garantia de um salário que assegure condições de subsistência adequadas, à protecção dos trabalhadores contra doenças gerais ou profissionais e contra acidentes de trabalho, à protecção das crianças, dos jovens e das mulheres, às pensões de velhice e de invalidez, à **defesa dos interesses dos trabalhadores no estrangeiro**, à afirmação do princípio “salário igual para trabalho de igual valor”, à afirmação do princípio da liberdade sindical, à organização do ensino profissional e técnico e outras medidas análogas; [...]*
[O negrito foi acrescentado]

Conforme referido anteriormente, todas as normas internacionais do trabalho, salvo indicação em contrário, são aplicáveis a todos os trabalhadores migrantes. Estas normas incluem as enunciadas nas oito convenções da OIT sobre os direitos fundamentais identificados na [Declaração da OIT de 1998 sobre os Princípios e os Direitos Fundamentais no Trabalho](#). Aplicam-se a todos os trabalhadores migrantes, independentemente do seu estatuto migratório.

Caixa 2.5 A Declaração da OIT de 1998 sobre os Princípios e os Direitos Fundamentais no Trabalho

Em 1998, a Conferência Internacional do Trabalho adotou a [Declaração sobre os Princípios e os Direitos Fundamentais no Trabalho](#) e citou quatro direitos como as bases interligadas para a sustentação dos direitos humanos no local de trabalho. A Declaração afirma o seguinte:

“Todos os Membros, mesmo que não tenham ratificado as convenções em questão, têm o dever, que resulta simplesmente de pertencerem à Organização, de respeitar, promover e realizar, de boa fé e de acordo com a Constituição, os princípios relativos aos direitos fundamentais que são objeto dessas convenções, a saber:

- *a liberdade de associação e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva;*
- *a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório;*
- *a abolição efetiva do trabalho infantil; e*
- *a eliminação da discriminação em matéria de emprego e de profissão”.*

Com a adoção da Declaração, a Conferência reconheceu no preâmbulo da Declaração que:

*“[A] OIT deve prestar uma especial atenção aos problemas das pessoas com necessidades sociais particulares, nomeadamente os desempregados e os **trabalhadores migrantes**, que deve mobilizar e incentivar os esforços nacionais, regionais e internacionais orientados para a resolução dos seus problemas e promover políticas eficazes dirigidas à criação de empregos”. [O negrito foi acrescentado]*

As normas internacionais do trabalho também compreendem normas de aplicação geral, como as convenções «fundamentais» e de «governança» da OIT relativas à inspeção do trabalho, às políticas de emprego e à consulta tripartida, assim como as normas que tratam da proteção do salário e da segurança e saúde no trabalho. Também compreendem instrumentos que contêm disposições específicas sobre os trabalhadores migrantes, como os relativos à segurança social, agências de emprego privadas, o VIH e SIDA, e o trabalho doméstico. Os órgãos de supervisão da OIT (ver a seguir) fazem um estreito seguimento da sua aplicação efetiva no caso dos trabalhadores migrantes. A OIT foi também pioneira no desenvolvimento de normas internacionais específicas para a governança da migração laboral e para a proteção dos trabalhadores migrantes, que serão abordadas na secção seguinte.

Caixa 2.6 As normas internacionais do trabalho e os trabalhadores migrantes

Documentos constitucionais

Constituição da OIT, 1919 (preâmbulo, segundo considerando), alterada pela Declaração de Filadélfia de 1944.

Declaração da OIT sobre os Princípios e os Direitos Fundamentais no Trabalho de 1998.

Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Justa de 2008.

Convenções sobre direitos fundamentais

- Abolição do trabalho forçado
 - Convenção (n.º 29) sobre o Trabalho Forçado, 1930, e respetivo Protocolo de 2014
 - Convenção (n.º 105) sobre a Abolição do Trabalho Forçado, 1957
- Erradicação do trabalho infantil
 - Convenção (n.º 138) sobre a Idade Mínima, 1973
 - Convenção (n.º 182) relativa à Interdição das Piores Formas de Trabalho das Crianças, 1999
- Direitos dos Sindicatos
 - Convenção (n.º 87) sobre a Liberdade Sindical e a Proteção do Direito Sindical, 1948
 - Convenção (n.º 98) sobre o Direito de Organização e Negociação Coletiva, 1949
- Igualdade e não discriminação no emprego e ocupação na profissão
 - Convenção (n.º 100) sobre a Igualdade de Remuneração, 1951
 - Convenção (n.º 111) sobre a Discriminação (Emprego e Profissão), 1958

Convenções de governação

Convenção (n.º 81) sobre a Inspeção do Trabalho, 1947

Convenção (n.º 122) sobre a Política de Emprego, 1964

Convenção (n.º 129) sobre a Inspeção do Trabalho (Agricultura), 1969

Convenção (n.º 144) relativa às Consultas Tripartidas (Normas Internacionais do Trabalho), 1976

Convenções e Recomendações selecionadas de aplicação geral

Convenção (n.º 121) sobre as Prestações em caso de Acidentes de Trabalho e Doenças Profissionais, 1964

Convenção (n.º 95) sobre a Proteção do Salário, 1949

Convenção (n.º 121) sobre as Prestações em caso de Acidentes de Trabalho e Doenças Profissionais, 1964

Convenção (n.º 131) sobre a Fixação dos Salários Mínimos, 1970

Convenção (n.º 149) relativa ao Pessoal de Enfermagem, 1977

Convenção (n.º 155) sobre a Segurança e a Saúde dos Trabalhadores, 1981

Convenção (n.º 161) sobre Serviços de Saúde no Trabalho, 1985

Convenção (n.º 167) sobre Segurança e Saúde na Construção, 1988

Convenção (n.º 172) sobre as Condições de Trabalho (Hotéis e Restaurantes), 1991

Convenção (n.º 176) sobre Segurança e Saúde nas Minas, 1995

Convenção (n.º 183) sobre a Proteção da Maternidade, 2000

Convenção (n.º 184) sobre a Segurança e Saúde na Agricultura, 2001

Convenções e Recomendações selecionadas contendo disposições específicas sobre os trabalhadores migrantes

Convenção (n.º 19) relativa à Igualdade de Tratamento (Acidentes de Trabalho), 1925

Convenção (n.º 88) sobre o Serviço de Emprego, 1948

Convenção (n.º 102) relativa à Segurança Social (Norma Mínima), 1952

Recomendação (n.º 100) sobre a Proteção dos Trabalhadores Migrantes (Países Insuficientemente Desenvolvidos), 1955

Convenção (n.º 110) sobre as Plantações, 1958

Convenção (n.º 118) sobre a Igualdade de Tratamento (Segurança Social), 1962

Convenção (n.º 157) sobre a Manutenção dos Direitos à Segurança Social, 1982

Convenção (n.º 181) relativa às Agências de Emprego Privadas, 1997

Recomendação (n.º 200) sobre VIH e SIDA, 2010

Convenção (n.º 189) sobre os Trabalhadores e Trabalhadoras Domésticos, 2011

Recomendação (n.º 201) sobre os Trabalhadores e Trabalhadoras Domésticos, 2011

Recomendação (n.º 202) sobre os Pisos de Proteção Social, 2012

Recomendação (n.º 203) sobre o Trabalho Forçado (Medidas Complementares), 2014

Recomendação (n.º 204) relativa à Transição da Economia Informal para a Economia Formal, 2015

Convenções e recomendações sobre os trabalhadores migrantes

Convenção (n.º 97) relativa aos Trabalhadores Migrantes (Revista), 1949

Recomendação (n.º 86) sobre a Migração por Motivos Profissionais (revista), 1949

Convenção (n.º 143) relativa aos Trabalhadores Migrantes (Disposições Complementares), 1975

Recomendação (n.º 151) relativa aos Trabalhadores Migrantes, 1975

Os textos das convenções e recomendações da OIT estão disponíveis no [website do Sistema de Informação I sobre as Normas Internacionais do Trabalho – NORMLEX](#).

Além disso, a jurisprudência a nível regional reforçou a noção de que as normas internacionais do trabalho e as legislações laborais nacionais devem ser aplicadas aos trabalhadores migrantes.

Caixa 2.7 A opinião consultiva do Tribunal Interamericano de Direitos Humanos sobre os direitos dos migrantes indocumentados

Em conformidade com o Artigo 64.º, n.º 1, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), os Estados-Membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) podem consultar o Tribunal Interamericano de Direitos Humanos (TIDH) relativamente à interpretação da CADH e de outros tratados relativos à proteção dos direitos humanos nos estados americanos. Em 2003, a pedido do México, o Tribunal emitiu um contundente parecer consultivo que reforça claramente a aplicação das normas internacionais do trabalho aos trabalhadores estrangeiros, particularmente aos que se encontram em situação irregular. O Tribunal concluiu que a não discriminação e o direito à igualdade são aplicáveis a todos os residentes, independentemente da sua situação migratória; que os Estados não podem, portanto, restringir os direitos laborais dos trabalhadores não autorizados; e que uma vez a relação laboral ter sido iniciada, os trabalhadores não autorizados têm direito ao pleno exercício dos direitos laborais garantidos aos trabalhadores autorizados. O Tribunal foi unânime ao afirmar que:

O estatuto migratório de uma pessoa não pode constituir de nenhuma forma uma justificação para a privar do gozo e do exercício dos seus direitos humanos, incluindo os relacionados com o emprego. O migrante, ao assumir uma relação de emprego, adquire direitos como trabalhador, que devem ser reconhecidos e garantidos, independentemente da sua situação regular ou irregular no Estado de emprego. Estes direitos são consequência da relação laboral.

[Juridical Condition and Rights of Undocumented Migrants](#), Parecer Consultivo OC- 18/03, TIDH, Série A, N.º 18, 17 de setembro de 2003.

Ainda que os pareceres consultivos não sejam vinculativos do ponto de vista jurídico, produzem efeitos jurídicos não só no Estado ou órgão que solicita o parecer consultivo, mas em todos os Estados-Membros da OEA. Além disso, o tribunal reiterou desde então que o princípio de igualdade perante a lei e de igualdade na proteção e na não discriminação se aplicam aos trabalhadores indocumentados na sua jurisdição contenciosa. Ver, por exemplo, [Vélez Loor contra o Panamá](#) (acórdão de 23 de novembro de 2010, TIDH, Série C, N.º 218, par. 100), onde o Tribunal decidiu que «os Estados devem respeitar os seus direitos humanos e garantir o seu exercício e gozo a todas as pessoas que se encontrem na sua jurisdição, sem qualquer discriminação com base na sua situação regular ou irregular, ou na sua nacionalidade, raça, género ou qualquer outra razão». Ver também [Nadege Dorzema et al. contra a República Dominicana](#) (acórdão de 24 de outubro de 2012, TIDH, Série C, N.º 251, parágrafo 154) [Família Pacheco Tineo contra o Estado Plurinacional da Bolívia](#) (acórdão de 25 de novembro de 2013, TIDH Série C, N.º 272, parágrafo 129).

2.2.3 As normas internacionais que abordam expressamente a migração laboral e os direitos dos trabalhadores migrantes

Os desafios específicos colocados pela regulação da migração laboral ao mesmo tempo que se protege adequadamente os trabalhadores migrantes motivaram a elaboração de três instrumentos específicos, sob os auspícios das Nações Unidas, como exposto a seguir em ordem cronológica. Dois destes instrumentos foram adotados pela Conferência Internacional do Trabalho da OIT, enquanto o terceiro é um tratado fundamental sobre direitos humanos, adotado pela Assembleia-Geral das Nações Unidas. Estes três instrumentos estão sujeitos, respetivamente, aos mecanismos de supervisão da OIT e das Nações Unidas (ver abaixo).

Convenção (n.º 97) sobre os Trabalhadores Migrantes (Revista), 1949

A Convenção n.º 97 foi revista, atualizando as normas anteriores da OIT e incluindo disposições jurídicas e regulamentares para os trabalhadores migrantes em situação *regular*. Esta Convenção contém disposições que regulam as condições nas quais a migração laboral deve ocorrer, entre estas a obrigação de manter um serviço gratuito apropriado para prestar apoio aos trabalhadores migrantes (Artigo 2.º) e de adotar medidas sobre a propaganda sobre migração que pode induzir em erro (Artigo 3.º), assim como normas para a proteção dos trabalhadores face à discriminação e exploração enquanto estão empregados em países que não os seus próprios. O Artigo 6.º estabelece o princípio da igualdade de tratamento entre os migrantes que se encontram legalmente num território e os cidadãos nacionais, sem discriminação por motivos de nacionalidade, raça, religião e sexo no que se refere aos salários e às condições de trabalho, a afiliação sindical, alojamento, segurança social, impostos de trabalho e procedimentos legais. A Convenção n.º 97 é acompanhada da [Recomendação \(n.º 86\) sobre a Migração por Motivos Profissionais \(Revista\), 1949](#), que carece de carácter vinculativo e proporciona diretrizes adicionais sobre a regulamentação da migração laboral. O Anexo à Recomendação n.º 86 contém um modelo de acordo bilateral sobre a migração laboral que serviu de modelo para os Estados-Membros da OIT na conceção dos seus próprios acordos bilaterais para regular a migração laboral (ver também Caixa 2.15).

Convenção (n.º 143) relativa aos Trabalhadores Migrantes (Disposições Complementares), 1975

A Convenção n.º 143 foi adotada numa altura em que a atenção da comunidade internacional se dirigia aos crescentes abusos relacionados com a migração irregular. Esta Convenção está dividida em duas partes. A Parte I, sobre a migração em condições de abuso, contém disposições que visam eliminar a migração não autorizada e o emprego «ilegal». O Artigo 1.º, obriga os Estados Partes a respeitar os direitos humanos fundamentais de todos os trabalhadores migrantes, incluindo os que se encontram em situação irregular. Está entendido que os direitos humanos básicos incluem os direitos humanos fundamentais contidos nos instrumentos internacionais adotados pelas Nações Unidas neste domínio, que incluem alguns dos princípios e direitos fundamentais do trabalho contemplados nas convenções fundamentais da OIT. O Artigo 8.º, concretamente, sublinha que os trabalhadores migrantes não podem ser considerados como estando em situação irregular pelo mero facto de perderem os seus empregos, enquanto o Artigo 9.º, n.º 1, estipula que os trabalhadores migrantes em situação irregular cuja situação não pode ser regularizada têm direito à igualdade de tratamento no que respeita os direitos derivados de empregos anteriores em matéria de remuneração, segurança social e outros benefícios. A Parte II da Convenção n.º 143 sobre a igualdade de oportunidades e de tratamento centra-se na migração regular

e facilita na prática a integração dos trabalhadores migrantes que residem legalmente no país de acolhimento. O Artigo 10.º requer que os Estados adotem uma política nacional destinada a promover e garantir a igualdade de oportunidades e de tratamento para os trabalhadores migrantes e as suas famílias dentro do território, o que implica tomar medidas ativas, algumas das quais são mencionadas no Artigo 12.º. Entre os exemplos de medidas com estas características estão a cooperação com as organizações de empregadores e de trabalhadores e outros organismos relevantes; a promulgação de legislação e a adaptação de programas educacionais necessários para implementar as políticas nacionais; a revogação de legislação e a modificação de instruções e práticas administrativas incompatíveis com as políticas nacionais; a formulação e aplicação de políticas sociais em consulta com as organizações representativas de empregadores e de trabalhadores; e a garantia de igualdade de tratamento para todos os trabalhadores migrantes relativamente às suas condições de trabalho. A Convenção n.º 143 é acompanhada da [Recomendação \(n.º 151\) relativa aos Trabalhadores Migrantes, 1975](#), que estabelece diretivas mais detalhadas sobre a igualdade de oportunidades e de tratamento, políticas sociais, e emprego e residência dos trabalhadores migrantes.

Caixa 2.8 A dimensão humana – mais perto da justiça: o caminho dos trabalhadores domésticos migrantes no Líbano

Depois de ter testemunhado de perto a guerra durante a invasão israelita ao Líbano, em julho de 2006, Jennifer [uma cidadã filipina] que não quer relevar o seu nome de família para proteger a sua identidade, não quis renovar o seu contrato de trabalho no Líbano como trabalhadora doméstica migrante. [...]

A embaixada filipina acolheu Jennifer durante duas semanas e organizou a sua viagem de regresso às Filipinas. Mas depois de muitos meses de trabalho árduo no Líbano, ela foi forçada a ir-se embora sem receber a sua remuneração.

Ainda que este tenha sido o fim da terrível experiência de Jennifer como trabalhadora doméstica migrante no Líbano, foi também o início da sua longa viagem para obter justiça através do sistema judicial libanês. [...]

«Ao abrigo da lei libanesa, um trabalhador doméstico migrante tem direito a intentar uma ação perante um juiz ou a polícia, e tem direito a um julgamento justo, como qualquer outro cidadão libanês [...].»

A primeira vez que um tribunal libanês decidiu a favor de um trabalhador doméstico migrante foi em 2005. Nessa altura, o juiz sentenciou o pagamento de 500 000 libras libanesas – cerca de 330 dólares norte-americanos – a um trabalhador doméstico migrante, representado pela Caritas, que tinha sido vítima de exploração e abuso pelo seu empregador no Vale de Bekaa, no sudeste do Líbano.

Desde essa altura, muitos trabalhadores domésticos no Líbano apresentaram os seus casos ao tribunal. A despeito de ser um processo lento e com muitas dificuldades, a sua busca de justiça começou a ter resultados e as consequências destes acordãos de referência têm repercussões em toda a sociedade, modificando lentamente a maneira como os libaneses veem os trabalhadores domésticos migrantes e os seus direitos. Nos dias de hoje, as indemnizações por abuso e trabalho forçado podem atingir 20 000 dólares norte-americanos.

Este mês, sete anos depois de ter falado com Jennifer na embaixada das Filipinas em Beirute, o advogado da Caritas [que está a tratar do seu processo] tem finalmente uma boa notícia: a Caritas conseguiu uma sentença a seu favor e os salários que o seu empregador lhe devia foram-lhe transferidos.

“[Edging closer to justice: The journey of migrant domestic workers in Lebanon](#)”, Centro de Imprensa da OIT, Bureau Internacional do Trabalho, 2014

Dado que a OIT é uma organização tripartida composta por governos, trabalhadores e empregadores, as consultas com organizações de trabalhadores e empregadores consideram-se fundamentais em todos os domínios de ação relacionados com o mundo do trabalho. A recomendação n.º 86, par. 4, n.º 2, propõe especificamente que esta consulta abranja «todas as questões de carácter geral relativas à migração dos trabalhadores». Os quatro instrumentos da OIT dedicados especificamente à proteção dos trabalhadores migrantes e à governação da migração laboral são complementados pelo [The Multilateral Framework on Labour Migration](#), 2006. O Quadro inclui uma série de princípios e diretrizes não vinculativos que se apoiam num compêndio de «boas práticas» nas seguintes nove áreas: trabalho digno, base mundial de conhecimento, gestão/governação da migração laboral, meios para a cooperação internacional sobre a migração laboral, prevenção e proteção contra as práticas migratórias abusivas, integração e inclusão social, proteção de trabalhadores migrantes, migração e desenvolvimento e, por fim, processo migratório.

Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (ICRMW), 1990

A ICRMW foi adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 18 de dezembro de 1990. É o tratado internacional mais completo dedicado aos direitos dos trabalhadores migrantes e das suas famílias, à regulamentação da migração e à cooperação entre estados sobre migrações. É também um dos principais tratados internacionais de direitos humanos.

A ICRMW afirma explicitamente que os direitos fundamentais enunciados na [Declaração Universal dos Direitos Humanos](#) e garantidos ao abrigo do [Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos](#) e o [Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais](#) e outros tratados fundamentais de direitos humanos são aplicáveis a todos os trabalhadores migrantes. A Parte II da ICRMW sublinha a aplicação do princípio de não discriminação a todos os trabalhadores migrantes, que são titulares dos direitos conferidos na ICRMW «sem distinção alguma, independentemente de qualquer consideração de raça, cor, sexo, língua, religião ou convicção, opinião política ou outra, origem nacional, étnica ou social, nacionalidade, idade, posição económica, património, estado civil, nascimento ou de qualquer outra situação» (Artigo 7.º). Os direitos aplicáveis a todos os trabalhadores migrantes e aos membros das suas famílias, incluindo os que se encontram em situação irregular, são enumerados na Parte III (Artigos 8.º a 35.º) constando, entre estes, a liberdade de sair e entrar em qualquer Estado, incluindo o Estado de origem (Artigo 8.º); o direito à liberdade e à segurança da sua pessoa e à proteção efetiva do Estado contra a violência, os maus tratos físicos, as ameaças e a intimidação, por parte de funcionários públicos ou privados, grupos ou instituições (Artigo 16.º); os mesmos direitos, perante os tribunais, que os nacionais dos Estados (Artigo 18.º); a proibição de expulsão coletiva e direito a proteção no processo de expulsão (Artigo 22.º); o direito ao reconhecimento da sua personalidade jurídica, em todos os lugares, perante a lei (Artigo 24.º); e o direito

de serem informados (Artigo 33.º). Os direitos sociais fundamentais em matéria de igualdade de tratamento relativamente aos nacionais no que respeita a retribuição e outras condições de trabalho (Artigo 25.º), segurança social (Artigo 27.º), acesso a cuidados médicos (Artigo 28.º) e educação (Artigo 30.º) são também protegidos.

A Parte IV da ICRMW enumera os direitos mais específicos dos trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias que estejam numa situação regular ou documentados, tais como os que tratam da reunificação familiar (Artigo 44.º) e acesso ao mercado de trabalho (Artigos 52.º e 53.º). A Parte V contém uma série de disposições que abordam as categorias específicas de trabalhadores migrantes, como os trabalhadores fronteiriços, trabalhadores sazonais, os trabalhadores vinculados a um projeto e os trabalhadores independentes.

A Parte VI promove condições sólidas, equitativas, humanas e lícitas relacionadas com a migração internacional de trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias e estabelece princípios para a consulta e cooperação intergovernamental na regulação da migração laboral.

Desde 12 de agosto de 2015, 87 países e territórios - dois terços dos cerca de 130 países e territórios para os quais a migração internacional é um elemento muito importante – estão sujeitos a pelo menos uma destas três convenções complementares. Não obstante a ICRMW não ter sido ainda ratificada por nenhum país de rendimento elevado, onze Estados-Membros da UE, (entre eles a maioria dos maiores países de destino dos migrantes), Israel, Noruega e Nova Zelândia ratificaram uma ou ambas as convenções da OIT sobre trabalhadores migrantes. Um grupo de países recentemente industrializados, como o Brasil, a China (Região Administrativa Especial de Hong Kong) e a Malásia (Sabah), estão também sujeitos à Convenção n.º 97. Uma das razões indicadas para a não ratificação da ICRMW pelos países de rendimento elevado é que a distinção entre os direitos económicos e sociais concedidos aos trabalhadores migrantes e às suas famílias em situação irregular e aos migrantes regulares não é suficientemente clara ([EU Council conclusions on the 2013 UN High Level Dialogue on Migration and Development and on broadening the development-migration nexus](#), par. 13). Todavia, como observado mais adiante no Capítulo 3, os direitos humanos são aplicáveis a todas as pessoas, independentemente da sua nacionalidade e estatuto migratório, e qualquer diferença de tratamento entre nacionais e não nacionais (incluindo os que se encontram em situação irregular), ou entre diferentes grupos de não nacionais, tem de responder a um objetivo legítimo, e qualquer ação empreendida para atingir esse objetivo deve ser proporcional e razoável em si própria ([The economic, social and cultural rights of migrants in an irregular situation](#), Nações Unidas, 2014, pág. 24).

Caixa 2.9 As ratificações das Convenções n.º 97 e 143 da OIT e da Convenção das Nações Unidas sobre os Trabalhadores Migrantes

Convenção (n.º 97) sobre os Trabalhadores Migrantes (Revista), 1949

África: Argélia, Burquina Faso, Camarões, Madagáscar, Maláui, Maurícia, Nigéria, Quênia, República Unida da Tanzânia (Zanzibar), Zâmbia

Américas e Caraíbas: Bahamas, Barbados, Belize, Brasil, Cuba, Dominica, Equador, Granada, Guatemala, Guiana, Jamaica, Santa Lúcia, Trindade e Tobago, Uruguai, Venezuela

Ásia e Pacífico: Filipinas, Hong Kong (Região Administrativa Especial, China), Malásia (Sabah), Nova Zelândia, Quirguistão, Tadjiquistão

Europa: Albânia, Alemanha, Arménia, Bélgica, Bósnia-Herzegovina, Chipre, Eslovénia, Espanha, França, Itália, Montenegro, Noruega, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, República da Moldávia, Sérvia, antiga República jugoslava da Macedónia

Médio Oriente: Israel

Convenção (n.º 143) relativa aos Trabalhadores Migrantes (Disposições Complementares), 1975

África: Benim, Burquina Faso, Camarões, Guiné, Quênia, Togo, Uganda

Américas e Caraíbas: Venezuela

Ásia e Pacífico: Filipinas, Tadjiquistão

Europa: Albânia, Arménia, Bósnia-Herzegovina, Chipre, Eslovénia, Itália, Montenegro, Noruega, Portugal, antiga República jugoslava da Macedónia, São Marinho, Sérvia, Suécia

Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, 1990

África: Argélia, Burquina Faso, Cabo Verde, Egito, Gana, Guiné, Lesoto, Líbia, Madagáscar, Mali, Mauritânia, Marrocos, Moçambique, Níger, Nigéria, Ruanda, Seicheles, Senegal, Uganda

Américas e Caraíbas: Argentina, Belize, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, El Salvador, Guatemala, Guiana, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Paraguai, Peru, São Vicente e Granadinas, Uruguai

Ásia e Pacífico: Bangladeche, Filipinas, Indonésia, Quirguistão, Sri Lanca, Tadjiquistão, Timor-Leste

Europa: Albânia, Azerbaijão, Bósnia-Herzegovina, Turquia

Médio Oriente: Síria

Esta Convenção também foi assinada por 18 países (em 12 de agosto de 2015):

África: Benim, Camarões, Chade, Comores, Congo, Gabão, Guiné-Bissau, Libéria, São Tomé e Príncipe, Serra Leoa, Togo

Américas e Caraíbas: Haiti, Venezuela

Ásia e Pacífico: Camboja, Palau

Europa: Arménia, Montenegro, Sérvia

Coletivamente, estas três convenções proporcionam um quadro amplo e integral que cobre a maioria das questões relacionadas com o tratamento dos migrantes. As convenções não são apenas instrumentos para a proteção de direitos, também contêm determinadas disposições para incentivar e orientar a consulta

intergovernamental, a partilha de informação e a cooperação em quase todos os aspetos da migração internacional.

Caixa 2.10 Dez razões para ratificar as convenções internacionais sobre a proteção dos trabalhadores migrantes

1. Implementar todas as bases e quadros jurídicos fundamentais para que as políticas nacionais regulem a migração laboral, protejam os trabalhadores migrantes e assegurem a coesão social.
2. Obter apoio público para as políticas e as práticas de migração laboral, demonstrando conformidade com as normas internacionais de direitos humanos e as normas de trabalho.
3. Demonstrar que os países de origem e de destino dos migrantes são responsáveis pelas mesmas regras básicas que aplicam aos cidadãos, aos nacionais no estrangeiro e aos estrangeiros nos seus territórios.
4. Proteger os direitos e as vantagens dos trabalhadores nacionais e migrantes de igual forma, assegurando «regras de jogo justas» de igualdade de tratamento e não discriminação.
5. Garantir que as normas relativas ao trabalho digno são aplicadas a todos os trabalhadores.
6. Desencorajar o tratamento de trabalhadores migrantes como mercadorias através do estabelecimento dos seus direitos humanos e laborais nas legislações nacionais.
7. Garantir a liberdade de associação e de negociação coletiva para todos os trabalhadores, assegurando que os direitos dos trabalhadores migrantes são reconhecidos e protegidos pela lei.
8. Permitir que os Estados beneficiem da contribuição dos principais intervenientes no mundo do trabalho, concebendo políticas de migração laboral que associem os próprios migrantes na sua formulação, dado que os migrantes são frequentemente representados por sindicatos e que a adoção e implementação dos instrumentos nacionais relativos ao mundo do trabalho implicam o diálogo social.
9. Reduzir a migração irregular e o tráfico de pessoas eliminando os incentivos para a exploração laboral, as condições de trabalho onde se verificam abusos e o emprego não autorizado.
10. Obter orientação para as políticas nacionais e para a cooperação internacional sobre a migração através de uma revisão periódica dos sistemas de supervisão de direitos humanos da OIT e das Nações Unidas, e dos seus serviços de assessoria.

Adaptado do [Guide on Ratification: International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families](#), Comité Diretivo Internacional para a Campanha para a Ratificação da Convenção sobre os Direitos dos Migrantes, abril de 2009.

2.3 A supervisão das normas internacionais de direitos humanos e das normas de trabalho

A ratificação dos instrumentos internacionais de direitos humanos das normas internacionais do trabalho é insuficiente por si própria para garantir a sua aplicação efetiva a nível nacional. Esta questão é abordada mais detalhadamente no Capítulo 5, mas é importante sublinhar que os sistemas internacionais de normas de direitos humanos e de normas de trabalho têm um processo formal de revisão para ajudar os Estados Partes a implementar efetivamente os seus compromissos. Em ambos os casos, espera-se que os governos apresentem relatórios periódicos sobre as medidas que tomaram no âmbito nacional para implementar as convenções das quais são parte e as dificuldades com se possam ter deparado. Estes relatórios são analisados por comités independentes de especialistas. Os objetivos gerais de ambos os sistemas são incentivar a aplicação das normas, assegurar uma interpretação consistente das mesmas a nível internacional e identificar áreas nas quais os Estados possam sentir dificuldades ou ter lacunas na sua implementação. Para alcançar este último objetivo, podem ser estabelecidos serviços de assessoria e de cooperação técnica que permitam apoiar a implementação adequada destas convenções.

Há, porém, algumas diferenças entre os dois sistemas, como descrito a seguir.

2.3.1 Os órgãos das Nações Unidas criados ao abrigo de tratados

No sistema internacional de direitos humanos das Nações Unidas, a implementação de cada um dos tratados fundamentais de direitos humanos é supervisionada por um «órgão de tratado» composto por especialistas selecionados entre os Estados Partes. A implementação dos tratados corresponde aos Estados Partes, que aceitam a obrigação de informar periodicamente relativamente aos mesmos. Os órgãos de tratados avaliam os relatórios e formulam recomendações sobre a implementação da responsabilidade dos Estados, conhecidas como observações finais. Os órgãos de tratados também proporcionam orientação aos Estados sobre a interpretação das disposições específicas do tratado, formulando comentários e recomendações de carácter geral. Também podem atender denúncias individuais ou entre Estados nos casos em que assim esteja contemplado ao abrigo dos tratados, e se for aceite pelo Estado Parte em questão. Como anteriormente indicado, a maior parte dos tratados fundamentais de direitos humanos das Nações Unidas são aplicáveis aos trabalhadores migrantes e às suas famílias, e os órgãos de tratados exprimem periodicamente as suas preocupações sobre os trabalhadores migrantes que se enquadram no âmbito destes tratados.

Caixa 2.11 Exemplos de comentários gerais e recomendações relevantes para os migrantes aprovadas por órgãos das Nações Unidas ao abrigo de tratados

No seu **Comentário Geral N.º 15 (1986)** sobre *A posição dos estrangeiros ao abrigo do Pacto de Direitos Cívicos e Políticos*, adotado em abril de 1986, o Comité dos Direitos Humanos deixou claro que não pode haver discriminação entre os «estrangeiros» e os cidadãos na aplicação dos direitos humanos garantidos pelo Pacto.

No seu **Comentário Geral N.º 30 (2004)** sobre a **Discriminação contra os não cidadãos**, adotado em agosto de 2004, o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial (CERD) recomendou que os Estados Partes da Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (ICERD) adotassem medidas para «[a]ssegurar que as garantias legislativas contra a discriminação racial se aplicam aos não cidadãos, independentemente do seu estatuto migratório, e que a aplicação da legislação não tem nenhum efeito discriminatório sobre os não cidadãos». Além disso, recomendou que, entre outras coisas, os Estados devem adotar medidas para assegurar «que as instituições de educação públicas estão abertas a não cidadãos e aos filhos do migrantes indocumentados residentes no território do Estado Parte»; para «eliminar a discriminação contra não cidadãos no que respeita as condições e os requisitos de trabalho»; e «evitar e resolver os graves problemas com os quais os trabalhadores não cidadãos se confrontam, particularmente os trabalhadores domésticos não cidadãos, tais como a servidão por dívidas, a retenção do passaporte, a reclusão ilícita, a violação e as agressões físicas». O Comitê clarificou também que «todas as pessoas têm direito a usufruir dos direitos laborais e de emprego, incluindo a liberdade de reunião e de associação, desde o início de uma relação de emprego e até que esta termine».

Na sua **Recomendação Geral N.º 26 (2008)** sobre as **Trabalhadoras migrantes**, adotada em dezembro de 2008, o Comitê para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres afirmou que a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (CEDAW) se aplica a todas as mulheres, incluindo as mulheres migrantes, e que as últimas não devem ser discriminadas em nenhuma área das suas vidas.

No seu **Comentário Geral N.º 20 (2009)** sobre a **Não discriminação nos direitos sociais, económicos e culturais (artigo 2.º, par. 2)**, adotado em junho de 2009, o Comitê dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais confirmou que o termo «outro estatuto» na disposição de não discriminação, Artigo 2.º, n.º 1 do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais abrange motivos adicionais de discriminação proibidos, incluindo os relativos à nacionalidade, o que resulta em que todos os direitos no Pacto sejam «aplicáveis a todos, incluindo os não nacionais, como os refugiados, os requerentes de asilo, os apátridas, os trabalhadores migrantes e as vítimas de tráfico internacional, independentemente do seu estatuto jurídico e da sua documentação» (par. 30).

[Human Rights Treaty Bodies - General Comments](#), Nações Unidas.

Em conformidade com o Artigo 72.º, a aplicação da ICRMW é monitorizada pelo [Comité de Proteção dos Direitos Humanos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias](#), designado mais comumente por Comitê dos Trabalhadores Migrantes. O Comitê é composto por 14 especialistas independentes que desempenham as suas funções a título pessoal. Os Estados Partes são obrigados a apresentar um relatório inicial no ano a seguir à entrada em vigor da ICRMW no Estado Parte em questão, e informar posteriormente a cada cinco anos sobre os passos dados para a sua implementação. Os Estados Partes devem também indicar as dificuldades com que se confrontaram na implementação da ICRMW e proporcionar informações sobre a migração, como os fluxos migratórios e o número de migrantes no país. Os desafios encontrados na recolha destes dados foram analisados no [dia de debate geral sobre o papel das estatísticas de migração](#)

na apresentação de relatórios e nas políticas de migração, que o Comité organizou em abril de 2013. Após analisar os relatórios, o Comité formula as observações finais, que são transmitidas ao Estado Parte em questão. O Comité também começou a formular comentários gerais, o primeiro dos quais foi aprovado na sua 13.ª Sessão, em dezembro de 2010, relativo aos trabalhadores domésticos migrantes, e que proporciona orientação sobre a aplicação da ICRMW a este grupo de trabalhadores migrantes, que são particularmente vulneráveis ao abuso e à exploração. Um segundo comentário geral sobre os direitos dos trabalhadores migrantes em situação irregular e membros das suas famílias foi adotado pelo Comité na sua 18.ª Sessão, em abril de 2013. As observações finais do Comité aos Estados Partes, assim como os comentários gerais e os relatórios iniciais e periódicos dos Estados Partes, estão disponíveis em: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CMW/Pages/CMWIndex.aspx>.

Em conformidade com o Artigo 77.º, uma vez os 10 Estados Partes terem aceite os procedimentos, o Comité também pode analisar <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx#navigation> ou comunicações de pessoas que aleguem que os seus direitos contemplados na ICRMW tenham sido violados. Em 12 de agosto de 2015, três Estados Partes (El Salvador, México e Uruguai) aceitaram-no.

2.3.2 O sistema de proteção dos direitos humanos baseado da Carta das Nações Unidas

O sistema de proteção dos direitos humanos baseado na Carta das Nações Unidas inclui os seguintes mecanismos principais, que foram revistos desde o estabelecimento do novo Conselho para os Direitos Humanos, que substituiu a Comissão para os Direitos Humanos em 2006:

- A possibilidade de apresentar denúncias de carácter confidencial ao abrigo do [procedimento 5/1](#) «para abordar os padrões persistentes de violações graves e comprovadas dos direitos humanos e das liberdades fundamentais que ocorrem em qualquer parte do mundo sob quaisquer circunstâncias» (Conselho para os Direitos Humanos (CDH) Res. 5/1 de 18 de junho de 2007 – anteriormente o procedimento 1503 ao abrigo da Res. ECOSOC 1503 (XLVIII) (1970));
- [Os Procedimentos Especiais do Conselho para os Direitos Humanos](#), através dos quais é designado um Relator, um grupo de trabalho ou um Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas para analisar as violações dos direitos humanos relativas a uma situação específica num país ou a um problema temático em qualquer região do mundo; e a
- [Revisão periódica universal \(RPU\)](#), um processo conduzido pelos Estados sob os auspícios do Conselho para os Direitos Humanos que assegura que as obrigações em matéria de direitos humanos dos 193 Estados-Membros das Nações Unidas são alvo de escrutínio.

Estes mecanismos baseados na Carta das Nações Unidas são importantes para os migrantes porque são aplicáveis a todos os Estados-Membros das Nações Unidas, tenham ou não ratificado algum dos tratados internacionais de direitos humanos, incluindo qualquer instrumento específico de proteção dos migrantes. Os últimos dois mecanismos são especialmente relevantes para garantir que os direitos dos migrantes são protegidos adequadamente.

Caixa 2.12 O compromisso dos parlamentares com os mecanismos de direitos humanos das Nações Unidas

Os parlamentares encontram-se numa situação privilegiada para elevar as normas internacionais de direitos humanos ao nível nacional e comunitário e, desta forma, ajudar a assegurar que estas têm um impacto real no terreno.

Os Parlamentos e os seus membros podem desempenhar um papel fundamental na RPU do Conselho para os Direitos Humanos das Nações Unidas e no trabalho dos órgãos das Nações Unidas criados ao abrigo dos tratados de direitos humanos, incluindo o Comité dos Trabalhadores Migrantes, que supervisiona a implementação dos tratados fundamentais de direitos humanos das Nações Unidas.

Uma característica comum da RPU e dos órgãos das Nações Unidas criados ao abrigo dos tratados de direitos humanos é a revisão periódica, a cada quatro ou cinco anos, da situação dos direitos humanos em cada Estado e a aprovação de recomendações concretas sobre medidas para melhorar o respeito pelos direitos humanos a nível nacional.

A UIP destaca a necessidade de uma intensificação do envolvimento parlamentar nos procedimentos internacionais de direitos humanos, particularmente a RPU. A UIP e as suas instituições parceiras organizaram, desde 2014, seminários regionais para promover a contribuição dos Parlamentos para a RPU, tendo a importância da contribuição parlamentar sido incluída numa resolução e unanimemente adotada pelo Conselho para os Direitos Humanos em junho de 2014 (A/HRC/RES/26/29). Entre os resultados dos seminários e a resolução de 2014, incluiu-se a recomendação de que os membros do Parlamento podem contribuir para o processo da RPU através da sua participação:

- na preparação dos respetivos relatórios nacionais dos Estados ao Conselho para os Direitos Humanos;
- como parte da delegação estatal que apresente o relatório nacional ao Conselho para os Direitos Humanos; e
- na análise, seguimento e implementação das recomendações da comunidade internacional durante a revisão.

Dada a semelhança entre os procedimentos informativos da RPU e dos órgãos das Nações Unidas criados ao abrigo dos tratados de direitos humanos, estas recomendações para uma intensificação do envolvimento parlamentar também são aplicáveis ao trabalho dos órgãos de tratados.

Em 1 de junho de 2015, havia 41 mandados temáticos e 14 mandatos de país, em conformidade com os Procedimentos Especiais do Conselho para os Direitos Humanos. Um mandato temático especialmente relevante é o do [Relator Especial das Nações Unidas sobre os direitos humanos dos migrantes](#), que foi estabelecido em 1999 pela antiga Comissão para os Direitos Humanos e cujo mandato foi prorrogado em cinco ocasiões. O Professor François Crépeau (Canadá) é o atual titular. As funções principais do Relator Especial incluem a análise de vias e de meios para ultrapassar os obstáculos com vista a uma proteção dos direitos humanos dos migrantes plena e efetiva; a solicitação e a receção de informações de todas as fontes relevantes, incluindo dos próprios migrantes, sobre violações dos direitos

humanos dos migrantes e das suas famílias; a formulação de recomendações adequadas para prevenir e solucionar as violações dos direitos humanos dos migrantes, independentemente de onde ocorram; e a promoção da aplicação efetiva das normas e dos princípios internacionais sobre esta questão. Também é requerido ao Relator Especial que tenha em consideração a perspetiva de género quando solicite ou analise as informações, e que preste especial atenção à existência de discriminação e violência contra as mulheres migrantes nas suas diferentes formas. O Relator Especial apresenta relatórios periódicos, entre estes sobre visitas a países, ao Conselho para os Direitos Humanos e à Assembleia-Geral.

Caixa 2.13 A colaboração do Relator Especial das Nações Unidas sobre os direitos humanos

Desde 2000 que o Relator Especial das Nações Unidas sobre os direitos humanos dos migrantes colabora com os parlamentares de diversos Estados durante as visitas de investigação a vários países, entre os quais a África do Sul, Albânia, Canadá, Equador, Filipinas, Guatemala, Itália, México, Peru, Roménia e Senegal.

As visitas do Relator Especial também podem ajudar a estimular a adoção de medidas incluindo a nível parlamentar. Durante a sua visita ao Equador em 2001, as autoridades informaram o Relator Especial de que a adesão à [Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias](#) tinha sido aprovada pela Comissão de Assuntos Internacionais e Defesa Nacional do Congresso. Na altura em que o relatório do Relator Especial foi publicado, em fevereiro de 2002, o Congresso já tinha ratificado a Convenção. A Lei de Migração do Equador foi também alterada pelo Congresso em 2004, com vista a cumprir a recomendação do Relator Especial de que a Lei estivesse em conformidade com a Convenção.

Os direitos humanos dos migrantes não só são objeto do mandato do Professor Crépeau, como também foram examinados ao abrigo dos mandatos temáticos de outros relatores especiais e grupos de trabalho, tal como o [Relator Especial sobre o tráfico de pessoas, em especial mulheres e crianças](#), o [Relator Especial sobre a violência contra as mulheres, as suas causas e consequências](#) e o [Relator Especial sobre as formas contemporâneas de escravidão, as suas causas e consequências](#). O trabalho do [Relator Especial sobre as formas contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância conexa](#) é especialmente importante uma vez que os «migrantes» são um dos grupos aos quais o Relator Especial tem de prestar particular atenção quando investiga os incidentes de formas contemporâneas de racismo e de discriminação racial. Adicionalmente, o trabalho do [Grupo de Trabalho sobre a Detenção Arbitrária](#) dirigiu a sua atenção ao número crescente de práticas de detenção nos Estados de todo o mundo no que respeita os migrantes.

Com a análise de todos os Estados-Membros das Nações Unidas no primeiro ciclo (2006-2011) agora completa a, [RPU](#) provou ser um mecanismo útil para chamar a atenção sobre as obrigações dos Estados em matéria de direitos humanos relativamente a determinados grupos de pessoas em situação de risco, incluindo os migrantes. As frequentes recomendações apresentadas aos Estados-Membros pelos seus pares incluem as relativas à ratificação dos instrumentos internacionais de direitos humanos, incluindo a ICRMW.

2.3.3 Os procedimentos de supervisão da Organização Internacional do Trabalho

A OIT solicita aos países que ratificaram as convenções fundamentais e prioritárias/de governação que apresentem relatórios em intervalos de três a cinco anos para as convenções técnicas. Os relatórios podem ser solicitados em intervalos mais curtos. As organizações de empregadores e trabalhadores têm direito a apresentar comentários sobre os relatórios dos governos e a apresentar comunicações sobre a aplicação das convenções diretamente à OIT. Estes relatórios são analisados pela [Comissão de Peritos para a Aplicação de Convenções e Recomendações \(CEACR\)](#), que se reúne uma vez por ano para analisar os relatórios sobre todas as convenções da OIT. Os membros da CEACR são destacados juristas de renome internacional e nacional nomeados pelo Conselho de Administração por proposta do Diretor-Geral da OIT. As nomeações são realizadas a título pessoal, elegendo pessoas competentes e independentes procedentes de diferentes regiões geográficas, sistemas jurídicos e culturas. A CEACR faz dois tipos de comentários: as **observações** que dizem respeito às questões fundamentais suscitadas pela aplicação de uma Convenção específica por um Estado e que são publicadas no relatório anual da CEACR apresentado à Conferência Internacional do Trabalho; e as **solicitações diretas**, que estão relacionadas com questões mais técnicas ou com solicitações para obter informações adicionais. Estas não são publicadas no relatório, mas estão disponíveis publicamente no *website* da OIT ([NORMLEX – Sistema de Informação sobre as Normas Internacionais do Trabalho](#)), e são comunicadas diretamente aos governos em causa. O Comité de Aplicação de Normas (um comité permanente da Conferência Internacional do Trabalho composto por delegados dos governos, dos empregadores e dos trabalhadores) analisa o relatório da CEACR e seleciona uma série de observações para discussão.

A [Constituição da OIT](#) também contempla dois tipos de queixas que podem ser registadas com a alegação de que violaram as convenções ratificadas. As **Reclamações** (regidas pelos Artigos 24.º e 25.º) podem ser apresentadas pelas organizações de empregadores e de trabalhadores contra qualquer Estado-Membro devido ao incumprimento de uma Convenção específica ratificada por um Estado, e são analisadas por um comité tripartido do Conselho de Administração. As **Queixas** (regidas pelos Artigos 26.º a 34.º) podem ser apresentadas contra um Estado-Membro que não respeite uma Convenção ratificada por um Estado que ratificou essa mesma Convenção, e são analisadas por delegados da Conferência Internacional do Trabalho ou pelo Conselho de Administração no âmbito das suas competências. O Conselho de Administração pode criar uma Comissão de Inquérito que será responsável pela condução de uma investigação a fundo da queixa, visitando o país em questão, organizando audiências, fazendo recomendações e apresentando o seu relatório.

Em 1951, pouco depois de aprovar as suas duas convenções fundamentais relativas aos direitos sindicais (Convenções n.º 87 e 98), a OIT criou o [Comité da Liberdade Sindical \(CLS\)](#) – um comité do Conselho de Administração da OIT composto por um presidente independente e três representantes dos governos, empregadores e trabalhadores – com o objetivo de analisar as queixas sobre as violações da liberdade de associação, independentemente do país ter ou não ratificado as convenções em questão. As queixas podem ser apresentadas ao CLS contra um Estado-Membro da OIT pelas organizações de empregadores e de trabalhadores.

Pode encontrar-se um relato mais detalhado sobre o sistema de supervisão da OIT na publicação [Rules of the game: A brief introduction to international labour standards](#) (edição revista, 2014), e, como mencionado anteriormente, o material de supervisão da OIT está disponível no *website* da OIT [NORMLEX – Sistema de Informação sobre as Normas Internacionais do Trabalho](#).

2.4 Os instrumentos regionais relativos à governação da migração e à proteção dos direitos dos migrantes

Adicionalmente aos instrumentos internacionais adotados sob os auspícios das Nações Unidas e da OIT, a proteção dos direitos humanos está sujeita a uma série de tratados regionais, concretamente a [Convenção Americana sobre Direitos Humanos \(CADH\)](#), 1969, a [Carta Africana dos Direitos Humanos](#), 1981, a [Carta de Direitos Humanos da Liga dos Estados Árabes](#), 2004, e a [Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais](#), 1950, assim como os seus Protocolos relacionados. Em princípio, e à semelhança do que acontece com os direitos humanos e as normas de trabalho internacionais, estes tratados regionais são aplicáveis, de uma forma geral, a todos os seres humanos independentemente da sua nacionalidade ou estatuto migratório e, conseqüentemente, são também relevantes para a proteção dos migrantes.

Existe também uma série de instrumentos específicos a nível regional e sub-regional, adotados sob a forma de acordos juridicamente vinculativos ou declarações não vinculativas, ou que exprimem as políticas regionais relativamente à migração. A seguir facultam-se informações sobre os instrumentos específicos mais importantes.

Europa: Foram adotados dois instrumentos específicos relativos à proteção dos trabalhadores migrantes sob os auspícios do [Conselho da Europa](#), do qual fazem parte [47 Estados-Membros](#). A [Carta Social Europeia](#), adotada em 1961 e revista em 1996, contém o Artigo 18.º sobre «o direito a exercer uma atividade lucrativa no território das outras Partes Contratantes» e o Artigo 19.º sobre «o direito dos trabalhadores migrantes e das suas famílias à proteção e assistência», que se aplica aos trabalhadores migrantes que se encontrem legalmente no território dos países em questão. Outras disposições da Carta, relativas à prestação de assistência médica, segurança social e proteção das pessoas jovens, também são de uma particular relevância para os migrantes. A [Convenção Europeia relativa ao Estatuto Jurídico do Trabalhador Migrante](#), adotada em 1977, baseia-se na premissa de que «se torna necessário regulamentar a situação jurídica dos trabalhadores migrantes originários dos Estados Membros do Conselho da Europa, com vista a assegurar-lhes em toda a medida do possível um tratamento não menos favorável do que aquele de que beneficiam os trabalhadores nacionais do país de acolhimento em tudo o que respeita às condições de vida e de trabalho» (Preâmbulo). Também foram adotadas uma série de medidas não vinculativas sob os auspícios do Conselho da Europa, incluindo a [Assembleia Parlamentar](#), que é um órgão constituído por parlamentares dos Estados-Membros e que tem uma [Comissão das Migrações, Refugiados e Pessoas Deslocadas](#). Uma das áreas prioritárias do trabalho da Comissão é o «fortalecimento da proteção dos direitos dos migrantes, dos refugiados, dos requerentes de asilo e das pessoas deslocadas». A Assembleia Parlamentar adotou uma série de medidas sobre os direitos humanos dos migrantes, entre as quais se destaca a [Resolução 1509 \(2006\) sobre os direitos humanos dos migrantes irregulares](#), que enumera um conjunto mínimo de direitos humanos aplicáveis a este grupo de migrantes. O Conselho da Europa também tem um [Comissariado para os Direitos Humanos](#). Os [direitos humanos dos migrantes, dos refugiados e dos requerentes de asilo](#) constituem uma parte importante do trabalho do Comissariado, e o atual titular, o Sr. Nils Muižnieks, fez várias intervenções e apresentou documentos temáticos sobre diversos aspetos da migração e dos direitos humanos como, por exemplo, a [criminalização dos migrantes irregulares na Europa, em fevereiro de 2010](#) e o [direito de sair do país](#) em outubro de 2013.

África: A União Africana (UA), no âmbito do Conselho Executivo de Chefes de Estado, adotou uma estratégia geral denominada [Quadro de Políticas de Migração para África](#) em 2006. Um capítulo inteiro deste documento proporciona diretrizes para a adoção de convenções e medidas específicas para proteger os direitos humanos dos migrantes em todo o continente, e o primeiro capítulo é dedicado à migração laboral. O Quadro urge a adoção de uma abordagem integral para adotar medidas regulamentares e administrativas para assegurar uma migração segura, ordeira e produtiva. O [2013 Youth and Women Employment Pact for Africa](#) tem como objetivo a promoção da mobilidade laboral regional e sub-regional, e apela a que seja traçado um Plano de Migração Laboral das Comunidades Económicas Regionais da União Africana. Como resposta, a Comissão da União Africana, juntamente com a OIT, a OIM e a Comissão Económica das Nações Unidas para África (UNECA), desenvolveram um programa regional sobre [Governança da Migração Laboral para o Desenvolvimento e Integração em África](#).

América do Sul: O Instrumento Andino de Migração Laboral foi adotado em 2003 para promover um fluxo ordeiro de migração entre os Estados-Membros da Comunidade Andina (ver Secção 2.5). Este instrumento inclui disposições que reconhecem os direitos dos migrantes e estabelecem mecanismos flexíveis para o reconhecimento de documentos e a participação de nacionais de um Estado-Membro na força de trabalho de outro Estado-Membro.

Sudeste Asiático: A [Associação das Nações do Sudeste Asiático \(ASEAN\)](#) adotou a [Declaração sobre a Proteção e Promoção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes](#) em janeiro de 2007. Esta Declaração estabelece os princípios gerais, as obrigações dos países de destino e de origem e uma série de compromissos da ASEAN, incluindo o compromisso no parágrafo 22 de «desenvolver um instrumento da ASEAN para a proteção e promoção dos direitos dos trabalhadores migrantes». Contudo, não há uma referência explícita na Declaração ao princípio da não discriminação e igualdade de tratamento, ou à proteção dos migrantes com estatuto irregular. Em julho de 2007, foi estabelecido o [Comité da ASEAN sobre a Implementação da Declaração da ASEAN sobre a Proteção e Promoção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes](#) (ver Anexo I) para supervisionar a implementação da Declaração, incluindo o cumprimento do compromisso de desenvolver um instrumento da ASEAN.

Europa de Leste e Ásia Central: A Comunidade de Estados Independentes (CEI), composta pelas repúblicas da antiga União Soviética, adotou em abril de 1994 um [Agreement on cooperation in the field of labor migration and social protection of migrant workers](#), assinado subsequentemente pelos países membros da CEI.

2.5 As comunidades de integração económica regional

Os direitos dos migrantes são também do interesse das comunidades de integração económica regional, como a [ASEAN](#) (ver acima), a [Comunidade Andina](#) (ver acima), a [Comunidade das Caraíbas \(CARICOM\)](#), a [Comunidade Económica e Monetária da África Central \(CEMAC\)](#), a [Comunidade da África Oriental \(CAO\)](#), o [Mercado Comum da África Austral e Oriental \(COMESA\)](#), a [Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental \(CEDEAO\)](#), a [Comunidade de Desenvolvimento da África Austral \(SADC\)](#) e o [Mercado Comum da América do Sul \(MERCOSUL\)](#). Todos têm acordos regionais sobre a livre circulação de pessoas que incluem disposições para melhorar o reconhecimento legal e a proteção dos nacionais de um Estado-Membro noutros Estados-Membros. Estas disposições

incluem habitualmente mecanismos para facilitar a documentação dos migrantes e a livre circulação sem necessidade de visto através das fronteiras, e para regular o seu acesso aos mercados de trabalho. O mais avançado destes sistemas de integração regional é a UE, que compreende 28 Estados-Membros, 25 dos quais estabeleceram plenos direitos de livre circulação. As restrições restantes de acesso ao mercado de trabalho para os nacionais da Bulgária e da Roménia foram eliminadas em 1 de janeiro de 2015, ainda que continuem em vigor restrições em alguns Estados-Membros para os nacionais da Croácia, que aderiu à UE em 1 de julho de 2013. A UE está também a desenvolver um quadro jurídico e de políticas comum sobre a migração procedente de países terceiros e adotou uma série de medidas em áreas como as políticas de vistos e de fronteiras; a migração laboral; a investigação e os estudos; as sanções a empregadores que contratam migrantes em situação irregular; e o regresso e a readmissão. Todas estas medidas contêm direitos importantes para os migrantes.

Caixa 2.14 Direito e política da UE sobre a migração proveniente de países terceiros

A UE ganhou competências mais abrangentes sobre a migração procedente de países terceiros em maio de 1999, quando o Tratado de Amsterdão entrou em vigor e transferiu as questões relativas ao asilo e à imigração – que anteriormente estavam sujeitas à cooperação intergovernamental – ao então primeiro pilar (a Comunidade) que conferiu ao Conselho de Ministros da UE o mandato para adotar medidas juridicamente vinculativas numa série de áreas específicas. Porém, nem todos os Estados-Membros da UE estão plenamente envolvidos neste esforço: a Dinamarca, a Irlanda e o Reino Unido asseguraram «cláusulas de saída» quando o Tratado de Amsterdão entrou em vigor. Além disso, de acordo com as disposições do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#), a UE não tem competência para determinar os volumes de admissão de nacionais dos países terceiros aos territórios dos Estados-Membros com o objetivo de procurar emprego ou trabalharem como independentes. A UE tem apenas uma competência limitada em relação à sua integração, com a possibilidade de estabelecer incentivos e proporcionar apoio às medidas dos Estados-Membros no sentido de promoverem a integração de nacionais de países terceiros com residência legal. Desde 1999, o papel dos parlamentares europeus na adoção de medidas neste campo tem aumentado paulatinamente, e o procedimento ordinário da tomada de decisões na UE, onde o Parlamento Europeu tem uma «função de codecisão» com o Conselho de Ministros, foi agora alargado a questões de asilo e migração.

Até à data, as medidas substantivas adotadas centraram-se nos passos necessários para a criação de um sistema de asilo comum europeu, uma política de fronteiras e de vistos, a prevenção de migração irregular, a readmissão e o regresso, e o tráfico de pessoas. Nenhuma das medidas ou propostas adotadas se dedica unicamente à questão da proteção dos direitos dos trabalhadores migrantes cidadãos de países terceiros e que se encontram em situação irregular. Os regulamentos que estabelecem os códigos de fronteiras e de vistos contêm, todavia, disposições antidiscriminação e algumas salvaguardas no processo de expulsão/regresso, incluindo na fase de detenção, previstas na Diretiva «Regresso». Os trabalhadores migrantes em situação irregular podem também apresentar denúncias contra os empregadores relativas a salários em dívida pendentes com o apoio de sindicatos e outras associações, ao abrigo da Diretiva relativa às sanções contra os empregadores.

A formulação de regras coerentes e sólidas da UE sobre a migração legal ou laboral procedente de fora da UE foi menos bem-sucedida devido à resistência de alguns Estados-Membros, exacerbada pela crise financeira mundial e subsequente recessão económica. Em 2001, a Comissão Europeia propôs uma Diretiva que contém regras sobre as condições que regem a entrada e a residência legal de nacionais de países terceiros com vista a procurar emprego (por exemplo, através de uma abordagem «horizontal» aplicável à maior parte das modalidades da migração laboral). Essencialmente, esta abordagem é um reflexo da abordagem adotada pelos instrumentos internacionais específicos que protegem os trabalhadores migrantes, comentados anteriormente neste capítulo. Não obstante, o texto do projeto da diretiva não obteve o consenso do Conselho de Ministros em 2001. A Comissão Europeia, após consulta dos Estados-Membros e de diversas partes interessadas, substituiu esta versão por uma abordagem «setorial», como delineado no Plano de Ação sobre Migração Legal de 2005, centrado nas condições de entrada e de residência para determinadas categorias de trabalhadores migrantes. Foram necessários quase dez anos para chegar a um acordo sobre estas medidas, o que demonstra que se trata de uma área sensível e controversa nos processos de formulação de políticas da UE. Estas medidas consistem nas seguintes: a Diretiva do «Cartão Azul», sobre a admissão e residência de nacionais de países terceiros altamente qualificados; a Diretiva de «Autorização Única», que contempla uma autorização única de trabalho e residência e que salvaguarda um nível mínimo de direitos para nacionais de países terceiros menos qualificados ou com menos competências; e as diretivas sobre as condições de entrada e de permanência dos trabalhadores sazonais nacionais de países terceiros e dos trabalhadores transferidos dentro de empresas. Os textos também proporcionam alguns níveis menores de proteção a diferentes grupos de trabalhadores migrantes nacionais de países terceiros, refletindo em certa medida a abordagem adotada a nível nacional em muitos Estados-Membros da UE. Em áreas como o acesso ao emprego e à segurança social, a fragmentação do princípio de tratamento entre os nacionais da UE e de países terceiros - e entre diferentes categorias de nacionais de países terceiros - é um elemento de preocupação à luz dos direitos humanos e das normas de trabalho internacionais que proporcionam um maior grau de proteção no que respeita o direito fundamental à não discriminação e igualdade de tratamento.

Medidas e propostas chave da UE em matéria de migração (em ordem cronológica) em relação ao texto anterior:

- [Proposta de diretiva do Conselho relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho assalariado e de exercício de uma atividade económica independente](#), Comissão Europeia, COM(2001) 386, 11 de julho de 2001.
- [Plano de Ação sobre Migração Legal](#), Comissão Europeia, COM(2005) 669, 21 de dezembro de 2005.
- [Regulamento \(UE\) n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de março de 2006 que estabelece o Código Comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras \(Código das Fronteiras de Schengen\)](#) JO 2006 L 105/1.
- [Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de dezembro de 2008 relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular](#), JO 2008 L 348/98.

- Diretiva do Conselho 2009/50/CE de 25 de maio de 2009 relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado, JO 2009 L 155/17.
- Diretiva 2009/52/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 18 de junho de 2009 que estabelece normas mínimas sobre sanções e medidas contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular, JO 2009 L 168/24.
- Regulamento (CE) n.º 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de julho de 2009 que estabelece o Código Comunitário de Vistos (Código de Vistos), JO 2009 L 243/1.
- Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, JO 2010 C 83/1, Título V – O Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, Capítulo II – Políticas relativas aos Controlos nas Fronteiras, ao Asilo e à Migração.
- Diretiva 2011/98/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de dezembro de 2011 relativa a um procedimento de pedido único de concessão de uma autorização única para os nacionais de países terceiros residirem e trabalharem no território de um Estado-Membro e a um conjunto comum de direitos para os trabalhadores de países terceiros que residem legalmente num Estado-Membro, JO 2011 L 343/1.
- Diretiva 2014/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de fevereiro de 2014 relativa às condições de entrada e de permanência de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho sazonal, JO 2014 L 94/375.
- Diretiva 2014/66/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de maio de 2014 relativa às condições de entrada e residência de nacionais de países terceiros no quadro de transferências dentro das empresas, JO 2014 L 157/1.

2.6 Os acordos bilaterais

Além dos acordos de readmissão, que tratam do regresso dos requerentes de asilo rejeitados ou dos migrantes em situação irregular aos seus países de origem ou a um país terceiro através do qual tenham transitado, há um grande número de acordos bilaterais em todo o mundo que regulam a migração entre os países de origem e de destino. Muitos destes acordos estabelecem condições e procedimentos para a contratação, admissão, emprego e residência, e regresso, por exemplo, no caso de acordos bilaterais de migração laboral. Há outros acordos bilaterais que se centram em questões específicas relativas à proteção, como a portabilidade das prestações de segurança social.

Caixa 2.15 Os acordos bilaterais de migração laboral

Um «acordo bilateral sobre migração laboral» é um termo genérico que se refere a uma variedade de acordos que facilitam a mobilidade laboral entre dois países, frequentemente com carácter temporário e dirigido a setores laborais específicos. Estes acordos podem fazer parte de um tratado juridicamente vinculativo ou de um memorando de entendimento (MdE) menos formal ou de outras modalidades de cooperação entre administrações nos países em questão. Entre os exemplos de instrumentos formais destacam-se os acordos bilaterais de migração laboral assinados entre Espanha e a Colômbia, Equador e República Dominicana, ou o acordo sobre migração circular entre França e Maurícia. Entre os exemplos de MdE incluem-se os assinados pelo Canadá com o México e os Estados das Caraíbas, que facilitam a deslocação de trabalhadores no âmbito do [Canadian Seasonal Agricultural Worker Program \(SAWP\)](#). Existem também MdE entre os Estados do Golfo e os países do Sul e do Sudeste Asiático, assim como países asiáticos e a República da Coreia ao abrigo do [Employment Permit System](#).

Um acordo bilateral integral sobre migração laboral deve conter determinadas disposições que compreendam os seguintes elementos:

- Identificação da autoridade governamental competente
- Intercâmbio de informações
- Notificação de oportunidades de emprego
- Pré-seleção e seleção final de candidatos
- Exames médicos
- Vistos de entrada
- Autorizações de residência e de emprego
- Transporte e condições de transporte (tanto de saída como de regresso)
- Igualdade de tratamento de não discriminação
- Contratos de trabalho
- Condições de emprego, incluindo a possibilidade de mudar de emprego
- Condições de trabalho, incluindo segurança e saúde no trabalho
- Direitos sindicais
- Segurança social*
- Tributação, incluindo as medidas relativas à dupla tributação*
- Alojamento
- Reunificação familiar
- Ensino e formação profissional
- Atividades das associações sociais e religiosas
- Supervisão das condições de vida e de trabalho, incluindo através da inspeção do trabalho

- Remessas
- Processos de resolução de litígios
- Regresso e reintegração
- Cooperação, normalmente através do estabelecimento de uma comissão/comité conjunto para:
 - monitorizar a implementação do acordo, tal como a resolução de litígios entre as partes;
 - propor alterações; e
 - debater o seguimento
- O direito aplicável e o local de jurisdição

* Na prática, contudo, a maioria dos acordos bilaterais não regula todas estas áreas e alguns elementos, como a segurança social e a tributação, estão sujeitos a acordos separados.

Muitos destes elementos podem ser encontrados no Acordo Tipo sobre as Migrações Temporárias e Permanentes dos Trabalhadores, em anexo à [Recomendação \(n.º 86\) da OIT relativa à Migração para o Emprego, 1949](#) e que, como mencionado anteriormente, foi utilizado por diversos Estados-Membros da OIT como modelo para concretizar os seus próprios acordos bilaterais de migração laboral.

Fontes:

- [Recomendação \(n.º 86\) relativa à Migração para o Emprego \(revista\), 1949](#), Anexo: Acordo tipo sobre as migrações temporárias e permanentes dos trabalhadores, incluindo a migração de refugiados e de pessoas deslocadas, OIT.
- “[Something is better than nothing: Enhancing the protection of Indian migrant workers through bilateral agreements and memoranda of understanding](#)”, P. Wickramasekara, Migrant Forum in Asia, fevereiro de 2012, pág. 45.
- [Acuerdos bilaterales de migración de mano de obra: Modo de empleo](#), Documento sobre Migração Internacional N.º 65, Genebra, E. Geronimi, Bureau Internacional do Trabalho, 2004, págs. 23 – 26.

Caixa 2.16 O Parlamento influencia os princípios de um acordo bilateral entre as Filipinas e a Arábia Saudita

Em setembro de 2013, as Filipinas e a Arábia Saudita anunciaram um acordo bilateral visando o fortalecimento da proteção dos direitos dos trabalhadores domésticos migrantes filipinos na Arábia Saudita, um acordo que inclui mecanismos de denúncia, regulamentação salarial e uma linha telefónica de apoio 24 horas para os trabalhadores migrantes. Os princípios incluídos no acordo foram inspirados pela [Filipino Republic Act No.10022](#), uma lei geral que comporta uma série de propostas legislativas procedentes no Senado e que foi sancionada pela Presidente em março de 2010. Esta lei substituiu a Lei dos Trabalhadores Migrantes de 1995, determinando uma maior adoção de acordos bilaterais relativos aos trabalhadores no estrangeiro e reforçando os mecanismos de apoio aos trabalhadores no estrangeiro em dificuldades, incluindo em matéria de recursos judiciais e denúncias.

Lista de verificação para parlamentares

Como podem os parlamentares contribuir para melhorar a governação da migração em conformidade com o direito internacional?

- ☑ O direito internacional, incluindo o princípio de Estado de Direito, direito internacional dos direitos humanos e das normas internacionais do trabalho, deve orientar a governação da migração a nível nacional.
- ☑ Os parlamentares podem **melhorar o cumprimento do direito internacional pelo Estado** aprovando propostas para ratificar tratados e convenções internacionais, ou iniciando a sua ratificação. Entre as medidas adicionais, destacam-se as seguintes:
 - perguntar oralmente ou por escrito ao Governo no Parlamento para determinar a sua intenção de ratificar um tratado ou as razões de uma eventual inação governamental.
 - Encorajar o debate parlamentar e mobilizar a opinião pública.
- ☑ Os instrumentos de direito internacional reativos à migração consistem em **convenções juridicamente vinculativas e instrumentos não vinculativos** (que podem ser também vinculativos se representarem o direito internacional consuetudinário). As leis, as políticas e as práticas nacionais que regem a migração e a proteção dos migrantes devem basear-se principalmente em dois ramos do direito internacional:
 - **Direito internacional dos direitos humanos.** Os migrantes são seres humanos e, por conseguinte, titulares de direitos humanos, como destacado nos tratados fundamentais de direitos humanos das Nações Unidas. Os Estados têm de **outorgar direitos humanos a todas as pessoas presentes no seu território** e que, consequentemente, se encontram sob a sua jurisdição. Tirando algumas exceções, como o direito de voto, a candidatura a eleições para um cargo público e o direito de entrar noutro Estado, os migrantes usufruem dos mesmos direitos humanos dos nacionais. Ainda que a **regulação da admissão de não nacionais no território constitua uma prerrogativa dos Estados**, o princípio da *não devolução*, do devido processo, a proibição das expulsões coletivas e a proibição de discriminar têm de ser respeitados ao regular a admissão.
 - **Direito/normas internacionais do trabalho.** As normas internacionais do trabalho são adotadas pela Conferência Internacional do Trabalho da OIT. Desde 1919, a OIT tem um mandato constitucional para a proteção de trabalhadores migrantes. Também foram adotados princípios específicos para a sua proteção, assim como sobre a governação da migração laboral (Convenções n.º 97 e n.º 143 e as respetivas Recomendações n.º 86 e n.º 151). Todas as normas internacionais do trabalho, salvo indicação em contrário, se aplicam aos trabalhadores migrantes. A **Declaração da OIT sobre os Princípios e os Direitos Fundamentais no Trabalho** de 1998, identifica oito Convenções sobre direitos fundamentais que abrangem importantes direitos humanos. Em 2006, o **Quadro Multilateral da OIT sobre Migração Laboral**, que contém princípios e orientações não vinculativos apoiados por um compêndio de boas práticas, foi aprovado pelo Conselho de Administração da OIT, que recomendou uma ampla divulgação deste instrumento.

- ☑ Os parlamentares devem assegurar que o Estado de Direito é aplicado a todos os migrantes na implementação dos direitos humanos internacionais e das normas internacionais do trabalho. Deve ser dada uma consideração prioritária à ratificação das seguintes três convenções relativas à proteção dos trabalhadores migrantes (se não tiverem ainda sido ratificadas):
 - **A Convenção das Nações Unidas sobre os Trabalhadores Migrantes**, Parte III, define os direitos fundamentais aplicáveis a todos os trabalhadores migrantes e às suas famílias, incluindo os que se encontram em situação irregular. Simultaneamente, a Convenção estipula que a regulação da admissão dos não nacionais continua a ser uma prerrogativa do Estado (artigo 79.º).
 - **A Convenção n.º 97 da OIT** contém disposições regulamentares e salvaguardas para os trabalhadores migrantes em situação regular. O Artigo 6.º, em particular, contempla a **igualdade de tratamento** dos trabalhadores migrantes com residência legal e os cidadãos nacionais numa série de importantes áreas. **A Recomendação n.º 86 da OIT** proporciona orientação adicional, e o seu anexo contém um modelo de acordo bilateral sobre migração laboral.
 - **A Convenção n.º 143 da OIT** foi elaborada num momento de crescente atenção aos abusos relacionados com a migração irregular. A Parte I trata das migrações em condições abusivas e enumera uma série de direitos aplicáveis a todos os trabalhadores migrantes, incluindo os que estão em situação irregular. A Parte II requer aos Estados Partes que adotem uma política nacional sobre a igualdade de oportunidades e de tratamento para os trabalhadores migrantes em situação regular, facilitando assim a sua integração no país de destino. **A Recomendação da OIT n.º 151** oferece orientação adicional sobre a igualdade de oportunidades e de tratamento, políticas sociais, emprego e residência para os trabalhadores migrantes.
- ☑ Os parlamentares também devem prestar atenção às observações dos **órgãos das Nações Unidas criados ao abrigo dos tratados de direitos humanos, dos mecanismos do sistema de proteção dos direitos humanos baseado na Carta das Nações Unidas e da Comissão de Peritos para a Aplicação de Convenções e Recomendações da OIT, assim como de outros mecanismos de supervisão da OIT**. Estes órgãos e mecanismos monitorizam a aplicação das normas internacionais de direitos humanos e das normas internacionais do trabalho pelos Estados Partes. Por exemplo, os órgãos criados ao abrigo dos tratados de direitos humanos deixaram claro que os tratados fundamentais de direitos humanos se aplicam a todas as pessoas, incluindo os não nacionais, sem discriminação.
- ☑ Os parlamentares devem defender a ratificação e a implementação efetiva de **instrumentos regionais e sub-regionais** relativos à migração, entre estes as disposições relativas à mobilidade laboral nas comunidades económicas regionais.



Capítulo 3

A eliminação da discriminação e a igualdade de oportunidades e de tratamento

Trabalhadores estrangeiros de serviço doméstico manifestam-se em Hong Kong para reclamar salários mais justos e maior proteção no emprego. Os manifestantes cobrem o rosto com máscaras para não serem reconhecidos pelos seus empregadores. © AFP/ Andrew Ross, 2008

O direito a ser livre de discriminação e à igualdade de oportunidades e de tratamento é a base para usufruir de todos os outros direitos humanos, assim como um direito fundamental em si mesmo. É identificado como tal na Carta das Nações Unidas, na DUDH e na Constituição da OIT, e reiterado em todos os instrumentos fundamentais de direitos humanos e de normas de trabalho.

3.1 Princípios gerais

O preâmbulo da [Carta das Nações Unidas](#), assinada em 26 de junho de 1945, reafirma a «fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor da pessoa humana, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres, assim como das nações, grandes e pequenas». Os Artigos 1.º, n.º 3) e 55.º, alínea c) reconhecem que um dos objetivos das Nações Unidas é «realizar a cooperação internacional, ... promovendo e estimulando

o respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião».

O Preâmbulo da DUDH de 1948 proclama que todos os membros da família humana têm direito a «direitos iguais e inalienáveis», sublinhando a importância do princípio da igualdade como base para a liberdade, justiça e paz no mundo. Anteriormente, a [Declaração de Filadélfia relativa aos Fins e Objetivos da OIT](#), que foi adotada pela Conferência Internacional do Trabalho em 1944 e incorporada como anexo à versão revista da [Constituição da OIT](#) de 1946 (quando a OIT se tornou a primeira agência especializada das Nações Unidas), abraça o princípio da igualdade no contexto da prossecução do bem-estar material e do desenvolvimento espiritual:

[A] «Todos os seres humanos, qualquer que seja a sua raça, a sua crença ou o seu sexo, têm o direito de efetuar o seu progresso material e o seu desenvolvimento espiritual em liberdade e com dignidade, com segurança económica e com oportunidades iguais...» (Parte II, alínea a)).

Esta proclamação é de particular relevância para as pessoas que saem das suas casas para procurar uma vida melhor noutra lugar, tal como os trabalhadores migrantes.

Além da referência geral ao princípio de não discriminação e de igualdade no Preâmbulo supramencionado, o Artigo 2.º, n.º 1 da DUDH enumera uma série de motivos de discriminação proibidos:

Todos os seres humanos podem invocar os direitos e as liberdades proclamados na presente Declaração, sem distinção alguma, nomeadamente de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou outra, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação.

O uso dos termos «nomeadamente» e «outra situação» nesta cláusula indica que a lista dos motivos proibidos não é exaustiva e que se podem contemplar outros motivos, como a nacionalidade, a cidadania e o estatuto migratório.

Caixa 3.1 As fontes principais do direito internacional que proscrevem a discriminação

A eliminação da discriminação de carácter geral

[Constituição da OIT, 1919 \(alterada pela Declaração de Filadélfia, 1944\)](#)

[Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948, Artigo 2.º](#)

[Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, 1965](#)

[Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos, 1966, Artigo 2.º, n.º 1 e Artigo 26.º](#)

[Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, 1966, Artigo 2.º, n.º 2](#)

[Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, 1979](#)

Convenção sobre os Direitos da Criança, 1989, Artigo 2.º

Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, 1990, Artigo 1.º, n.º 1 e Artigo 7.º

Em matéria de emprego e profissão

Constituição da OIT, 1919 (revista)

Convenção (n.º 100) da OIT sobre a Igualdade de Remuneração, 1951

Convenção (n.º 111) da OIT sobre a Discriminação (Emprego e Profissão), 1958

Para consultar os textos destes instrumentos, ver [NORMLEX da OIT](#) e o [website do ACNUDH sobre instrumentos de direitos humanos](#).

3.2 O princípio de não discriminação e igualdade no direito dos tratados internacionais relativos aos direitos humanos

Todas as dúvidas acerca de se o princípio de igualdade e não discriminação se aplica a pessoas que não são cidadãos de um país foram dissipadas pelos órgãos de tratados na sua tarefa de monitorização e implementação dos tratados de direitos humanos aos quais os Estados aderiram desde a adoção da DUDH e que contém disposições semelhantes de não discriminação e igualdade.

Caixa 3.2 Os órgãos criados ao abrigo dos tratados de direitos humanos e a aplicação aos migrantes do princípio de não discriminação e igualdade

Ao considerar o Artigo 2.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos das Nações Unidas (PIDCP), o [Comité dos Direitos Humanos](#) esclareceu que o PIDCP se aplica aos não cidadãos em igualdade de termos com os nacionais:

Em geral, os direitos dispostos no Pacto aplicam-se a todas as pessoas, independentemente da reciprocidade e independentemente da sua nacionalidade ou de que sejam apátridas.

Assim, a regra geral é que cada um dos direitos do Pacto tem de ser garantido sem discriminação entre os nacionais e os estrangeiros. Os estrangeiros beneficiam do requisito geral para não discriminação no que respeita aos direitos garantidos no Pacto, em conformidade com o artigo 2.º do mesmo. Esta garantia aplica-se tanto aos nacionais como estrangeiros [...]

[General Comment No. 15 \(1986\): \(1986\): a posição dos estrangeiros ao abrigo do Pacto, par. 1 e 2.](#)

Da mesma forma, o [Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais](#) confirmou que o Artigo 2.º, n.º 2 sobre a disposição de não discriminação no Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC) proíbe distinções com base na nacionalidade ou no estatuto migratório.

Não deve ser impedido o gozo dos direitos conferidos pelo Pacto por motivos decorrentes da nacionalidade, por exemplo, todas as crianças de um Estado, incluindo as indocumentadas, têm direito a receber educação e uma alimentação adequada e cuidados de saúde acessíveis. Os direitos reconhecidos neste Pacto aplicam-se a todos, incluindo os não nacionais, tais como os refugiados, os requerentes de asilo, os apátridas, os trabalhadores migrantes e as vítimas de tráfico internacional, independentemente do seu estatuto jurídico e da sua documentação.

[General Comment No. 20 \(2009\): \(2009\) sobre a não discriminação em matéria de direitos económicos, sociais e culturais \(Art. 2.º, par. 2, do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais\)](#), par. 30.

No mesmo Comentário Geral n.º 29 (par. 7), o Comité declara que, em contraste com os outros direitos consagrados no Pacto, o princípio da não discriminação não está sujeito à implementação progressiva, de acordo com o Artigo 2.º, n.º 1, mas representa uma obrigação imediata (juntamente com a de reforçar o conteúdo fundamental dos direitos consagrados no PIDESC).

No que respeita a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (ICERD), o [Comité para a Eliminação da Discriminação Racial](#) (CERD) reviu a sua Recomendação sobre a discriminação contra os não cidadãos, aproveitando a ocasião para destacar os problemas específicos em matéria de discriminação enfrentados pelos não cidadãos. Na [General Comment No. 30 \(2004\) sobre a discriminação contra os não cidadãos \(Doc. ONU CERD/G/GC/30\)](#), o CERD abordou o significado do Artigo 1.º, n.º 2 da ICERD que, à primeira vista, parece que exclui as distinções feitas relativamente aos não cidadãos no âmbito de aplicação da Convenção («*Esta Convenção não se aplicará às distinções, exclusões, restrições ou preferências estabelecidas por um Estado Parte entre cidadãos e não cidadãos*»). O CERD sublinhou que o Artigo 1.º, n.º 2, deve ser interpretado no sentido de não comprometer a proibição básica da discriminação ou prejudicar os direitos e liberdades no direito internacional dos direitos humanos (par. 2). Além disso, o CERD observou que a obrigação dos Estados de garantir a todas as pessoas sem discriminação uma série de direitos civis, políticos, económicos, sociais e culturais, contemplada no Artigo 5.º, inclui a obrigação de garantir a igualdade de tratamento entre cidadãos e não cidadãos, com a exceção de determinados direitos políticos, como o direito a voto e de se candidatarem a eleições para um cargo público (par. 3). O CERD também publicou a seguinte definição de discriminação e confirmou a sua aplicabilidade às distinções baseadas na cidadania ou no estatuto migratório:

[A] diferença de tratamento baseada na cidadania ou no estatuto migratório constituirá discriminação se os critérios para tal diferença, julgados à luz dos objetivos e propósitos da Convenção, não forem aplicados para alcançar um objetivo legítimo e não forem proporcionais à consecução desse objetivo (par. 4).

O Comité dos Direitos Humanos, tomando em consideração diversas comunicações individuais, também aplicou a disposição substantiva sobre igualdade do Artigo 26.º da ICCPR aos não nacionais. Por exemplo, na Comunicação n.º 196/1985 [Ibrahima Gueye et al. contra França](#) (Doc. ONU CCPR/C/35/D/196/1985, 12 de outubro de 1985), o Comité considerou que havia discriminação entre nacionais e não nacionais relativamente à aplicação dos direitos relativos às pensões. Mais tarde, o Comité sublinhou no seu [General Comment No. 31: A natureza da obrigação jurídica geral imposta aos Estados Partes no Pacto](#) (Doc. ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 de maio de 2004) a natureza *erga omnes* do princípio de não discriminação. Concretamente, indicou que a obrigação se aplica a toda a gente, clarificando assim que todos os Estados têm um interesse legal em defender este princípio (par. 2).

A aplicação do princípio de não discriminação e igualdade às distinções entre cidadãos e não cidadãos foi confirmada por David Weissbrodt, o Relator Especial sobre os direitos dos não cidadãos da Subcomissão das Nações Unidas para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, um órgão subsidiário da antiga Comissão de Direitos Humanos. Concluiu no seu relatório final sobre [Os direitos dos não cidadãos](#) (Doc. ONU E/CN.4/ Sub.2/2003/23, 26 de maio de 2003): «de uma forma geral, o direito internacional dos direitos humanos exige o tratamento igual de cidadãos e não cidadãos» (par. 1). Esta posição é explicada mais detalhadamente num relatório de [2013 do Relator Especial das Nações Unidas sobre os direitos humanos dos migrantes](#) apresentado à Assembleia-Geral das Nações Unidas:

Todos os migrantes, sem discriminação, estão protegidos pelo direito internacional dos direitos humanos. As exceções são muito poucas e estão definidas com precisão, a saber, o direito de voto e de ser eleito e o direito a entrar e permanecer num país. Mesmo no caso destas exceções, devem respeitar-se as garantias processuais, assim como as obrigações relativas à não devolução, o superior interesse da criança e a unidade familiar. Todos os outros direitos são aplicáveis a todos os migrantes, seja qual for o seu estatuto administrativo. Todas as distinções devem ser proporcionais e razoáveis e servir um objetivo legítimo: os dois Pactos de direitos humanos (ICCPR e PIDESC) referem explicitamente a «origem nacional» como um motivo proibido de discriminação quanto ao usufruto dos direitos civis, políticos, económicos, sociais e culturais.

Relatório Relator Especial das Nações Unidas sobre os direitos humanos dos migrantes, Assembleia-Geral das Nações Unidas, 68.ª Sessão, Doc. ONU A/68/283 (5 de agosto de 2013), par. 28.

Apesar das referências claras à aplicação do princípio de não discriminação e igualdade entre cidadãos e não cidadãos no direito internacional dos direitos humanos, como destacado no Capítulo 2, a situação na prática continua a ser muito diferente. Neste relatório, Weissbrodt observa que há uma «*disjunção entre os direitos que o direito internacional dos direitos humanos garante aos não cidadãos e as realidades que os não cidadãos têm de enfrentar*» (par. 2). De facto, os direitos humanos – incluindo os direitos laborais – dos migrantes continuam não satisfeitos ou precários em muitas regiões do mundo, e os migrantes são frequentemente vítimas de muitas formas de exploração. A existência de uma lacuna entre os princípios contemplados no direito internacional dos direitos humanos e a sua aplicação na prática foi secundada no relatório de 2005 da Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais, que apela ao reforço do quadro normativo e jurídico relativo aos migrantes, a uma implementação mais efetiva e a uma aplicação não discriminatória.

Caixa 3.3 Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais (CMMI)

Uma abordagem de princípios: leis, normas e direitos humanos

Princípio - Proteger os direitos dos migrantes

O quadro normativo e jurídico que afeta os migrantes internacionais deve ser reforçado, implementado com maior eficácia e aplicado de forma não discriminatória para proteger os direitos humanos e as normas de trabalho de todos os migrantes, homens e mulheres. Ao respeitar as disposições deste quadro normativo e jurídico, os Estados e as outras partes interessadas devem abordar as questões migratórias de uma forma mais consistente e coerente.

Migration in an interconnected world: New directions for action, CMMI, outubro de 2005, Anexo I – Princípios de Ação e Recomendações, pág. 81.

Caixa 3.4 A proteção do direito a migrar a nível constitucional: o caso de Equador

Os direitos humanos dos migrantes também podem ser promovidos e protegidos expressamente a nível constitucional. Um exemplo é o Equador, cuja [Constituição de 2008](#) estipula direitos iguais para os migrantes independentemente do país de origem ou estatuto. O Artigo 40.º afirma explicitamente o direito a migrar, estipulando que nenhum ser humano pode ser considerado «ilegal» devido ao seu estatuto migratório. Também estabelece garantias para ajudar a proteger os equatorianos se os seus direitos forem violados em Estados estrangeiros.

Todavia, como sublinhado pelo CERD no texto supramencionado, nem toda a distinção no tratamento constitui discriminação. Diz-se com frequência que a discriminação é um tratamento diferenciado injustificado.

O tratamento diferenciado baseado em motivos proibidos será considerado discriminatório a não ser que exista uma justificação para a diferenciação razoável e objetiva. Isto inclui avaliar se a finalidade e os efeitos das medidas ou das omissões são legítimos e compatíveis com a natureza dos direitos do Pacto, e unicamente com o objetivo de promover o bem-estar geral numa sociedade democrática. Adicionalmente, deve existir uma relação de proporcionalidade clara e razoável entre a finalidade que se procura realizar e as medidas ou omissões e os seus efeitos.

Comentário Geral n.º 20 (2009) sobre a não discriminação em matéria de direitos económicos, sociais e culturais (Art. 2.º, par. 2, do Pacto Internacional relativo aos Direitos Económicos, Sociais e Culturais), Doc. ONU E/C.12/GC/20 (2 de julho de 2009), par. 13.

Há situações nas quais o tratamento diferenciado é merecido ou necessário, como, por exemplo, no caso de mulheres, crianças ou membros de minorias que precisam de proteção especial porque estão em maior risco de discriminação ou abuso. Da mesma forma, as escolhas com base nas qualificações distintas dos trabalhadores ou candidatos a emprego não são consideradas discriminação proibida. O objetivo central, ao abrigo do direito internacional, é a consecução da *igualdade de oportunidades e de tratamento*.

3.3 A não discriminação e a igualdade de oportunidades e de tratamento no trabalho

A [Convenção \(n.º 111\) relativa à Discriminação \(emprego e profissão\), 1958](#) é uma das duas Convenções fundamentais da OIT que aborda a não discriminação e a igualdade de oportunidades e de tratamento no trabalho. A Convenção foi amplamente aceite e recebeu 172 ratificações em 12 de agosto de 2015. O Artigo 1.º, n.º 1, alínea a) da Convenção n.º 111 define a discriminação como «*toda a distinção, exclusão ou preferência fundada na raça, cor, sexo, religião, opinião política, ascendência nacional ou origem social, que tenha por efeito destruir ou alterar a igualdade de oportunidades ou de tratamento em matéria de emprego ou profissão*». O Artigo 2.º requer aos Estados Partes que se comprometam a «*definir e aplicar uma política nacional que tenha por fim promover, por métodos adequados às circunstâncias e aos usos nacionais, a igualdade de oportunidades e de tratamento em matéria de emprego e profissão, com o objetivo de eliminar toda a discriminação*».

O objetivo da Convenção n.º 111 é proteger todas as pessoas da discriminação no emprego e na profissão na base dos motivos especificados, com a possibilidade de que os Estados-Membros da OIT alarguem esta proteção após consulta das organizações de trabalhadores e empregadores mais representativas e de outros organismos adequados (Artigo 1.º, n.º 1, alínea b)). A Convenção aplica-se a todos os trabalhadores, tanto nacionais como não nacionais, em todos os setores de atividade, tanto públicos como privados,

formais e informais. Aplica-se também ao trabalho assalariado e ao trabalho independente, assim como ao direito de ter um negócio próprio. Ao abrigo do Artigo 1.º, n.º 3 «*as palavras “emprego” e “profissão” incluem não só o acesso à formação profissional, ao emprego e às diferentes profissões, como também as condições de emprego*». Embora a Convenção n.º 111 não identifique a «nacionalidade» como um motivo específico de discriminação proibida, os trabalhadores migrantes entram no âmbito da sua proteção através da aplicação de motivos que são proibidos. E isto foi confirmado pela Comissão de Peritos da OIT em inúmeras ocasiões.

Caixa 3.5 Os trabalhadores migrantes e a discriminação, de acordo com a Convenção n.º 111 da OIT

776. Em alguns países, as pessoas pertencentes a minorias raciais e étnicas consistem principalmente em trabalhadores estrangeiros, imigrantes ou descendentes de imigrantes. Ainda que o Artigo 1.º, n.º 1, alínea a) da Convenção não faça uma referência específica a «nacionalidade», tanto os nacionais como os não nacionais devem ser protegidos da discriminação pelos motivos previstos na Convenção. Os trabalhadores migrantes são particularmente vulneráveis aos preconceitos e diferenças no tratamento no mercado de trabalho por motivos como a raça, a cor e a ascendência nacional, que estão muitas vezes inter-relacionados com outros motivos como o género e a religião. **A inter-relação entre a migração e a discriminação deve ser abordada no contexto da Convenção. Os governos devem formular e prosseguir uma política nacional de igualdade que abranja todos os trabalhadores, incluindo os trabalhadores migrantes, tendo em vista a eliminação da discriminação contra estes tendo por base os motivos enumerados na Convenção.**

777. Em alguns países, as garantias constitucionais relativas à igualdade ou à não discriminação são apenas aplicadas aos nacionais. **Na ausência de outras disposições legislativas relevantes que protejam os não nacionais da discriminação no emprego e na profissão, devem ser adotadas medidas concretas para proteger estes trabalhadores na prática contra a discriminação pelos motivos enumerados na Convenção. Na maioria das circunstâncias, é necessário assegurar que os não nacionais estão abrangidos pelas disposições relativas à não discriminação e à igualdade na legislação laboral ou outra legislação relevante.** O Comité sublinhou a importância de uma proteção legal efetiva, e de promover e aplicar esta legislação, a fim de assegurar que os trabalhadores migrantes não são sujeitos a discriminação e abuso.

778. **A particular vulnerabilidade dos trabalhadores migrantes em situação irregular à discriminação, especialmente no que respeita às condições de trabalho, incluindo salários, e às questões relacionadas com a segurança e saúde no trabalho, assim como as lesões no local de trabalho, é um aspeto que suscita preocupação e que tem de ser abordado. O Comité recorda que, ao abrigo da Convenção, todos os trabalhadores migrantes, incluindo os que se encontram em situação irregular, têm de ser protegidos da discriminação no emprego** pelos motivos enumerados no Artigo 1.º, n.º 1, alínea a).

779. **É também necessário assegurar que a legislação e as políticas de migração, assim como a sua implementação, não resultem em discriminação contra os trabalhadores migrantes por motivos de raça, cor e ascendência nacional. O Comité observou dificuldades específicas na aplicação da Convenção no que respeita a determinadas leis e regulamentos que regulam o emprego de trabalhadores estrangeiros. Entre estes encontram-se determinados sistemas de autorização de trabalho e sistemas de patrocínio que limitam fortemente a possibilidade de os trabalhadores mudarem de local de trabalho, de empregador ou de patrocinadores.** O Comité considera que quando um sistema de emprego de trabalhadores migrantes coloca estes trabalhadores em situação de vulnerabilidade e proporciona aos empregadores a oportunidade de exercer um poder desproporcional sobre estes, isto pode resultar em discriminação com base nos motivos estabelecidos na Convenção. É essencial que nos sistemas de emprego os trabalhadores migrantes gozem da proteção prevista na Convenção, tanto na legislação como na prática. Especialmente nos países onde os trabalhadores migrantes constituem uma proporção considerável, e por vezes a maioria da população ativa, é importante que a legislação que se aplica especificamente a esta categoria de trabalhadores, incluindo os sistemas de patrocínio, seja objeto de uma avaliação contínua. **O Comité considera que o facto de proporcionar uma margem de flexibilidade para que os trabalhadores migrantes possam mudar de empregador ou de local de trabalho ajuda a evitar situações nas quais estes trabalhadores se tornam particularmente vulneráveis à discriminação e ao abuso.** Neste contexto, é fundamental proporcionar proteção jurídica aos trabalhadores migrantes contra a discriminação, assim como facilitar-lhes o acesso a mecanismos de resolução de conflitos adequados e efetivos. O receio de represálias do empregador, particularmente a rescisão ou a não renovação do contrato, é um aspeto que deve ser abordado através de uma inspeção do trabalho eficaz e do acesso dos trabalhadores migrantes aos recursos legais, nomeadamente a procedimentos de apresentação de queixas acessíveis e rápidos.

780. **Os trabalhadores domésticos migrantes**, especialmente as mulheres, têm sido particularmente afetados pela falta de proteção jurídica contra a discriminação pelos motivos previstos na Convenção e pelos sistemas restritivos de patrocínio. Deram-se alguns passos positivos no sentido de abordar a situação dos trabalhadores domésticos migrantes através de campanhas de formação e informação, revisão dos sistemas de patrocínio, adoção de regulamentações especiais que regulam as suas condições de trabalho, modelos de contrato de trabalho e reforço dos mecanismos de apresentação de queixas.

781. A aplicação da Convenção aos trabalhadores migrantes também coloca dificuldades no contexto das restrições ao seu emprego legal em determinadas categorias de trabalho ou quando se dá prioridade aos residentes em matérias de contratação e manutenção do emprego. **A aplicação prática da legislação não deve conduzir a uma discriminação indireta contra os trabalhadores migrantes e os não nacionais, pelos motivos enunciados na Convenção, no que respeita a contratação e a segurança no emprego.**

[Giving globalization a human face](#), estudo conjunto sobre as Convenções fundamentais relativas aos direitos no trabalho, à luz da Declaração da OIT sobre a Justiça Social para uma Globalização Justa, 2008, Relatório da Comissão de Peritos para a Aplicação de Convenções e Recomendações, Relatório III (Parte 1B), Conferência Internacional do Trabalho, 101.ª Sessão, 2012, Genebra, par. 776 – 781 [notas de rodapé omitidas].

A Convenção n.º 111 da OIT foi o primeiro instrumento internacional integral a abordar especificamente a não discriminação e a igualdade em relação ao emprego e à profissão. Outros instrumentos internacionais sobre discriminação são consistentes nesta abordagem, conquanto se tenham adicionado continuamente motivos proibidos adicionais de discriminação. Como sublinhado anteriormente, a enumeração dos motivos proibidos nos principais instrumentos nucleares de direitos humanos é ilustrativa e não exaustiva.

A proibição da discriminação por motivos de nacionalidade é também a razão de ser de três convenções específicas de proteção dos direitos dos trabalhadores migrantes: as Convenções n.ºs 97 e 143 da OIT e a ICRMW. Adicionalmente, os motivos enumerados na cláusula de não discriminação da ICRMW (Artigo 7.º), e que incluem especificamente a nacionalidade, são mais abrangentes do que os constantes noutros tratados fundamentais de direitos humanos. Importa salientar que esta disposição se limita aos direitos incluídos na ICRMW e não contempla um direito autónomo.

Caixa 3.6 A não discriminação e a igualdade nas convenções sobre os trabalhadores migrantes

Convenção (n.º 97) da OIT sobre os Trabalhadores Migrantes (Revista), 1949

Artigo 6.º, n.º 1

Os Membros para os quais a presente Convenção esteja em vigor obrigam-se a aplicar, sem discriminação de nacionalidade, de raça, de religião ou de sexo, aos imigrantes que se encontrem legalmente nos limites do seu território um tratamento que não seja menos favorável do que aquele que é aplicado aos seus próprios nacionais no que diz respeito às seguintes matérias:

- (a) *na medida em que estas questões sejam reguladas pela legislação ou dependam das autoridades administrativas:*
 - (i) *a remuneração, incluídos os subsídios familiares quando esses subsídios fazem parte da remuneração, a duração do trabalho, as horas extraordinárias, os feriados pagos, as restrições a trabalho feito em casa, a idade de admissão ao trabalho, a aprendizagem e a formação profissional e o trabalho de mulheres e adolescentes;*
 - (ii) *a filiação nas organizações sindicais e o gozo das vantagens oferecidas pelas convenções coletivas;*
 - (iii) *o alojamento;*
- (b) *a segurança social [com algumas exceções] [...]*
- (c) *os impostos, taxas e contribuições relativas ao trabalho, recebidas na qualidade de trabalhador; e*
- (d) *as ações judiciais relativas às questões mencionadas na presente Convenção.*

Convenção (n.º 143) relativa aos Trabalhadores Migrantes (Disposições Complementares), 1975

Artigo 1.º

Os Membros para os quais a presente Convenção esteja em vigor deverão comprometer-se a respeitar os direitos fundamentais do homem de todos os trabalhadores migrantes.

Artigo 9.º, n.º 1

Sem prejuízo das medidas destinadas a controlar os movimentos migratórios com fins de emprego garantindo que os trabalhadores migrantes entram no território nacional e aí são empregados em conformidade com a legislação aplicável, o trabalhador migrante, nos casos em que a legislação não tenha sido respeitada e nos quais a sua situação não possa ser regularizada, deverá beneficiar pessoalmente, assim como a sua família, de tratamento igual no que diz respeito aos direitos decorrentes de empregos anteriores em relação à remuneração, à segurança social e a outras vantagens.

Artigo 10.º

Os Membros para os quais a presente Convenção esteja em vigor comprometem-se a formular e a aplicar uma política nacional que se proponha promover e garantir, por métodos adaptados às circunstâncias e aos costumes nacionais, a igualdade de oportunidades e de tratamento em matéria de emprego e de profissão, de segurança social, de direitos sindicais e culturais e de liberdades individuais e coletivas para aqueles que se encontram legalmente nos seus territórios na qualidade de emigrantes ou de familiares destes.

Algumas das medidas que se devem adotar para implementar as políticas nacionais de igualdade são estabelecidas no Artigo 12.º. O Artigo 12.º, alínea g) contempla especificamente a igualdade de tratamento relativamente às condições de trabalho.

Os Artigos 14.º, alíneas a) e c) permitem determinadas restrições no que respeita a liberdade de escolha de emprego durante um período não superior a dois anos, ou restrições relativas ao acesso a categorias limitadas de emprego ou funções, quando estas são em defesa dos interesses do Estado.

Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias

Artigo 1.º

Salvo disposição em contrário constante do seu próprio texto, a presente Convenção aplica-se a todos os trabalhadores migrantes e aos membros das suas famílias sem qualquer distinção, fundada nomeadamente no sexo, raça, cor, língua, religião ou convicção, opinião política ou outra, origem nacional, étnica ou social, nacionalidade, idade, posição económica, património, estado civil, nascimento ou outra situação.

Artigo 7.º

Os Estados Partes comprometem-se, em conformidade com os instrumentos internacionais relativos aos direitos humanos, a respeitar e a garantir os direitos previstos na presente Convenção a todos os trabalhadores migrantes e membros da sua família que se encontrem no seu território e sujeitos à sua jurisdição, sem distinção alguma, independentemente de qualquer consideração de raça, cor, sexo, língua, religião ou convicção, opinião política ou outra, origem nacional, étnica ou social, nacionalidade, idade, posição económica, património, estado civil, nascimento ou de qualquer outra situação.

A Parte III da ICRMW enumera os direitos humanos de todos os trabalhadores migrantes e dos seus familiares, incluindo os que estão em situação irregular, e muitos destes direitos são concedidos a todos os trabalhadores migrantes em base de igualdade com os nacionais. Por exemplo, o Artigo 25.º, n.º 1 estipula que os trabalhadores migrantes «devem beneficiar de um tratamento não menos favorável do que aquele que é concedido aos nacionais do Estado de emprego em matéria de retribuição e [...] a) Outras condições de trabalho [...] [e] b) Outras condições de emprego [...]». Outros direitos concedidos a todos os trabalhadores migrantes em igualdade de termos com os nacionais incluem o direito à segurança social (Artigo 27.º) e à educação para os filhos dos trabalhadores migrantes (Artigo 30.º). A Parte IV da ICRMW garante direitos adicionais aos trabalhadores migrantes e aos membros das suas famílias, documentados ou em situação regular, muitos dos quais são concedidos na base de igualdade de tratamento com os nacionais.

No que respeita ao acesso ao emprego, a discriminação entre trabalhadores migrantes e nacionais é também proibida, em princípio. No seu Comentário Geral n.º 18 sobre o direito ao trabalho, o Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais observa:

O princípio da não discriminação, conforme estabelecido no Artigo 2.º, n.º 2 do Pacto e no Artigo 7.º da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, deve ser aplicado em relação às oportunidades de emprego dos trabalhadores migrantes e das suas famílias..

Comentário Geral n.º 18 (2005): o direito ao trabalho (Artigo 6.º do Pacto Internacional relativo aos Direitos Económicos, Sociais e Culturais), Doc. ONU E/C.12/GC/18 (24 de novembro de 2005), par. 18.

Como mencionado acima, a Convenção n.º 143 da OIT permite algumas restrições na livre escolha de emprego para os trabalhadores migrantes em situação regular, mas estas restrições apenas se podem manter durante um período máximo de dois anos. A Convenção n.º 111 também proíbe a discriminação dos trabalhadores migrantes em relação ao acesso ao emprego e à profissão pelos motivos enumerados na Convenção.

A ausência de discriminação, no trabalho e na vida em geral, é um dos principais direitos humanos que devem ser respeitados para todas as pessoas, trabalhadores migrantes e nacionais de igual forma, ainda que, como anteriormente mencionado, nem todas as diferenças no tratamento representem necessariamente discriminação.

3.3.1 Os trabalhadores domésticos migrantes

Foi reconhecido que os trabalhadores domésticos migrantes, muitos dos quais são mulheres e membros de minorias étnicas, estão numa situação particular de risco de discriminação e abuso, assim como de exploração no trabalho e nas condições de vida, como foi também observado pela Comissão de Peritos da OIT ao analisar a situação destes trabalhadores ao abrigo da Convenção n.º 111 da OIT. O «[Day of General Discussion on Migrant Domestic Workers](#)», organizado pelo Comité das Nações Unidas para os Trabalhadores Migrantes em 14 de outubro de 2009, resumiu acertadamente a situação:

Um dos principais fatores que dificultam a proteção dos direitos dos trabalhadores domésticos migrantes é a percepção de que o trabalho doméstico não é um verdadeiro trabalho, sendo assim excluído quase universalmente da legislação e regulamentações laborais, e não sendo sujeito a inspeções do trabalho. Os trabalhadores domésticos migrantes sofrem discriminação não só por pertencerem a um grupo de categoria social baixa, mas também por serem estrangeiros. Trabalham frequentemente de forma irregular, sem um contrato; os empregadores não pagam, de uma forma geral, as contribuições da segurança social dos seus empregados e muitas vezes os salários são retidos. As condições de trabalho são muitas vezes difíceis, com horários de trabalho excessivamente longos. A situação migratória irregular de muitos trabalhadores domésticos migrantes torna-os mais vulneráveis aos abusos, incluindo os abusos sexuais. Os empregadores confiscam com frequência os documentos de identidade dos trabalhadores domésticos migrantes. Foi observado que as mulheres, que constituem a maioria dos trabalhadores domésticos migrantes, são ainda mais vulneráveis aos abusos e não têm normalmente acesso à justiça ou a outras formas de assistência.

Como indicado nos Capítulos 1 e 2, o Comité dos Trabalhadores Migrantes adotou, na sua 13.ª Sessão, em dezembro de 2010, o seu primeiro [General Comment on migrant domestic workers](#), alargando a aplicação da ICRMW a este grupo particularmente vulnerável de trabalhadores migrantes.

Caixa 3.7 A dimensão humana: nova lei proporciona uma nova vida aos trabalhadores domésticos migrantes

«Por que razão os outros trabalhadores têm direitos e nós não?» María Perez lembra-se de ter feito esta pergunta vezes sem conta quando chegou à Argentina pela primeira vez vinda do Paraguai para trabalhar como empregada doméstica.

Hoje, após décadas de atividade sindical e com o apoio da OIT, a Argentina deu-lhe uma resposta através da adoção de uma nova política migratória, uma nova lei sobre os trabalhadores domésticos, e o compromisso de regularizar e formalizar todos os trabalhadores domésticos, tanto nacionais como argentinos.

«Sinto-me muito otimista. Acreditei sempre que as coisas podiam melhorar. Muitas pessoas pensavam que o nosso destino era sermos exploradas, mas nunca perdi a esperança de que a nossa situação como trabalhadores podia melhorar», afirmou María quando nos encontramos em Buenos Aires, onde trabalha como empregada doméstica.

«Estou muito otimista quanto ao futuro», declarou esta mulher de 24 anos, nascida em Itá, no Paraguai. María tem presentemente um contrato de trabalho e pode exigir prestações de proteção social. «Agora sinto que posso dar à minha filha uma vida digna.»

A sra María Perez é uma das inúmeras mulheres que todos os anos deixam tudo para trás para procurar um emprego na Argentina. «Não foi uma decisão fácil, mas a Argentina oferecia-me mais oportunidades.» [...]

«Nova lei proporciona uma nova vida aos trabalhadores domésticos migrantes», *ILO Newsroom, Bureau Internacional do Trabalho, 2014.*

Em junho de 2011, a Conferência Internacional do Trabalho da OIT adotou o primeiro instrumento juridicamente vinculativo que trata especificamente de trabalhadores domésticos, a [Convenção \(n.º 189\) sobre as Trabalhadoras e os Trabalhadores Domésticos](#), que é acompanhada pela Recomendação n.º 201, não vinculativa. A Convenção é importante porque reconhece o trabalho doméstico como emprego e porque contém disposições que visam melhorar a proteção e assegurar a igualdade de tratamento a todos os trabalhadores domésticos, tanto nacionais como não nacionais, que constituem a maioria dos trabalhadores domésticos em determinadas partes do mundo. A Convenção n.º 189 também contém uma série de disposições que abordam especificamente a situação dos trabalhadores domésticos migrantes. Em 12 de agosto de 2015, a Convenção n.º 189 foi ratificada por 22 países (África do Sul, Alemanha, Argentina, Bélgica, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Filipinas, Finlândia, Guiana, Irlanda, Itália, Maurícia, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Portugal, República Dominicana, Suíça e Uruguai). Entrou em vigor a 5 de setembro de 2013. A adoção da [Convenção n.º 189](#) oferece agora aos parlamentares a oportunidade de discutir a inclusão do seu conteúdo na legislação e nas práticas nacionais, nomeadamente por via da ratificação. Os Artigos 19.º, n.º 5, alínea b) e 19.º, n.º 6, alínea b) da Constituição da OIT requerem que as convenções e recomendações recentemente adotadas sejam apresentadas às «autoridades com competência na matéria», o que geralmente significa os Parlamentos, no prazo de 12 meses (ou 18 meses em circunstâncias excecionais) após a sua adoção.

Caixa 3.8 O fortalecimento da proteção dos migrantes e dos trabalhadores domésticos na Jordânia

No seguimento da adoção pela Assembleia Nacional da [Lei n.º 48 \(2008\) que altera a Legislação Laboral](#), os migrantes e os trabalhadores domésticos já não estão excluídos do Código do Trabalho. Se bem que a implementação continue a ser motivo de preocupação, a Lei foi recebida pelo Comité das Nações Unidas para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres como uma medida positiva para combater a discriminação contra as mulheres, incluindo as mulheres migrantes.

3.4 A especial vulnerabilidade dos migrantes e das suas famílias à discriminação

Os migrantes são especialmente vulneráveis à discriminação porque a sua origem étnica, raça ou religião são geralmente diferentes da maioria das pessoas do país de acolhimento. As mulheres migrantes enfrentam a discriminação com frequência por motivos diversos, como o sexo, origem étnica, religião e estatuto migratório. Há cada vez mais exemplos de racismo e xenofobia nos países de acolhimento dirigidos às populações migrantes procedentes de outras culturas. No seu [Documento Final](#), a [Conferência de Revisão da Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Conexa](#), realizada em Genebra em 20 – 24 de abril de 2009, urge os Estados a:

adotar medidas para combater a persistência de atitudes xenófobas e a criação de estereótipos negativos relativos aos não cidadãos, particularmente pelos políticos, autoridades de aplicação da lei e funcionários dos serviços de imigração, assim como pelos meios de comunicação, que conduziram

a atos de violência xenófoba, a assassinatos e à perseguição de migrantes, refugiados e requerentes de asilo (par. 76).

Isto evidencia algumas das responsabilidades especiais dos parlamentares, entre as quais se encontram não só garantir o estabelecimento de leis e políticas necessárias, mas também absterem-se de utilizar uma linguagem incendiária ou com conteúdo racista ou xenófobo ao falar dos migrantes.

Caixa 3.9 A ampliação da legislação contra a discriminação dos migrantes: os casos da Albânia e do Reino Unido

Albânia

Em 2010, o Parlamento da Albânia aprovou a [Lei n.º 10 221](#) para fortalecer a legislação e os mecanismos contra a discriminação. O Artigo 4.º da Lei estipula que este tipo de proteção contra a discriminação se aplica a todas as pessoas que «vivem e permanecem no território da República da Albânia». A Lei também contempla um mecanismo de denúncia para alegados abusos.

Reino Unido

Em 2010, o Parlamento do Reino Unido aprovou uma lei para consolidar a anterior legislação antidiscriminação e a sua própria política de antidiscriminação, intitulada [Lei da Igualdade](#). Esta Lei foi extensivamente estudada, e de uma maneira inclusiva e participativa, pelo Comité de Projetos de Lei da Câmara dos Comuns. Foram ouvidos testemunhos orais de mais de 25 organizações governamentais e não governamentais, e foram recebidas comunicações por escrito de mais de 65 grupos. A Secção 9 inclui explicitamente a nacionalidade como um dos motivos relativamente aos quais a discriminação é proibida. A Lei desempenhou um papel fundamental no desenvolvimento daquilo que o [Índice de Políticas de Integração de Migrantes](#) considerou como um dos quadros de antidiscriminação mais sólidos do mundo.

A discriminação dos migrantes necessita de ser abordada de dois ângulos: o direito humano de não sofrer discriminação e a discriminação com base especificamente na nacionalidade e migração ou no estatuto migratório.

Caixa 3.10 A discriminação com base na nacionalidade

A discriminação com base na nacionalidade é um dos principais aspetos do tratamento diferenciado injustificado sofrido pelos trabalhadores migrantes. Nos mercados de trabalho e populações globalizados, a discriminação por nacionalidade não só prejudica a coesão social, mas também a estabilidade económica, a coesão do mercado de trabalho e as condições de trabalho digno. A tolerância com a discriminação que exclui determinados trabalhadores da igualdade de tratamento permite – e por vezes de uma forma explícita – que os grupos discriminados sejam explorados com salários e condições de trabalho abaixo das normas permitidas e isentos da proteção garantida pela lei. Isto, por sua vez, piora as condições de trabalho e conduz a perdas de produtividade, concorrência desleal entre os empregadores e conflitos entre trabalhadores e grupos sociais.

As práticas discriminatórias provêm da legislação e das políticas, assim como das medidas aplicadas na prática. Os exemplos seguintes são comuns na lei e na prática: disposições jurídicas que permitem salários inferiores (incluindo salários mínimos mais baixos) e uma menor cobertura em matéria de segurança social para os trabalhadores migrantes; restrições injustificadas aos migrantes que se encontram legalmente no país e que ocupam empregos no setor público, inclusive em áreas como a saúde pública onde são necessários (o Artigo 14.º, alínea c) da Convenção n.º 143 da OIT apenas permite restrições no acesso a categorias limitadas de empregos ou de funções, quando assim for necessário no interesse do Estado); comportamentos discriminatórios dos empregadores, como anúncios de emprego e práticas de contratação dirigidas expressamente a cidadãos nacionais ou só a pessoas que tenham como língua materna o idioma do país; e requisitos de residência que discriminem indiretamente os trabalhadores migrantes recém-chegados ou temporários. As atitudes discriminatórias relativas à nacionalidade também se refletem na conduta no local de trabalho como, por exemplo, as regras estabelecidas pelas empresas para os trabalhadores estrangeiros que tornam a utilização de línguas não locais num motivo para tomar medidas disciplinares ou de despedimento.

As cláusulas sobre não discriminação com caráter indeterminado contidas nos instrumentos internacionais e regionais de direitos humanos foram interpretadas no sentido de proibirem as diferenças injustificadas entre as pessoas por motivos de nacionalidade. Entre estas incluem-se o Artigo 2.º da DUDH, os Artigos 2.º e 26.º do PIDCP, os Artigos 1.º e 24.º da CADH, o Artigo 2.º da Carta Africana dos Direitos Humanos e o Artigo 14.º da Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH) e o seu Protocolo n.º 12. A ICRMW inclui explicitamente a nacionalidade no Artigo 1.º, fazendo referência à aplicabilidade da ICRMW a todos os trabalhadores migrantes e membros das suas famílias, e no Artigo 7.º, fazendo referência à não discriminação no que respeita os direitos previstos na ICRMW.

É frequentemente complicado determinar se a discriminação que os trabalhadores migrantes enfrentam é baseada exclusivamente na nacionalidade, ou suposta nacionalidade, ou na raça, origem étnica ou outras diferenças visíveis, ou se se trata de uma combinação destes fatores (discriminação múltipla). É, por conseguinte, ainda mais importante proibir expressamente a discriminação por nacionalidade, de forma que a nacionalidade de uma pessoa, ou a suposta nacionalidade, não possa servir de pretexto ou cobertura para a discriminação motivada por outras diferenciações ilegais.

Os regimes de livre circulação nos espaços de integração económica regional estão a ampliar necessariamente os constrangimentos legais para proibir a discriminação por nacionalidade. A discriminação por motivos de nacionalidade entre nacionais dos Estados-Membros da UE é expressamente proibida ao abrigo do Artigo 18.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia.

As disposições legais que proíbem a discriminação com base na nacionalidade também foram adotadas numa série de países da UE, entre os quais a Bélgica, Bulgária, Eslovénia, Espanha, Irlanda, Países Baixos, Polónia, Portugal, Reino Unido, República Checa e Roménia.

Ainda que tenha sido menos comum os tribunais reconhecerem a migração ou o estatuto migratório como um motivo proibido de discriminação, há alguns exemplos onde esta distinção foi considerada uma violação da CEDH e da CADH. Por exemplo, no caso [Ponomyarovi contra a Bulgária \(Processo n.º 5335/05, acordo de 21 de junho de 2011\)](#), o Tribunal

Europeu de Direitos Humanos decidiu que exigir a duas crianças russas residentes na Bulgária com a sua mãe, casada com um búlgaro, o pagamento de propinas para estudar na escola secundária devido à sua nacionalidade e estatuto migratório – algo que não é exigido aos cidadãos búlgaros ou aos não nacionais com autorização permanente de residência – não era justificado, ao abrigo do Artigo 14.º da CEDH, considerado em conjunto com o Artigo 2.º do [Protocolo n.º 1 da CEDH](#), que estabelece o direito à instrução. O Tribunal Interamericano de Direitos Humanos considerou, numa série de casos, que «os Estados devem respeitar os direitos humanos e garantir o seu exercício e gozo a todas as pessoas que se encontrem no seu território, sem discriminação com base no seu estatuto regular ou irregular, na sua nacionalidade, raça, sexo ou qualquer outra razão» (ver, por exemplo, [Vélez Loor contra o Panamá](#), acordão de 23 de novembro de 2010, TIDH, (Série C, N.º 218, par. 100, e [Nadege Dorzema et al. contra a República Dominicana](#), acordão de 24 de outubro de 2012, TIDH, (Série C), N.º 251, par. 238, onde o Tribunal observou, entre outras violações, «discriminação de facto contra [um grupo de nacionais haitianos indocumentados assassinados pelo exército na República Dominicana] devido à sua condição de migrantes»).

3.5 O direito dos migrantes a não serem discriminados na prática

Ao abrigo do direito internacional, os Estados têm a prerrogativa soberana de regulamentar que pessoas não nacionais podem entrar no seu território e sob que condições. Não obstante, o princípio de igualdade e não discriminação também se aplica na fronteira, o que significa que os Estados não têm o direito de recusar a entrada por motivos diferenciadores, como a raça, religião, sexo ou estado em relação ao HIV. A Conferência de Revisão de Durban, anteriormente mencionada, urge os Estados a:

impedir manifestações de racismo, discriminação racial, xenofobia e formas conexas de intolerância nas zonas de entrada das fronteiras dos países, particularmente no que se refere aos imigrantes, refugiados e requerentes de asilo, e neste contexto insta os Estados a formular e implementar programas de formação para agentes da administração, agentes policiais e funcionários dos serviços de imigração e fronteiras, procuradores e prestadores de serviços, com vista a sensibilizá-los em relação ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e formas conexas de intolerância (par. 75).

Isto foi também confirmado nas leis nacionais, assim como na legislação a nível regional. Por exemplo, o [Regulamento \(UE\) que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras](#), conhecido por Código das Fronteiras de Schengen (n.º 562/2006 de 15 de março de 2006), contém a seguinte disposição no Artigo 6.º relativa à realização de controlos nas fronteiras:

1. *No desempenho das suas funções, os guardas de fronteira respeitam plenamente a dignidade humana. Todas as medidas tomadas no exercício das suas funções são proporcionais aos objetivos visados por essas medidas.*
2. *Ao efetuar os controlos de fronteira, os guardas de fronteira não discriminam as pessoas em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual.*

Caixa 3.11 Os controlos fronteiriços e o princípio da não discriminação

Em dezembro de 2004, a instância judicial mais alta do Reino Unido, a Câmara dos Lordes, decidiu que a conduta dos funcionários de imigração do Reino Unido a operar no aeroporto de Praga para com cidadãos checos de origem rom constituiu uma discriminação direta com base na origem étnica.

A operação ocorreu antes da adesão da República Checa à União Europeia. O contexto da operação era o número desproporcionalmente elevado de pedidos de asilo apresentados por cidadãos checos de origem rom ao Reino Unido. Estes passageiros eram submetidos a interrogatórios mais longos e intrusivos no aeroporto, e era mais provável que lhes fosse recusada a autorização para embarcar no avião.

Uma juíza da Câmara dos Lordes, a baronesa Hale of Richmond, sublinhou que a razão da não discriminação é assegurar um tratamento individualizado e evitar que se estabeleçam estereótipos e perfis, incluindo nas fronteiras:

O objetivo da lei é requerer aos prestadores que tratem cada pessoa como um indivíduo e não como membro de um grupo. Não se deveria assumir que o indivíduo apresenta as características que o prestador associa ao grupo, tenham ou não a maioria dos membros do grupo de facto estas características, um processo que é por vezes referido como estereotipar. [...]

Vale a pena recordar que as boas práticas no que se refere à igualdade de oportunidades podem não acontecer naturalmente. Muitas pessoas consideram que é contrário ao senso comum fazer uma abordagem a todos os requerentes com uma mente igualmente aberta, independentemente das muito boas razões que possam existir para suspeitar mais de uns do que de outros. Mas isto é o que é requerido por uma lei que tenta garantir que os indivíduos não estejam numa situação de desvantagem por causa das características gerais do grupo a que pertencem. [...]

[S] Organizar uma operação como esta, motivada por um fluxo de requerentes de asilo provenientes esmagadoramente de um grupo racial ou étnico facilmente identificável em termos comparativos, requer um enorme cuidado se quiser fazê-la sem discriminar. Isto não aconteceu. A conclusão inevitável é que a operação foi inerente e sistematicamente discriminatória e ilícita.

R v. funcionário de imigração no aeroporto de Praga, *ex parte* Centro Europeu para os Direitos dos Roma [2004] UKHL, acórdão de 9 de dezembro de 2004, par. 74, 90 e 97.

A discriminação nas fronteiras também é abordada nos [Princípios e Diretrizes Recomendados sobre os Direitos Humanos nas Fronteiras Internacionais do ACNUDH](#),

que acompanham o relatório sobre a Proteção dos Migrantes que o Secretário-Geral das Nações Unidas apresentou na 69.^a sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas em 2014:

8. O princípio da não discriminação ficará no centro de todas as medidas de governação de fronteiras. Entre os motivos proibidos incluem-se a raça, cor, sexo, idioma, religião, convicções políticas ou de outra natureza, origem nacional ou social, património, nascimento ou outro estatuto, nacionalidade, estatuto migratório, idade, deficiência, apatridia, estado civil e familiar, orientação sexual ou identidade de género, estado de saúde, e situação económica e social. Qualquer tratamento diferenciado relativamente aos migrantes nas fronteiras internacionais deve visar a prossecução legal de um objetivo legítimo e proporcional. Especificamente, as medidas tomadas para abordar a migração irregular, ou para combater o terrorismo, o tráfico de pessoas ou o contrabando de migrantes não serão discriminatórias nos seus objetivos ou efeitos, incluindo o submetimento dos migrantes a perfis baseados em motivos proibidos e independentemente dos migrantes terem sido ou não contrabandeados ou traficados.

9. Os Estados assegurarão que as medidas de governação das fronteiras abordem e combatam todas as formas de discriminação pelo Estado e os atores privados nas fronteiras internacionais.

Uma vez que se resida num país, não deve haver diferenças de tratamento entre migrantes e nacionais, nem de carácter geral, nem no que respeita às suas condições de trabalho e de emprego, como os salários, os benefícios e as oportunidades para progredir. Apesar de os migrantes não terem, de uma forma geral, direito a uma residência segura de acordo com o direito internacional, em alguns países estão a adquirir de uma forma crescente direitos de residência quanto mais tempo vivem e trabalham nestes, com a possibilidade de obter no futuro a cidadania do país em questão. Muitas vezes, a residência está vinculada ao emprego, e pode ser exigido aos trabalhadores migrantes que perdem o emprego que saiam do país. Nestas circunstâncias, os instrumentos internacionais e regionais específicos que protegem os trabalhadores migrantes determinam que é uma boa prática permitir que esses migrantes permaneçam no país durante um breve período de tempo adicional com o objetivo de encontrar um emprego alternativo (ver, por exemplo, a Convenção n.º 143 da OIT, Artigo 8.º). Também é importante assegurar a existência de canais de migração estáveis para dar resposta à procura em todos os níveis de competências, pois pode ajudar a reduzir a migração irregular. Também devem ser dadas oportunidades para regularizar o estatuto aos migrantes que já se encontram num país, mas em situação irregular. Porém, o direito à participação política está limitado aos cidadãos, em conformidade com o direito internacional, ainda que em alguns países de destino se permita que os migrantes residentes de longa duração votem e se candidatem a eleições municipais.

Lista de verificação para parlamentares

Como podem os parlamentares combater a discriminação contra os migrantes e garantir a igualdade de tratamento?

- ☑ Os parlamentares devem reconhecer e promover o princípio de não discriminação e igualdade de oportunidades e de tratamento, que é a base para usufruir de muitos outros direitos humanos, e a sua aplicação aos migrantes. Este princípio é encontrado em todos os principais tratados internacionais de direitos humanos, e **aplica-se claramente às distinções entre nacionais e não nacionais** que sustenta a Convenção das Nações Unidas sobre os Trabalhadores Migrantes e as Convenções n.ºs 97 e 143 da OIT.
- ☑ É importante que os parlamentares compreendam a distinção entre **discriminação**, que é um tratamento diferenciado injustificado, e **tratamento diferenciado justificado**. O tratamento diferenciado também pode ser necessário para concretizar a igualdade de oportunidades para os grupos desfavorecidos, entre os quais se encontram os migrantes e membros de minorias.
- ☑ Os parlamentares têm de chamar a atenção para o facto de que os **migrantes são particularmente vulneráveis à discriminação**, porque têm normalmente uma origem étnica, raça ou religião diferentes, e que as mulheres migrantes têm uma maior probabilidade de sofrer **discriminação múltipla**, por motivos de sexo, origem étnica, religião e nacionalidade.
- ☑ Os parlamentares devem destacar as razões pelas quais **é importante combater a discriminação contra os migrantes no local de trabalho**:
 - resulta em salários abaixo da média e condições de trabalho deficientes, reduzindo em última instância os salários e piorando as condições de trabalho de todos os trabalhadores.
 - Conduz a perdas de produtividade, concorrência desleal entre empregadores e tensões e conflitos entre trabalhadores e grupos sociais.
- ☑ Para evitar a discriminação contra os trabalhadores migrantes, os parlamentares necessitam de:
 - assegurar a aplicação das disposições da **Convenção da OIT n.º 111 que aborda a não discriminação e a igualdade de oportunidades e de tratamento no emprego e na profissão**. Os princípios constantes neste instrumento, uma das oito Convenções fundamentais da OIT, têm de ser respeitados, promovidos e alcançados por todos os Estados-Membros da OIT, mesmo se não tiverem ratificado a Convenção. A Convenção n.º 111 aplica-se a todos os trabalhadores, a todos os setores, e tanto na economia formal como na informal. A nacionalidade não é um motivo proibido de discriminação, todavia, os trabalhadores migrantes entram no âmbito da sua proteção através da aplicação de motivos que são proibidos.

- Defender a ratificação e a implementação das **Convenções n.ºs 97 e 143 da OIT**, que contêm disposições claras sobre a igualdade de tratamento entre nacionais e trabalhadores migrantes em situação regular.
- Defender a ratificação e a implementação da **Convenção (n.º 189) da OIT sobre os Trabalhadores Domésticos, 2011**, que reconhece o trabalho doméstico como emprego, de maneira a que os trabalhadores domésticos fiquem cobertos pelas leis laborais a nível nacional. A Convenção também garante a **igualdade de tratamento e um conjunto mínimo de garantias para todos os trabalhadores domésticos**, independentemente da sua nacionalidade. Uma vez ratificada, é essencial:
 - > incluir o conteúdo da Convenção n.º 189 na legislação nacional: os Artigos 19.º, n.º 5, alínea b) e 19.º, n.º 6, alínea b) da Constituição da OIT requerem que as convenções e recomendações recentemente adotadas sejam apresentadas às «autoridades com competência na matéria», o que geralmente significa o Parlamento, no prazo de 12 meses ou 18 meses; e
 - > organizar campanhas de informação/publicidade e apoiar a formação sobre a Convenção n.º 189.

☑ **Os parlamentares devem adotar medidas práticas para combater a discriminação contra os migrantes**, como, por exemplo:

- iniciar e elaborar legislação antidiscriminação, o que inclui a proibição da nacionalidade e do estatuto migratório como motivos de discriminação, ou, se a legislação antidiscriminação já existir, integrar a nacionalidade e o estatuto migratório entre os motivos de discriminação proibidos;
- rever a lei e a prática para identificar e corrigir a legislação, as políticas e as práticas que podem ser discriminatórias por motivos de nacionalidade e/ou origem nacional;
- apoiar e monitorizar a legislação e as políticas para assegurar que se realizam inspeções do trabalho eficazes e periódicas, especialmente em setores pouco qualificados da economia, onde os trabalhadores migrantes frequentemente predominam;
- apoiar e monitorizar a legislação e as políticas que proporcionam o acesso dos trabalhadores migrantes à justiça, nomeadamente aos tribunais e aos mecanismos eficazes de resolução de conflitos que oferecem soluções adequadas;
- opor-se à legislação, às políticas e às práticas que permitem o pagamento de salários mais baixos (incluindo salários mínimos mais baixos) e a redução da cobertura da segurança social para os trabalhadores migrantes; também devem ser abordadas as restrições injustificadas aos migrantes residentes para aceder aos empregos no setor público;

- opor-se a sistemas que ponham os trabalhadores migrantes numa posição vulnerável como, por exemplo, o patrocínio de vistos que prendam os trabalhadores migrantes aos seus empregadores e que condiciona a sua saída do país à obtenção de autorização do empregador;
- manifestar-se contra atitudes e ações discriminatórias, tal como anúncios de emprego e práticas de contratação dirigidas expressamente a cidadãos nacionais ou só a pessoas que tenham como língua materna o idioma do país; e requisitos de residência que discriminem indiretamente os migrantes recém-chegados ou temporários;
- evitar utilizar uma linguagem excessiva, de conteúdo racial ou xenófobo dentro e fora do Parlamento, e combater os estereótipos negativos dos migrantes nos meios de comunicação.

☑ O **princípio da igualdade e não discriminação também se aplica na**

fronteira: isto é, os migrantes não podem ver recusada a sua entrada num país com base na raça, religião, sexo ou estatuto serológico em relação ao VIH. Para assegurar que os migrantes têm direito a não sofrer de discriminação e evitar que sejam incluídos em estereótipos e perfis, é essencial que os parlamentares:

- apoiem a conceção e a implementação de programas de formação para as autoridades de aplicação da lei e funcionários de imigração e fronteiras, procuradores e prestadores de serviços, para os sensibilizar acerca do racismo, da discriminação racial, a xenofobia e formas conexas de intolerância; e
- defendam firmemente o tratamento de cada pessoa como um indivíduo e não só como membro de um grupo específico.



Capítulo 4

Os princípios fundamentais dos direitos humanos relativos à proteção dos migrantes

Sharon, uma mulher nigeriana, sentada na sua cama improvisada nos arredores de Roma. Muitos migrantes são vítimas de tráfico.
© Paolo Patrizi, 2013

Caixa 4.1 A recomendação do seminário parlamentar sobre migração

Todos nós devíamos resistir a aplicar políticas, incluindo as que são defendidas pelos nossos colegas parlamentares, que criam uma sociedade dividida, e devíamos utilizar os nossos poderes a favor dos direitos de todos os migrantes para promover uma sociedade diversificada e coesa. Não nos devemos esquecer que se restringimos e violamos os direitos humanos dos migrantes, os direitos fundamentais de todos ficarão diminuídos.

Sumário e Recomendações apresentado pelo Relator do Seminário Parlamentar sobre Migração: a perspetiva dos direitos humanos, Genebra, 24 a 26 de outubro de 2007.

O reconhecimento efetivo e a aplicação de determinados direitos dos migrantes requer uma especial atenção. Ainda que estes e outros direitos estejam estabelecidos como direitos humanos fundamentais no direito internacional, a sua inclusão na legislação

e políticas nacionais é por vezes constringida pela legislação anterior, pelas políticas e práticas existentes e/ou pelas atitudes públicas e governamentais, muitas vezes influenciadas pelos objetivos políticos a curto prazo.

Este capítulo analisa mais em profundidade cinco questões importantes a este respeito: o reconhecimento dos direitos económicos, sociais e culturais; a liberdade de associação e direito à negociação coletiva; a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório, incluindo o tráfico visando o trabalho forçado e a exploração laboral; os direitos das crianças migrantes, incluindo a proteção do trabalho infantil; e os direitos relativos à livre circulação dos migrantes e os seus direitos à liberdade e segurança da pessoa, incluindo a proteção contra a detenção e expulsão arbitrária.

4.1 O reconhecimento efetivo dos direitos económicos, sociais e culturais

Os direitos económicos, sociais e culturais (DESC) - direito ao trabalho, educação, saúde, segurança social, habitação, comida e água, ambiente saudável e cultura - encarnam os elementos essenciais para uma vida com dignidade e liberdade. Estes direitos proporcionam um quadro comum de valores e normas universalmente reconhecidos para mobilizar esforços para apoiar o bem-estar económico e social, a justiça, a participação política e a igualdade. Oferecem os princípios para estabelecer a responsabilidade dos atores estatais e não estatais para respeitar e defender estes direitos humanos. Para uma análise detalhada dos direitos ESC, ver [Rede Internacional para os Direitos Económicos, Sociais e Culturais \(ERSC-Net\)](#).

Os direitos económicos, sociais e culturais são articulados na DUDH e pormenorizados no vinculativo PIDESC. À data de 12 de agosto de 2015, 164 países já tinham ratificado o PIDESC, aceitando a obrigação de respeitar, proteger e cumprir os direitos económicos, sociais e culturais de todas as pessoas nos seus territórios.

Não existe uma hierarquia entre direitos civis e políticos e direitos económicos, sociais e culturais, uma posição que foi reiterada pela Conferência Internacional de Direitos Humanos, em 1993.

Caixa 4.2 «Todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados»

Todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos de forma global e de uma maneira justa e igual, em pé de igualdade, e com a mesma importância. Se bem que a importância das particularidades nacionais e regionais, assim como dos diversos patrimónios históricos, culturais e religiosos, devam ser tidos em consideração, é dever dos Estados, independentemente dos seus sistemas políticos, económicos e culturais, promover e proteger todos os direitos humanos e as liberdades fundamentais.

[Declaração de Viena e Programa de Ação](#), par. 5 (adotada pela Conferência Internacional de Direitos Humanos, Viena, 23 de junho de 1993).

Como sublinhado nos capítulos 2 e 3, o direito internacional dos direitos humanos geralmente não faz distinções entre nacionais e não nacionais no que respeita os direitos humanos que lhes são concedidos. A DUDH enumera os direitos civis e políticos, assim como os direitos económicos e sociais garantidos a todas as pessoas sem qualquer tipo de distinção. No seu [relatório final](#), após uma revisão exaustiva da legislação em matéria de direitos humanos, o Relator Especial sobre os direitos dos não cidadãos concluiu que *«todas as pessoas [...] em virtude da sua essencial condição humana devem gozar de todos os direitos humanos, a menos que algumas distinções excecionais [...] sirvam um objetivo legítimo do Estado e sejam proporcionais à persecução desse objetivo»* (pág. 5). Os órgãos de supervisão de tratados das Nações Unidas para os instrumentos internacionais fundamentais de direitos humanos reconheceram explicitamente a aplicação de direitos – entre os quais os direitos ESC - nos respetivos instrumentos relativos aos não nacionais, incluindo, em muitos casos, os não nacionais em situação irregular. Como observado no Capítulo 2, o Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, o órgão de tratado ao abrigo do PIDESC, reconheceu explicitamente esta aplicabilidade no seu Comentário Geral N.º 20 (2009) sobre a não discriminação nos direitos sociais, económicos e culturais (artigo 2.º, par. 2): *«Os direitos reconhecidos no Pacto aplicam-se a todos, incluindo os não nacionais, como os refugiados, os requerentes de asilo, os apátridas, os trabalhadores migrantes e as vítimas de tráfico internacional, independentemente do seu estatuto jurídico e da sua documentação»* (par. 30).

O PIDESC contém uma exceção explícita no Artigo 2.º, n.º 3, com a seguinte redação: *«Os países em vias de desenvolvimento, tendo devidamente em conta os direitos humanos e a sua economia social, poderão determinar em que medida garantirão os direitos económicos reconhecidos no presente Pacto a pessoas que não sejam seus nacionais»*. Contudo, nem o termo «direitos económicos» nem o «países em desenvolvimento» estão definidos no PIDESC (ver E.V.O Dankwa, [“Documento de trabalho sobre o Artigo 2.º, n.º 3 do Pacto Internacional relativo aos Direitos Económicos, Sociais e Culturais”](#) (1987) 9 *Human Rights Quarterly* 230). Os «direitos económicos» referem-se, de uma forma razoável, aos direitos que permitem que uma pessoa ganhe a vida ou os relativos ao processo de incontinências do rendimento. Mas a possibilidade de que os países em desenvolvimento imponham restrições que respeitem os não nacionais deve ser exercido, de qualquer maneira, «com o devido respeito pelos direitos humanos e as suas economias nacionais». O ACNUDH afirmou que *«deve aqui salientar-se que não existe um entendimento universal sobre o conteúdo dos “direitos económicos”. Se bem que o direito ao trabalho possa ser visto como o exemplo mais claro de um tal direito, pode ser também considerado um direito social. No seu Comentário Geral n.º 11 (1999) sobre os planos de ação para o ensino primário, o Comité declarou que «o direito à educação... foi classificado de diferentes maneiras como direito económico, direito social e direito cultural. É todos estes direitos ao mesmo tempo (par. 2)»* (Nações Unidas, [Os direitos, económicos, sociais e culturais dos migrantes em situação irregular](#), 2014, pág. 31). O Artigo 2.º, n.º 3 é considerado uma exceção que deve ser interpretada num sentido restritivo à luz do objeto e propósito do PIDESC (relativamente a este ponto, ver [Os princípios de Limburg sobre a implementação do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais](#)), e as diretrizes gerais para a apresentação de relatórios requerem especificamente que os Estados Partes que são países em desenvolvimento forneçam *«informações sobre quaisquer restrições impostas ao abrigo do Artigo 2.º, parágrafo 3 do Pacto, sobre o usufruto pelos não nacionais dos direitos económicos reconhecidos no Pacto»* (Doc. ONU E/C.12/2008/2 (24 de março de 2009),

par. 11). Não obstante, muitos países em desenvolvimento ainda excluem esta opção através de um compromisso de elevar as normas dos seus próprios sistemas regionais de direitos humanos. Por exemplo, a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos contempla, no Artigo 15.º, o direito ao trabalho para todas as pessoas, sem limitação aos nacionais. Esta questão foi analisada mais aprofundadamente em [Securing dignity and freedom through human rights. Article 22 of the Universal Declaration of Human Rights](#), de J. Diller, Martinus Nijhoff, 2012, págs. 111 e 112.

Tal como no caso dos instrumentos de direitos humanos que protegem grupos específicos de pessoas que correm um maior risco de violações dos direitos humanos, como as mulheres, as crianças e as pessoas com deficiência, a ICRMW foi concebida para definir especificamente os direitos humanos aplicáveis aos trabalhadores migrantes. Este instrumento proporciona normas explícitas para que a legislação assegure a aplicação dos direitos, incluindo os direitos ESC, aos não nacionais, que de outra forma estariam em situação de vulnerabilidade e podem ficar excluídos da proteção nas circunstâncias em que não estão explicitamente abrangidos. Porém, como já referido no Capítulo 2 relativamente às observações do Relator Especial sobre os direitos dos não cidadãos e da Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais, existe uma lacuna considerável entre os princípios contemplados no direito internacional dos direitos humanos e a sua aplicação na prática aos não nacionais, um ponto que foi também sublinhado pelo Alto Comissário para os Direitos Humanos, referindo-se especificamente à aplicação dos direitos ESC.

Caixa 4.3 Os direitos dos não cidadãos

Para os não cidadãos há, contudo, uma grande lacuna entre os direitos que o direito internacional dos direitos humanos lhes garante e as realidades que estes enfrentam. Em muitos países, os não cidadãos enfrentam problemas institucionais e generalizados. Quase todas as categorias de não cidadãos sofrem uma discriminação oficial e não oficial. Ainda que em alguns países possa haver garantias legais de igualdade de tratamento e o reconhecimento da importância dos não cidadãos na prossecução da prosperidade económica, estes enfrentam uma realidade social e prática hostil. Sofrem situações de xenofobia, racismo e sexismo; barreiras linguísticas e costumes com os quais não estão familiarizados; dificuldades para conhecer os seus direitos económicos, sociais e culturais, particularmente o direito ao trabalho, o direito à educação e o direito aos cuidados de saúde [...]

[The rights of non-citizens](#), Nova Iorque e Genebra, Nações Unidas, 2006, Introdução, pág. 5

O respeito e a proteção dos direitos ESC continuam a ser particularmente limitados para os migrantes em situação irregular. Em alguns países, a retórica e a prática de denominar as pessoas migrantes como «ilegais» serve para justificar o não reconhecimento dos direitos fundamentais e até para negar que estes direitos lhes devem ser aplicados. Além disso, a obrigação que os funcionários têm de denunciar estes migrantes à polícia ou às autoridades de imigração, têm um grave efeito no gozo dos seus direitos ESC.

Caixa 4.4 O direito das crianças migrantes à educação e as obrigações de notificação

As obrigações de notificação atribuídas às direções das escolas podem desencorajar os pais a enviar os seus filhos para a escola com medo de que sejam descobertos e expulsos. A revelação dos dados sobre os alunos à polícia pode ter um efeito semelhante. Na Alemanha, o Parlamento Federal aboliu a obrigação de notificação nas escolas, creches e instalações educativas em 2011, mas não noutros serviços públicos.

The economic, social and cultural rights of migrants in an irregular situation, Nova Iorque e Genebra, Nações Unidas, 2014, pág. 85 [nota de rodapé omitida].

Não obstante, tem havido importantes iniciativas a nível regional que sublinharam que os direitos ESC se aplicam a migrantes em situação irregular e que se podem garantir efetivamente na prática. Ver a este respeito o Relatório da Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais sobre os [Os direitos fundamentais dos migrantes em situação irregular na União Europeia](#).

Caixa 4.5 A dimensão humana após aprovar o exame da Ordem dos Advogados, um imigrante não pode exercer direito

Cesar Vargas parecia ter dado todos os dados corretos no seu caminho para se tornar um advogado no Estado de Nova Iorque. Obteve classificações destacadas tanto nos estudos secundários como na Faculdade de Direito da cidade de Nova Iorque, a sua casa desde que chegou aos Estados Unidos com cinco anos vindo do México. Fez o estágio com um juiz do Tribunal Supremo do Estado, com um procurador do distrito de Brooklyn e um congressista dos Estados Unidos, tendo aprovado o exame estatal para exercer como advogado.

O único obstáculo que permanecia antes de receber o título de advogado era uma avaliação dos seus antecedentes e carácter a ser realizada por um comité nomeado pelo Tribunal Supremo do Estado.

Este comité classificou-o como «excelente». Porém, recomendou também que não lhe fosse atribuído o título de advogado. A razão: o Sr. Vargas é um imigrante não autorizado. A questão sobre se deveria ou não ser autorizado a exercer direito, disse o comité, deveria ser decidida pelos tribunais ou o poder legislativo. Este assunto, que está agora na secção de recursos do Tribunal Supremo do Estado, tornou-se num caso emblemático para decidir se os imigrantes [que estão nos Estados Unidos irregularmente] podem exercer direito em Nova Iorque.

«Sinto que estou a ser abandonado», disse esta semana o Sr. Vargas, de 30 anos, acerca da sua tentativa frustrada de ser advogado. «Depois de me ter sacrificado tanto, fico com a sensação de que todo este trabalho não serviu para nada». [...]

Na semana passada, os advogados do Sr. Vargas, que nos últimos anos se tornou um ativista nacional a favor da reforma da imigração, apresentou uma comunicação por escrito à secção de recursos do Tribunal Supremo de Nova Iorque na qual argumentava porque deveria ser-lhe permitido o exercício da advocacia.

A lei estatal, explicou, não parece fazer do estatuto imigratório um critério para a admissão. O cerne do seu argumento, disse, é um parágrafo da lei do poder judicial estatal que exclui especificamente a raça, a cor, o credo, a origem nacional ou «estrangeira» – ser estrangeiro – dos motivos para proibir a admissão.

O Sr. Vargas também argumentou que lhe é permitido presentemente trabalhar legalmente ao abrigo de um programa, conhecido como ação diferida, que proporciona autorização de trabalho a imigrantes qualificados que chegaram ao país [irregularmente] quando eram crianças. [...]

«O culpado final de tudo isto é o Congresso», disse o Sr. Godínez Samperio, que atualmente tem autorização de trabalho ao abrigo do programa de ação diferida. «Recusaram esclarecer o conteúdo da lei e recusaram aprovar a reforma da imigração».

Adaptado de «[Bar exam passed, immigrant still can't practice law](#)», New York Times, 3 de dezembro de 2013.

4.1.1 O reconhecimento e a aplicação dos direitos económicos, sociais e culturais na legislação e na ação governamental

O reconhecimento efetivo e a aplicação dos direitos ESC aos não nacionais, e aos trabalhadores migrantes em particular, requer uma promulgação destes direitos na legislação nacional, assim como da ação deliberada dos Estados para cumprir a sua obrigação de respeitar, proteger e cumprir estes direitos.

Caixa 4.6 A obrigação de respeitar, proteger e cumprir os direitos económicos, sociais e culturais

*Tal como os direitos civis e políticos, os direitos económicos, sociais e culturais impõem sobre os Estados três tipos de obrigações distintas: a obrigação de respeitar, proteger e cumprir. O incumprimento de qualquer uma destas três obrigações constitui uma violação destes direitos. A obrigação de respeitar requer que os Estados se abstenham de interferir com o gozo dos direitos económicos, sociais e culturais. Assim, o direito à habitação é violado se o Estado se envolver em despejos forçados arbitrários [inclusive no despejo de migrantes indocumentados]. A obrigação de proteger exige aos Estados que previnam as violações a estes direitos por terceiros. Assim, o facto de não assegurar que os empregadores privados cumprem as normas básicas de trabalho [incluindo relativamente aos trabalhadores migrantes] pode constituir uma violação do direito ao trabalho ou do direito a trabalhar em condições justas e favoráveis [Artigo 7.º do PIDESC]. A **obrigação de cumprir** requer que os Estados adotem as medidas legislativas, administrativas, orçamentais, judiciais e de outra natureza adequadas para a realização plena desses direitos. Assim, se os Estados não proporcionarem os cuidados de saúde primários essenciais às pessoas que os necessitam [incluindo os trabalhadores migrantes] pode significar uma violação.*

Maastricht guidelines on violations of economic, social and cultural rights Comissão Internacional de Juristas, Urban Morgan Institute on Human Rights, Cincinnati, Ohio, Estados Unidos, e Faculdade de Direito, Universidade de Maastricht, 22 a 26 de janeiro de 1997 (Doc. ONU E/C.12/2000/13), par. 6.

No que respeita os parlamentares, o reconhecimento e a aplicação efetivos dos direitos ESC começa por determinar que a legislação nacional protege expressamente estes direitos para os não nacionais, assim como para os cidadãos. Isto continuará a exigir a revisão da legislação e das práticas relativas ao emprego, saúde, segurança social, habitação, educação e outras áreas. Uma revisão destas características deveria normalmente ter em consideração as expectativas e os meios a nível nacional, ao mesmo tempo que se reconhece que todas as pessoas dentro do território de um país, incluindo os migrantes, devem ter acesso a estes benefícios e serviços numa base não discriminatória. Uma revisão também proporcionaria a base para melhorar a legislação e encorajar a ação governamental para assegurar o respeito, proteção e cumprimento destes direitos.

Caixa 4.7 A proteção dos direitos sociais e económicos dos migrantes na Argentina

A Lei Nacional de Migrações, aprovada pelo Congresso Nacional da Argentina em 2004, estabelece normas elevadas para a promoção e proteção dos direitos sociais e económicos dos migrantes e das suas famílias. A Lei estipula que os migrantes regulares devem ter acesso igual aos serviços sociais, incluindo nos campos da saúde, educação, segurança social, emprego e apoio jurídico. Também facilita os critérios para a reunificação familiar. Embora a Lei tenha condicionado parcialmente este tratamento à entrada regular no país, há informações que indicam que também resultou na aprovação de inúmeras medidas complementares para oferecer maior apoio aos migrantes em situação irregular, incluindo a regularização de 200 000 migrantes através do programa *Patria Grande*. Entre as medidas subsequentes, também foi concedido aos migrantes o direito a votar nas eleições municipais.

4.2 A liberdade de associação e o direito à negociação coletiva

Caixa 4.8 A proteção do direito dos trabalhadores migrantes à liberdade de associação na prática

A mobilidade crescente dos trabalhadores, no contexto da globalização, coloca desafios importantes no que concerne aos direitos de organização e negociação coletiva dos trabalhadores migrantes. Estes desafios são de três ordens: defender o direito de organização e negociação coletiva dos trabalhadores migrantes, incluindo os que estão em situação irregular; organizá-los; e garantir-lhes as mesmas condições de trabalho dignas de que usufruem os outros trabalhadores.

Liberdade sindical na prática :lições a retirar, relatório global de acompanhamento da Declaração da OIT relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, Conferência Internacional do Trabalho, 97.ª Sessão, Genebra, *Bureau* Internacional do Trabalho, 2008, pág. 56, par. 228.

O direito de todos os trabalhadores migrantes a unirem-se e formarem sindicatos está amplamente estabelecido no direito internacional, nos órgãos de tratados internacionais e na jurisprudência dos tribunais. Como demonstrado na lista de disposições apresentada abaixo, os direitos à liberdade de associação e à negociação coletiva são amplamente reconhecidos nas normas internacionais do trabalho e nos instrumentos de direitos humanos. Praticamente todos os países do mundo estão vinculados a uma ou mais destas convenções, e a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 é aplicável a todos os Estados. A maior parte dos países são também membros da OIT, e a Declaração da OIT de 1998 sobre os Princípios e os Direitos Fundamentais no Trabalho reafirmou que os princípios que respeitam os direitos fundamentais contidos nas oito Convenções fundamentais da OIT, incluindo a liberdade de associação, têm de ser respeitados, promovidos e cumpridos por todos os Estados-Membros em virtude da sua pertença à OIT e independentemente de terem ou não ratificado a convenção em questão.

Caixa 4.9 As disposições sobre o direito à liberdade de associação nas normas internacionais do trabalho e nos instrumentos de direitos humanos

Normas Internacionais do Trabalho

- Constituição da OIT de 1919, alterada pela Declaração de Filadélfia e integrada na Constituição de 1946
- Convenção da OIT (n.º 87) sobre a Liberdade Sindical e a Proteção do Direito Sindical, 1948

Os trabalhadores e as entidades patronais, sem distinção de qualquer espécie, têm o direito, sem autorização prévia, de constituírem organizações da sua escolha, assim como o de se filiarem nessas organizações, com a única condição de se conformarem com os estatutos destas últimas (Artigo 2.º).

- Convenção da OIT (n.º 98) sobre o Direito de Organização e Negociação Coletiva, 1949

Direitos humanos internacionais

- Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948, Artigo 23.º, n.º 4

Toda a pessoa tem o direito de fundar com outras pessoas sindicatos e de se filiar em sindicatos para a defesa dos seus interesses.

- Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos, 1966, Artigo 22.º

1. Toda a pessoa tem direito a associar-se livremente com outras, incluindo o direito de fundar sindicatos e filiar-se neles para proteção dos seus interesses.

2. O exercício deste direito só pode ser objeto de restrições, previstas na lei, necessárias numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança pública ou da ordem pública ou para proteger a saúde e a moral públicas ou os direitos e liberdades de outrem. O presente artigo não impedirá que sejam impostas restrições legais ao exercício deste direito quando se tratar de membros das forças armadas e da polícia.

- Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, 1966, Artigo 8.º, n.º 1

1. Os Estados-Signatários no presente Pacto comprometem-se a garantir:

(a) O direito de toda a pessoa a fundar sindicatos e a filiar-se livremente sujeitando-se unicamente aos estatutos da organização correspondente, para promover e proteger os seus interesses económicos e sociais. Não poderão ser impostas outras restrições ao exercício deste direito para além das estabelecidas na lei, e que são necessárias numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional ou da ordem pública ou para a proteção dos direitos e liberdades alheias;

(b) O direito de os sindicatos formarem federações ou confederações nacionais e o de estas fundarem organizações sindicais internacionais ou nelas se filiarem;

(c) O direito de os sindicatos funcionarem sem obstáculos ou sem outras limitações para além das estabelecidas na lei, necessárias numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional ou da ordem pública ou para a proteção dos direitos e liberdades alheias;

(d) O direito a greve, exercido em conformidade com as leis de cada país.

- Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (ICRMW), 1990, Artigos 26.º e 40.º [ver abaixo]

Convenções específicas sobre trabalhadores migrantes

- Convenção da OIT n.º 97, Artigo 6.º, n.º 1

Os Membros para os quais a presente Convenção esteja em vigor obrigam-se a aplicar, sem discriminação de nacionalidade, de raça, de religião ou de sexo, aos imigrantes que se encontrem legalmente nos limites do seu território um tratamento que não seja menos favorável do que aquele que é aplicado aos seus próprios nacionais no que diz respeito às seguintes matérias: ...

(ii) a filiação nas organizações sindicais e o gozo das vantagens oferecidas pelas convenções coletivas;

- Convenção da OIT n.º 143, Artigo 10.º

Os Membros para os quais a presente Convenção esteja em vigor comprometem-se a formular e a aplicar uma política nacional que se proponha promover e garantir, por métodos adaptados às circunstâncias e aos costumes nacionais, a igualdade de oportunidades e de tratamento em matéria de emprego e de profissão, de segurança social, de direitos sindicais e culturais e de liberdades individuais e coletivas para aqueles que se encontram legalmente nos seus territórios na qualidade de emigrantes ou de familiares destes.

- ICRMW, Artigo 26.º

1. Os Estados Partes reconhecem a todos os trabalhadores migrantes e aos membros das suas famílias o direito:

(a) A participar em reuniões e atividades de sindicatos e outras associações estabelecidos de acordo com a lei para proteger os seus interesses económicos, sociais, culturais e outros, com sujeição, apenas, às regras da organização interessada;

(b) A inscrever-se livremente nos referidos sindicatos ou associações, com sujeição, apenas, às regras da organização interessada;

(c) A procurar o auxílio e a assistência dos referidos sindicatos e associações.

Artigo 40.º

1. Os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias têm o direito de constituir associações e sindicatos no Estado de emprego para a promoção e a proteção dos seus interesses económicos, sociais, culturais e de outra natureza.

O facto de o direito à liberdade de associação, incluindo o direito de formar e afiliar-se em sindicatos, estar incluído tanto no PIDCP como no PIDESC demonstra que é simultaneamente um direito civil, político, económico e social. Ambos os instrumentos prestam a devida consideração à Convenção da OIT (n.º 87) sobre a Liberdade Sindical e a Proteção do Direito Sindical, 1948, adotada 18 anos antes. Além disso, a DUDH, o PIDCP e o PIDESC destacam que os direitos sindicais se aplicam a «todos» e que só podem ser sujeitos a restrições limitadas no que respeita às forças armadas e a polícia, ou por razões de segurança nacional, ordem pública e proteção dos direitos e das liberdades de outros. Se bem que a ICRMW parece limitar o direito de formar sindicatos aos trabalhadores migrantes em situação regular (comparar os Artigos 26.º e 40.º acima), estas disposições devem ser lidas no contexto das existentes nos instrumentos fundamentais de direitos humanos, de carácter mais geral, assim como na Convenção n.º 87 da OIT.

De facto, os órgãos de supervisão da OIT e das Nações Unidas reforçaram a aplicação universal destes direitos. O facto de que um trabalhador seja um migrante, ou inclusivamente um migrante indocumentado, não permite ao Estado em questão restringir o direito à filiação e a formar sindicatos. A este respeito, o Artigo 2.º da Convenção da OIT n.º 87 tem a seguinte redação:

Os trabalhadores e as entidades patronais, sem distinção de qualquer espécie, têm o direito, sem autorização prévia, de constituírem organizações da sua escolha, assim como o de se filiarem nessas organizações, com a única condição de se conformarem com os estatutos destas últimas.

O Comité da Liberdade Sindical da OIT declarou que esta disposição se aplica a todos os trabalhadores, incluindo os trabalhadores migrantes em situação irregular.

Caixa 4.10 Os direitos sindicais e os trabalhadores migrantes em situação irregular

Em março de 2001, o Comité da Liberdade Sindical da OIT concluiu que a Lei de Estrangeiros espanhola (Lei Orgânica n.º 4/2000), que condicionava o exercício dos direitos sindicais dos trabalhadores migrantes à sua presença ou residência em Espanha, não estava em conformidade com o amplo âmbito do Artigo 2.º da Convenção da OIT n.º 87. O Comité declarou que o Artigo 2.º abrange todos os trabalhadores e que as exceções eram apenas admissíveis em relação às forças armadas e à polícia, como disposto no Artigo 9.º. O Comité instou o Conselho de Administração da OIT a aprovar a recomendação ao Governo espanhol de que «no respeita a legislação em questão, tomar em consideração o Artigo 2.º da Convenção n.º 87, em conformidade com a qual os trabalhadores, sem distinção de qualquer espécie, têm o direito de se filiar às organizações da sua escolha». Em 2007, o Tribunal Constitucional espanhol considerou que o requisito imposto pela Lei Orgânica n.º 4/2000 sobre os nacionais estrangeiros serem residentes legais em Espanha para exercer os direitos fundamentais de reunião, associação, filiação sindical e greve constituía uma restrição injustificada e que, conseqüentemente, era contrária à Constituição. Sentenças n.ºs 236/2007 de 7 de novembro e 259/2007 de 19 de dezembro. Na Observação publicada em 2011, a CEACR assinalou com satisfação a aprovação da Lei n.º 2/2009 de 11 de dezembro, que reformou a Lei Orgânica n.º 4/2000 e que integrou nas disposições da Lei o conteúdo das sentenças do Tribunal Constitucional. A CEACR assinalou que a nova Secção 11 da Lei Orgânica 4/2000, em conformidade com o texto da Lei Orgânica 2/2009, estabelece que os nacionais estrangeiros terão o direito de se organizar livremente ou de se filiar numa organização laboral, e de exercer o direito à greve sob as mesmas condições que os trabalhadores espanhóis.

Fonte:

Processo n.º 2121, queixa de 23 de março de 2001 apresentada pela União Geral de Trabalhadores de Espanha (UGT); OIT, Comité de Liberdade Sindical, Relatório n.º 327, Vol. LXXXV, 2002, Série B, N.º 1, par. 561 – 562, disponível em [NORMLEX OIT. Espanha](#), Observação sobre a Convenção n.º 87; OIT, [Relatório da Comissão de Peritos para a Aplicação de Convenções e Recomendações, Relatório III \(Parte 1A\)](#), Conferência Internacional do Trabalho, 100.ª Sessão, Genebra, 2011, pág. 160.

Na prática, porém, os trabalhadores migrantes continuam sem poder exercer livremente estes direitos em muitas situações e, em alguns casos, não os podem exercer de todo. O [Relatório Global sobre a Liberdade Sindical da OIT de 2008](#) identificou os seguintes constrangimentos no exercício dos direitos sindicais:

A legislação em vigor em vários países continua a limitar o direito de organização sindical dos trabalhadores migrantes. Nalguns casos, apenas os nacionais estão autorizados a constituir sindicatos. Noutros, a liberdade sindical não é reconhecida aos migrantes em situação irregular ou clandestinos. Os estatutos de alguns sindicatos também subordinam a adesão dos trabalhadores migrantes a várias condições. Os trabalhadores migrantes concentram-se em regra em empregos que os nacionais não querem ocupar, em locais de trabalho isolados e em sectores não protegidos pela legislação (trabalhadores

agrícolas ou do serviço doméstico nalguns países) ou noutras situações onde a sindicalização se revela difícil.

Nalguns casos, os trabalhadores migrantes são originários de países onde não existe tradição sindical ou onde as organizações de trabalhadores estão ligadas ao partido ou ao regime no poder, não agindo como sindicatos ao serviço dos trabalhadores. Os migrantes sem licença de trabalho tendem ainda a ceder facilmente perante a ameaça de expulsão. Todos estes fatores dificultam a sindicalização destes trabalhadores. (pág. 57, par. 232 – 233)

Outras restrições à liberdade de associação, identificadas pelo Relator Especial das Nações Unidas sobre os direitos dos migrantes no seu relatório «[Exploração Laboral dos Migrantes](#)» (A/HRC/26/35), incluem a negação do estatuto jurídico aos sindicatos de migrantes por se encontrarem migrantes em situação irregular entre os seus afiliados, a prisão e deportação de líderes dos sindicatos ou a negação de entrada num país apesar de estarem munidos de documentos de viagem válidos.

Não obstante estes constrangimentos, o Relatório Global da OIT também reconhece que o crescimento da migração laboral e do trabalho em condições de exploração que é muitas vezes imposto aos trabalhadores sublinha a importância do direito à liberdade de associação e à negociação coletiva:

[...] O aumento da mobilidade da mão de obra constitui objetivamente uma oportunidade de reforçar e alargar, na prática, o exercício da liberdade sindical e do direito de negociação coletiva. O afluxo crescente de trabalhadores migrantes oferece aos sindicatos uma oportunidade de aumentar o número de aderentes. Por outro lado, as más condições de trabalho e remuneração, bem como a exploração de que os trabalhadores migrantes podem ser vítimas, são fortes razões para que os sindicatos os organizem. (pág. 57, par. 235)

Garantir o direito à liberdade de associação e à negociação coletiva dos trabalhadores migrantes, de acordo com os princípios universais que são amplamente aceites e que são citados nos instrumentos acima, é um elemento crucial para evitar a exploração e melhorar as suas condições de trabalho. É também um importante fator para permitir o exercício de outros direitos laborais. Adicionalmente, a falta de proteção laboral para os trabalhadores migrantes, incluindo os que se encontram em situação irregular, prejudica a proteção, de uma forma geral, dos trabalhadores migrantes que residem legalmente no país, assim como dos trabalhadores nacionais.

4.3 A eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório, incluindo tráfico para fins de trabalho forçado e exploração laboral

[A] precaridade do estatuto jurídico de milhões de mulheres e homens migrantes irregulares torna-os particularmente vulneráveis à coerção, devido à adicional e sempre presente ameaça de serem denunciados às autoridades. As vítimas podem ter de enfrentar a difícil escolha entre aceitar condições de trabalho de enorme exploração ou correr o risco de serem deportados para os seus países de origem caso procurem obter reparação. [...] [U]m número crescente de estudos, dedicados particularmente à situação das vítimas de tráfico em situação de trabalho forçado em países de destino industrializados, permitiu detetar um vazio legislativo grave que dificulta o progresso na luta contra as formas de coerção ocultas, e por vezes subtis, na economia privada. (A global alliance against forced labour, Relatório Global no quadro do seguimento da Declaração da OIT sobre os Princípios e os Direitos Fundamentais no Trabalho, Conferência Internacional do Trabalho, 93.ª Sessão, Genebra, Bureau Internacional do Trabalho, 2005, pág. 2, par. 6).

Caixa 4.11 Estimativas de trabalho forçado

A OIT estima que cerca de 20,9 milhões de pessoas são vítimas de trabalho forçado em todo o mundo, presas em trabalhos que resultaram de coerção ou engano e dos quais não conseguem sair. O tráfico de pessoas pode ser também considerado como trabalho forçado, pelo que esta estimativa reflete a esfera integral do tráfico de pessoas para exploração laboral e sexual, ou o que alguns designam como «escravidão moderna».

Estimativa global da OIT sobre trabalho forçado: resultados e metodologia, Programa de Ação Especial de Combate ao Trabalho Forçado (SAP-FL), Genebra, Bureau Internacional do Trabalho, 2012, pág. 13.

A nível mundial, estima-se que os lucros totais obtidos pela utilização de trabalho forçado [por exemplo, à margem do trabalho forçado imposto pelo Estado] ascendam a 150,2 mil milhões de dólares norte-americanos por ano. Mais de um terço dos lucros - 51,2 mil milhões de dólares - são obtidos da exploração laboral, incluindo cerca de 8 mil milhões de dólares gerados em trabalho doméstico por empregadores de ameaçam e coagem para pagar salários mais baixos, ou não pagar de todo.

Lucros e pobreza: os aspetos económicos do trabalho forçado, SAP-FL, Genebra, Bureau Internacional do Trabalho, 2014, pág. 13.

Todas as pessoas têm o direito de não serem submetidas à escravidão, à servidão e a todas as formas de trabalho forçado e obrigatório, como é expressamente reconhecido na DUDH (Artigo 4.º) e no PIDCP (Artigo 8.º). O direito a não ser submetido a trabalho forçado é também um dos princípios fundamentais da OIT, como sublinhado na Declaração da OIT de 1998 sobre os Princípios e os Direitos Fundamentais no Trabalho e, consequentemente, tem de ser respeitado por todos os Estados-Membros da OIT, independentemente de terem ou não ratificado a Convenção (n.º 29) sobre o Trabalho Forçado, 1930 ou a Convenção (n.º 105) sobre a Abolição do Trabalho Forçado, 1957. Além disso, existe uma ampla aceitação deste direito pelos Estados, tal como refletido no número de Estados – 178 e 175, respetivamente (em 12 de agosto de 2015) – que ratificaram estas duas Convenções da OIT. Nos últimos anos, o âmbito deste direito foi alargado para incluir o tráfico de seres humanos, tendo sido realizados maiores esforços para prevenir o flagelo do trabalho forçado e proteger as vítimas, como refletido no Protocolo relativo à Convenção sobre o Trabalho Forçado adotado pela Conferência Internacional do Trabalho em junho de 2014. Estes esforços são analisados mais detalhadamente a seguir.

4.3.1 O que é o trabalho forçado?

A definição de trabalho forçado no Artigo 2.º da Convenção n.º 29 da OIT tornou-se a definição aceite no conjunto do direito internacional do trabalho e dos direitos humanos. Tem a seguinte redação:

[...] o termo «trabalho forçado ou obrigatório» designará todo o trabalho ou serviço exigido a um indivíduo sob ameaça de qualquer castigo e para o qual o dito indivíduo não se tenha oferecido de livre vontade.

A Convenção faz várias exceções a esta definição no Artigo 2.º, n.º 2, alínea c), como o serviço militar obrigatório, o trabalho prisional sob determinadas condições, pequenos trabalhos comunitários e qualquer trabalho ou serviço que se exija em casos de emergência. Nenhuma destas exceções, todavia, é particularmente relevante para a situação específica dos migrantes. A Convenção n.º 29 é complementada pela Convenção (n.º 105) sobre a Abolição do Trabalho Forçado, 1957, cujo Artigo 1.º obriga os Estados Partes a suprimir ou não fazer uso de formas adicionais específicas de trabalho forçado ou obrigatório, nomeadamente como meio de coerção ou de educação política; como castigo por ter ou exprimir determinadas opiniões políticas; como método de mobilização e utilização da mão de obra para fins de desenvolvimento económico; como medida de disciplina no trabalho; como castigo por ter participado em greves; e como meio de discriminação racial, social, nacional ou religiosa.

No seu Artigo 11.º, a ICRMW proíbe igualmente a escravidão ou servidão e o trabalho forçado ou obrigatório, no que respeita os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias. A ICRMW exclui da definição de trabalho forçado ou obrigatório:

a) qualquer trabalho ou serviço, exigido normalmente a uma pessoa que, em virtude de uma decisão judicial ordinária, se encontra detida ou tenha sido colocada em liberdade condicional posteriormente; b) qualquer serviço exigido no caso de crise ou de calamidade que ameacem a vida ou o bem-estar da comunidade; e c) qualquer trabalho ou serviço que forme parte das obrigações cívicas normais, desde que exigível também a cidadãos do Estado interessado. Isto não impede a realização de trabalhos forçados como punição por um crime em Estados onde tal punição é prevista por lei.

4.3.2 O tráfico de pessoas

O tráfico de pessoas é um fenómeno atroz frequentemente associado e que conduz a situações de trabalho forçado que afetam os trabalhadores migrantes. A adoção em Palermo, Itália, em 2000, da [Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional](#), complementada pelo [Protocolo Adicional relativo à Prevenção, à Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças](#) [a seguir designado «Protocolo de Palermo contra o Tráfico»] centrou uma maior atenção neste fenómeno. Estes instrumentos também contemplam normas jurídicas específicas para prevenir e combater o tráfico de pessoas, proteger as vítimas e promover a cooperação entre os Estados para alcançar estes objetivos.

O Protocolo de Palermo contra o Tráfico proporciona uma definição de tráfico no Artigo 3.º, alínea a):

Por «tráfico de pessoas» entende-se 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 exploração deverá incluir, pelo menos, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, a escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a extração de órgãos.

No que respeita a questão do consentimento da vítima, o Artigo 3.º, alínea b) acrescenta que o consentimento dado pela vítima deverá ser considerado irrelevante se tiver sido utilizado qualquer um dos meios referidos na alínea a); O Artigo 3.º, alínea c) do Protocolo estipula que o consentimento é também irrelevante se a vítima for uma criança (definida no Artigo 3.º, alínea d) como qualquer pessoa com idade inferior a 18 anos), independentemente dos meios utilizados.

A definição de tráfico de pessoas no Protocolo de Palermo refere-se expressamente a «trabalho ou serviços forçados» como um elemento da sua finalidade, concretamente a exploração. As sinergias entre o Protocolo de Palermo e a Convenção n.º 29 da OIT foram sublinhadas pelo Comité de Peritos da OIT e são analisadas mais detalhadamente na publicação [Human trafficking and forced labour exploitation – guidance for legislation and law enforcement](#), Genebra, *Bureau* Internacional do Trabalho, 2005. Esta publicação também observa (pág. 1) que, adicionalmente às Convenções n.º 29 e n.º 105, as convenções da OIT relativas à proteção dos trabalhadores migrantes também ajudam a esclarecer a questão do tráfico de pessoas, particularmente as Convenções n.º 97 e n.º 143 e a Convenção (n.º 181) relativa às Agências de Emprego Privadas, 1997.

Caixa 4.12 O Protocolo de Palermo contra o tráfico e a Convenção da OIT (n.º 29) sobre o Trabalho Forçado

Um elemento crucial da definição do tráfico é a sua finalidade em si mesma, concretamente a exploração, que está especificamente definida para incluir trabalho e serviços forçados, a escravidão ou práticas semelhantes, a servidão e diferentes formas de exploração sexual. A noção de exploração do trabalho contida nesta definição permite estabelecer uma relação entre o Protocolo de Palermo e a Convenção n.º 29, e esclarece que o tráfico de pessoas com a finalidade de exploração está abrangido na definição de trabalho forçado ou trabalho obrigatório estabelecida no Artigo 2.º, parágrafo 1 da Convenção. Esta conjectura facilita a tarefa de implementação de ambos os instrumentos a nível nacional.

[Eradication of forced labour](#), Estudo Geral referente à Convenção (n.º 29) sobre o Trabalho Forçado, 1930 e a Convenção (n.º 105) sobre a Abolição do Trabalho Forçado, 1957, Relatório do Comité de Peritos para a Aplicação de Convenções e Recomendações, Genebra, Bureau Internacional do Trabalho, 96.ª Sessão, 2007, par. 77.

A Parte II do Protocolo de Palermo também contém disposições importantes para proteger e dar apoio às vítimas de tráfico no que se refere aos procedimentos judiciais e administrativos aplicáveis, assim como para a sua recuperação física, psicológica e social. Isto inclui alojamento adequado; aconselhamento e informação numa língua que compreendam, em particular, quanto aos direitos que a lei lhes reconhece; assistência médica, psicológica e material; oportunidades de emprego, de educação e de formação; segurança física e possibilidade de obterem indemnização pelos danos sofridos (Artigo 6.º). Há também disposições que podem permitir às vítimas de tráfico permanecer no território do Estado Parte, temporária ou permanentemente (Artigo 7.º) e relativas ao repatriamento para o Estado Parte do qual são nacionais ou no qual tenham direito de residência permanente (Artigo 8.º).

O ACNUDH também aprovou os [Princípios e Diretrizes Recomendados sobre Direitos Humanos e Tráfico de Seres Humanos](#), que contém diretrizes importantes sobre a proteção e o apoio às pessoas vítimas de tráfico (Diretriz 6), incluindo as crianças vítimas de tráfico (Diretriz 8).

Caixa 4.13 Princípios e Diretrizes Recomendados do ACNUDH sobre os Direitos Humanos e o Tráfico de Seres Humanos – Diretriz 6: proteção e apoio às pessoas vítimas de tráfico

Não é possível quebrar o ciclo do tráfico de pessoas sem prestar atenção aos direitos e às necessidades das vítimas. A proteção e o apoio adequados devem ser alargados a todas as pessoas vítimas de tráfico, sem discriminação.

Os Estados, quando aplicável, e as organizações intergovernamentais e não governamentais, devem considerar:

1. Assegurar, em cooperação com organizações não governamentais, a disponibilização de um alojamento seguro e adequado, que vá ao encontro das necessidades das vítimas de tráfico. A prestação de tal alojamento não deve depender da vontade da vítima de prestar depoimento num processo penal. As vítimas de tráfico não devem ficar retidas em centros de detenção para imigrantes, outros centros de detenção ou refúgios para sem-abrigo.
2. Assegurar, em cooperação com organizações não governamentais, que é dado acesso às vítimas de tráfico a cuidados de saúde primários e aconselhamento. Não deve ser exigido às pessoas vítimas de tráfico que aceitem esse apoio ou assistência, e não devem ser submetidas a testes obrigatórios para doenças, incluindo o VIH/SIDA.
3. Assegurar que as pessoas vítimas de tráfico são informadas de que têm direito a contactar os representantes diplomáticos e consulares do Estado da sua nacionalidade. Deve ser ministrada formação adequada ao pessoal das embaixadas e consulados para estarem preparados para responder aos pedidos de informação e de assistência dessas vítimas. Estas disposições não se aplicam às vítimas de tráfico que queiram asilo no país.
4. Assegurar que os procedimentos legais nos quais as pessoas traficadas estão envolvidas não sejam prejudiciais para os seus direitos, dignidade ou bem-estar físico ou psicológico.
5. Proporcionar às pessoas traficadas assistência jurídica ou de outra natureza em relação às ações penais, civis ou outras ações contra os traficantes/exploradores. As informações devem ser transmitidas às vítimas numa língua que compreendam.
6. Assegurar que as pessoas traficadas são efetivamente protegidas de danos, ameaças ou intimidação pelos traficantes ou pessoas associadas. Para este efeito, não deve ser revelada ao público a identidade das vítimas de tráfico e a sua privacidade deve ser respeitada e protegida na medida do possível, tendo simultaneamente em conta o direito dos acusados a um julgamento justo. As pessoas traficadas devem ser advertidas antecipadamente sobre as dificuldades inerentes à proteção das suas identidades e não lhes devem ser dadas expectativas falsas ou irrealistas em relação às capacidades das agências de aplicação da lei a este respeito.
7. Assegurar o regresso seguro e, sempre que possível, voluntário das pessoas traficadas, e estudar a opção de residência no país de destino ou o realojamento em países terceiros em circunstâncias específicas (por exemplo, para evitar represálias ou em casos em que o prosseguimento do tráfico é considerado provável).
8. Em parceria com organizações não governamentais, assegurar que são proporcionados às pessoas traficadas que regressam aos seus países de origem a assistência e o apoio necessários para assegurar o seu bem-estar, facilitar a sua integração social e prevenir que sejam novamente vítimas de tráfico. Devem ser tomadas medidas para assegurar a prestação de cuidados de saúde físicos e psicológicos adequados, alojamento e serviços educacionais e de emprego para as vítimas de tráfico que regressaram aos seus países.

Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking - Guideline 6: Protection and support for trafficked persons, Nações Unidas, (Doc. ONU E/2002/68/Add.1).

Em fevereiro de 2013, a OIT organizou uma [Reunião Tripartida de Peritos sobre Trabalho Forçado e Tráfico para fins de Exploração Laboral](#) para avaliar a necessidade do estabelecimento de normas para complementar a Convenção n.º 29 com o objetivo de impulsionar a prevenção e a proteção das vítimas e de abordar o tráfico de pessoas para fins de exploração laboral. Os peritos concluíram que existia um valor acrescentado na adoção de medidas complementares para abordar as lacunas significativas em matéria de implementação e erradicar o trabalho forçado em todas as suas formas. Todos os peritos concordaram que estas lacunas em matéria de implementação devem ser abordadas através do estabelecimento de normas, complementando a Convenção n.º 29 mediante um protocolo e/ou uma recomendação em lugar de proceder à adoção de uma nova Convenção. Em junho de 2014, a Conferência Internacional do Trabalho adotou o [Protocolo relativo à Convenção sobre o Trabalho Forçado](#), assim como a [Recomendação n.º 203](#) que o acompanha, para abordar uma série de lacunas no que se refere a prevenção do trabalho forçado, incluindo a proteção dos trabalhadores migrantes face aos processos de contratação abusivos e fraudulentos; a proteção das vítimas; e o acesso a meios de reparação eficazes, incluindo a indemnização.

4.3.3 A especial vulnerabilidade dos trabalhadores migrantes ao trabalho forçado e ao tráfico de pessoas

Apesar da obrigação jurídica de os Estados protegerem todas as pessoas do trabalho forçado ou obrigatório, incluindo o tráfico, os trabalhadores migrantes são particularmente vulneráveis a esta forma de exploração, por duas razões. Uma delas é, simplesmente, que as autoridades nacionais dedicam pouca atenção à sua proteção ou carecem de capacidade para a proporcionar, ou centram-se mais na luta contra o crime de tráfico do que na proteção das vítimas. A outra razão é que na sua tentativa de migrar, os trabalhadores migrantes vêem-se por vezes arrastados para situações de alto risco devido à sua situação irregular ou por terem sido vítimas de tráfico. A [Estimativa Global da OIT sobre Trabalho Forçado de 2012](#) indica que 9,1 dos 20,9 milhões de vítimas de trabalho forçado (44 por cento) se deslocaram interna ou internacionalmente.

Os trabalhadores migrantes correm o risco de ser vítimas de trabalho forçado de muitas maneiras, e algumas categorias de trabalhadores migrantes são mais vulneráveis do que outras. Os trabalhadores domésticos migrantes são particularmente vulneráveis porque estão frequentemente ocultos do escrutínio público. Como destacado no Capítulo 3, enfrentam uma ampla gama de abusos, entre os quais o abuso físico e psicológico, as agressões sexuais, a retenção dos documentos de identidade e de viagem, salários baixos ou inexistentes e horas de trabalho excessivas e sem pausas para refeições ou descanso. Adicionalmente, os trabalhadores domésticos não estão usualmente cobertos pelas legislações laborais nacionais, daí a importância da [Convenção \(n.º 189\) da OIT sobre os Trabalhadores Domésticos, 2011](#).

Os trabalhadores do setor agrícola, no qual estão empregados muitos trabalhadores migrantes, também correm um especial risco de serem vítimas de trabalho forçado. Muitas vezes, as legislações laborais nacionais não são alargadas ou não se aplicam plenamente à agricultura – ainda que o deveriam ser – deixando os trabalhadores migrantes e outros trabalhadores agrícolas sem proteção legal. O trabalho agrícola é frequentemente isolado e sazonal, e os rendimentos podem ser irregulares, aumentando a vulnerabilidade dos trabalhadores migrantes ao trabalho forçado. Alguns dos indicadores mais comuns que indicam a possível existência de trabalhadores migrantes em situação de trabalho forçado na agricultura incluem, entre outros, a retenção dos passaportes pelo empregador ou patrocinador; o

isolamento em locais de trabalho remotos; e inclusivamente a servidão por dívidas, que acontece com frequência quando o trabalho se torna a garantia de uma dívida ou um empréstimo contraídos, ou por vezes herdados. «o estado ou condição que resulta do facto de um devedor se ter comprometido a prestar serviços pessoais, ou os de alguém sobre quem exerça autoridade, como garantia de uma dívida, se os serviços prestados e justamente avaliados não se destinarem ao pagamento da dívida, ou se não se delimitar a sua duração ou não se definir a natureza dos referidos serviços» (Convenção Suplementar relativa à Abolição da Escravatura, do Tráfico de Escravos e das Instituições e Práticas Análogas à Escravatura, 1956, Artigo 1.º, alínea a).

Caixa 4.14 Fazer face à exploração laboral: a Lei referente aos Angariadores de mão de obra no Reino Unido

Em resposta às preocupações sobre a exploração dos trabalhadores migrantes, incluindo um incidente no qual 23 migrantes em situação irregular se afogaram, em fevereiro de 2004, enquanto andavam a apanhar amêijoas na costa de Inglaterra, o Parlamento do Reino Unido adotou a Lei referente aos Angariadores de mão de obra (Licenciamento) em 2004 com o objetivo de fortalecer a proteção dos trabalhadores migrantes no setor dos serviços alimentares. A Lei criou a Autoridade de Licenciamento de Angariadores de mão de obra, que concede licenças obrigatórias às agências alimentares após ter garantias de que as normas de trabalho adequadas são aplicadas. A Lei emprega uma definição ampla do termo «trabalhador» para incluir as pessoas que trabalham sem autorização no Reino Unido. Em 2009, o relatório de acompanhamento elaborado por organismos reguladores do Estado revelou, entre outras coisas, a influência positiva da Lei na melhoria das condições dos trabalhadores.

4.3.4 Os fatores subjacentes ao tráfico de pessoas

Não obstante a crescente procura de mão de obra em todos os níveis de competências em muitos países de rendimento elevado e médio, incluindo no contexto Sul-Sul, e apesar do grande número de pessoas dispostas a deslocarem-se para o estrangeiro com o objetivo de procurar trabalho digno, as viagens através das fronteiras internacionais tornaram-se cada vez mais restritas às pessoas altamente qualificadas ou que têm uma situação económica privilegiada. Restringir os vistos e obrigar as linhas aéreas e os transportadores marítimos a comprovar os passaportes e os vistos antes da saída de um país de origem são medidas habituais. Com algumas exceções, como alguns dos destinos nos Estados do Golfo, são poucos os canais regulares de migração laboral para os trabalhadores com qualificações baixas ou médias.

Quando a procura de trabalho e de qualificações supera largamente as restrições à migração legal, os contrabandistas e os traficantes estão preparados para fornecer a diferença. Enquanto os contrabandistas se limitam a proporcionar um serviço ilegal ao migrante, como a ajuda para atravessar uma fronteira internacional, o traficante tem por objetivo explorar a pessoa para além do processo migratório para continuar a obter lucros. Mas esta distinção pode tornar-se esbatida, dado que o contrabando pode evoluir para tráfico. As vítimas de tráfico acabam muitas vezes involuntariamente em locais de trabalho clandestino (*sweatshops*), em plantações isoladas ou bordéis. São normalmente canalizados para a economia informal, longe da vista dos reguladores e privados de qualquer proteção, o que conseqüentemente os impede de contribuir produtivamente para a economia e bem-estar do país de acolhimento.

Caixa 4.15 Os parlamentares combatem o tráfico de pessoas

Bélgica

Entre 1999 e 2003, a Subcomissão ad hoc do Tráfico de Pessoas do Senado belga conduziu uma investigação exaustiva sobre as causas e os mecanismos do tráfico, através da realização de uma investigação de campo com uma vítima de tráfico e mantendo reuniões com a polícia da Albânia, considerado um país fonte de tráfico, assim como com organizações não governamentais nacionais e internacionais, entre outras atividades. Conduziu também missões no terreno na Albânia, Itália e França para melhorar a sua compreensão da natureza transnacional do tráfico. As recomendações da Subcomissão foram adotadas pelo Comité Permanente do Senado dos Assuntos Internos e Administrativos, que subsequentemente as apresentou ao Primeiro Ministro e aos ministros do Interior e da Justiça, e monitorizou a sua implementação.

Filipinas

O Congresso das Filipinas aprovou, em 2003, a [Lei contra o Tráfico de Pessoas](#). Além de proporcionar o quadro legislativo para combater o tráfico de pessoas, a Lei prevê apoio jurídico, financeiro e social para as vítimas de tráfico. De acordo com a Secção 19, estas medidas também se aplicam às pessoas vítimas de tráfico que são nacionais estrangeiras. A Secção 30 mandata a criação do Conselho Interagências contra o Tráfico, um organismo constituído por autoridades executivas e representantes de organizações não governamentais. O Conselho encarregado de amplas responsabilidades, entre as quais a monitorização da implementação da Lei, a coordenação com as agências para abordar mais eficazmente o tráfico de pessoas e auxiliar na apresentação de denúncias.

Estados Unidos da América

Em 2000, o Congresso dos Estados Unidos adotou a [Lei de Proteção das Vítimas de Tráfico e de Violência](#), que foi renovada em 2013. A Lei estipula que devem ser prestados às vítimas de tráfico, independentemente do seu estatuto de imigrante, os serviços e as prestações estatais, incluindo os serviços de saúde, laborais e jurídicos. A Lei também criou um procedimento que permite que seja concedido um visto de três anos às vítimas de tráfico, podendo este tornar-se uma autorização de residência permanente. Porém, esta concessão fica condicionada à colaboração das vítimas com as autoridades com vista à acusação dos traficantes de pessoas em causa.

Como indicado no Capítulo 2, a publicação *A luta contra o tráfico de pessoas: manual para parlamentares*, elaborada conjuntamente pela UIP e pelo UNODC, proporciona uma compilação das leis e boas-práticas internacionais para o combate ao tráfico de pessoas, e uma orientação sobre como as legislações nacionais podem ser harmonizadas com as normas internacionais.

Os parlamentares que necessitem de mais informações sobre esta forma concreta de migração em condições de exploração devem consultar este manual. A Resolução sobre Trabalhadores Migrantes, Tráfico de Pessoas, Xenofobia e Direitos Humanos, adotada pela 118.ª Assembleia da UIP em abril de 2018, é digna de nota a este respeito:

[A Assembleia da UIP] sublinha que a proteção das vítimas de tráfico deve ser integrada e colocada no centro dos quadros legislativos dos Estados, exigindo assim aos governos que revejam as leis e as políticas de imigração à luz do seu impacto nas vítimas de tráfico e desviando o foco do controlo da imigração para a prevenção da exploração dos migrantes e trabalhadores e o cuidado das vítimas.

4.4 Os direitos das crianças migrantes, incluindo a abolição do trabalho infantil

Caixa 4.16 Os direitos humanos das crianças

As crianças sempre fizeram parte das migrações e foram afetadas de diferentes formas. As crianças que são deixadas para trás por familiares que migram sentem os efeitos da migração nos países de origem. As crianças em movimento são afetadas nos países de origem na etapa prévia à partida e nos países de trânsito e de destino nas etapas da viagem e da chegada. Nos países de acolhimento, as crianças são afetadas nas etapas após chegada e longa permanência do processo migratório.

As crianças podem migrar de várias maneiras. As crianças atravessam fronteiras com os seus pais ou acompanhadas dos membros da família ampliada ou outros adultos, ou dentro de fluxos migratórios mistos. As crianças procuram cada vez mais oportunidades de migração através das fronteiras de forma autónoma e sem companhia. Problemas como tornar-se uma presa da delinquência organizada transnacional e ser objeto de práticas de exploração como o contrabando, o tráfico de pessoas e formas contemporâneas de escravidão, que são descritas [...] como formas abusivas de migração, podem também fazer parte da experiência migratória de muitas crianças. ...

A migração favorece potencialmente as oportunidades e as opções que a criança pode ter no futuro. Contudo, muitas formas de migração, assim como o tratamento dado às crianças durante o processo migratório, podem ameaçar gravemente os direitos da criança. ... [O]s potenciais benefícios da migração podem ser prejudicados no caso de crianças indocumentadas e crianças com um estatuto migratório irregular, que estão expostas à negação de direitos, tal como os relacionados com a privação arbitrária da liberdade, ou que tenham um acesso limitado – ou nenhum acesso – a serviços de cuidados de saúde e educação.

As crianças não acompanhadas ou separadas dos seus pais são particularmente vulneráveis às violações dos direitos humanos e aos abusos em todas as etapas do processo migratório.

Relatório do Relator Especial das Nações Unidas sobre os direitos humanos dos migrantes, Jorge Bustamante, Conselho para os Direitos Humanos, 11.ª Sessão, Doc. ONU A/HRC/11/7 (14 de maio de 2009), par. 18, 19, 22 e 23.

A DUDH e os instrumentos internacionais fundamentais de direitos humanos protegem todas as pessoas, incluindo as crianças, e vários destes instrumentos incluem disposições específicas relacionadas com crianças, concretamente sobre a obrigação dos Estados reduzirem a mortalidade infantil e garantir o seu desenvolvimento das crianças (PIDESC, Artigo 12.º, n.º 2, alínea a)); a proteção das crianças contra a exploração económica e social (PIDESC, Artigo 10.º, n.º 3); o direito à educação (PIDESC, Artigo 13.º); o direito das crianças a serem registadas após o seu nascimento, a terem um nome e a adquirir uma nacionalidade (PIDCP, Artigo 24.º); e a proteção das crianças em caso de dissolução de um casamento (PIDCP, Artigo 23.º, n.º 4). A ICRMW também contém uma série de disposições específicas que descrevem as obrigações dos Estados Partes relativamente às famílias dos trabalhadores migrantes, incluindo as crianças, assim como no que respeita os direitos dessas crianças.

Caixa 4.17 ICRMW

- Os Estados Partes na presente Convenção comprometem-se a respeitar a liberdade dos pais, quando pelo menos um deles é trabalhador migrante, e, sendo caso disso, dos representantes legais, «de assegurar a educação religiosa e moral dos seus filhos de acordo com as suas convicções» – Artigo 12.º, n.º 4;
- Obrigação dos Estados Partes a prestar uma particular atenção, entre outros, aos problemas colocados aos filhos menores em caso de um trabalhador migrante ser privado de liberdade – Artigo 17.º, n.º 6;
- «O filho de um trabalhador migrante tem o direito a um nome, ao registo do nascimento e a uma nacionalidade» – Artigo 29.º;
- O direito básico dos filhos dos trabalhadores migrantes de «acesso à educação em condições de igualdade de tratamento com os nacionais do Estado interessado», com «acesso a estabelecimentos públicos de ensino pré-escolar ou escolar» que não pode ser recusado «por motivo de situação irregular em matéria de permanência ou emprego de um dos pais ou com fundamento na permanência irregular da criança no Estado de emprego» – Artigo 30.º;
- Obrigação dos Estados Partes a «facilitar a reunificação dos trabalhadores migrantes com os cônjuges, ou com as pessoas cuja relação com o trabalhador migrante produza efeitos equivalentes ao casamento, segundo a legislação aplicável, bem como com os filhos menores, dependentes, não casados» – Artigo 44.º, n.º 2;

- Obrigação dos Estados Partes a «prosseguir uma política, se for caso disso, em colaboração com os Estados de origem, que vise facilitar a integração dos filhos dos trabalhadores migrantes [documentados] no sistema local de escolarização, nomeadamente no que respeita ao ensino da língua local» - Artigo 45.º, n.º 2;
- Obrigação dos Estados Partes a «esforçar-se por facilitar aos filhos dos trabalhadores migrantes [documentados] o ensino da sua língua materna e o acesso à cultura de origem e, neste domínio, os Estados de origem devem colaborar sempre que tal se mostre necessário» – Artigo 45.º, n.º 3; – e «os Estados de emprego podem assegurar sistemas especiais de ensino na língua materna dos filhos dos trabalhadores migrantes, se necessário em colaboração com os Estados de origem» - Artigo 45.º, n.º 4.

Existe também uma gama alargada de normas internacionais do trabalho especificamente orientadas para a proteção das crianças contra o trabalho infantil, como destacado na secção seguinte.

O principal instrumento de salvaguarda dos direitos das crianças no direito internacional, incluindo os filhos dos migrantes, é a [Convenção sobre os Direitos da Criança](#) (CDC), adotada na Assembleia-Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989 (resolução 44/25). Em 12 de agosto de 2015, foi ratificada quase universalmente (195 Estados Partes). A Convenção estabelece que os Estados Partes «comprometem-se a tomar todas as medidas legislativas, administrativas e outras necessárias à realização dos direitos reconhecidos pela presente Convenção» (Artigo 4.º) Da mesma forma, em todas as suas ações relativas às crianças, os Estados também se devem orientar pelos seguintes princípios gerais:

- Não discriminação (Artigo 2.º);
- O «superior interesse da criança» é a consideração prioritária em todas as ações relativas às crianças (Artigo 3.º);
- O direito inerente à vida de todas as crianças e a obrigação de assegurar na máxima medida possível a sobrevivência e o desenvolvimento da criança (Artigo 6.º); e
- O direito de a criança exprimir livremente a sua opinião sobre as questões que lhe respeitem, sendo devidamente tomadas em consideração as suas opiniões (Artigo 12.º e [Comentário Geral n.º 5 \(2003\): medidas gerais de aplicação da Convenção CDC](#)).

Em setembro de 2012, o Comité sobre os Direitos das Crianças, responsável pela monitorização da aplicação pelos Estados Partes da CDN, celebrou um [Dia de Debate Geral sobre os Direitos de Todas as Crianças no Contexto da Migração Internacional](#), no qual expôs uma série de recomendações chave que englobam o conjunto da experiência da migração das crianças. As recomendações não só dizem respeito aos princípios expostos anteriormente, como também a uma série de direitos, como o direito da criança a uma identidade, incluindo nome e nacionalidade; o direito à liberdade; o direito a não ser vítima de nenhuma forma de violência, também no contexto da migração; o direito à vida familiar; os direitos económicos, sociais e culturais, com uma referência particular ao direito à saúde; a proteção contra a exploração económica (ver também «trabalho infantil» a seguir); acesso a canais regulares e seguros de migração e a um estatuto de residente seguro; e direitos em situação de conflito.

Caixa 4.18 Comit  sobre os Direitos das Crianças

Dia de Debate Geral sobre os Direitos de Todas as Crianças no Contexto da Migra o Internacional

Recomenda es [extratos]

Recomenda es gerais em matéria de legisla o, políticas e coordena o

Os Estados devem assegurar que os direitos consagrados na Conven o são garantidos a todas as crianças que se encontrem na jurisdi o de um Estado, independentemente do estatuto migratório dos seus próprios pais, e devem abordar as viola es desses direitos. Os organismos e agências encarregados do cuidado e prote o das crianças – e não os organismos de imigra o – devem assumir a responsabilidade prioritária por todas as crianças que se encontram numa situa o de migra o internacional.

Os Estados devem adotar leis e políticas integrais baseadas nos direitos humanos para garantir que todas as crianças envolvidas ou afetadas pela migra o internacional gozem da plena prote o da Conven o atempadamente, independentemente da idade, situa o económica, situa o da sua documenta o ou dos seus pais, tanto em situa es de migra o voluntária como involuntária, estejam ou não acompanhadas, ou de qualquer outra situa o.

Não discrimina o

Os Estados devem assegurar medidas adequadas para combater a discrimina o com base em qualquer motivo. Ao fazê-lo, os esforços para combater a xenofobia, o racismo e a discrimina o e promover a integra o das famílias afetadas na sociedade devem ser fortalecidos. [...]

Superior interesse da criança

Os Estados devem realizar análises e avalia es individuais sobre o superior interesse da criança [...] Particularmente, deve ser prestada uma aten o prioritária ao superior interesse da criança em qualquer procedimento que resulte na deten o, o regresso ou a deporta o da criança ou dos seus pais.

Os Estados devem esclarecer na sua legisla o, políticas e práticas que o princípio do superior interesse da criança tem prioridade sobre a política de migra o ou outras considera es administrativas. [...]

Direito da criança a ser ouvida

[...] Todas as crianças, incluindo as crianças acompanhadas pelos seus pais ou por outros tutores legais, devem ser tratadas como titulares de direitos individuais; as suas necessidades específicas como crianças devem ser consideradas de uma maneira equitativa e individual, e as suas opiniões devem ser ouvidas adequadamente. [...]

Direito   identidade, incluindo nome e nacionalidade

Os Estados devem fortalecer as medidas para assegurar o registo universal do nascimento, incluindo a elimina o de quaisquer barreiras legais e práticas ao registo de nascimento das crianças migrantes e, em situa es nas quais uma criança possa tornar-se apátrida, conceder a cidadania às crianças nascidas no seu território.

Direito à liberdade e alternativas à detenção

[...] A detenção de uma criança devido ao estatuto migratório dos seus pais constitui uma violação dos direitos da criança e contraria o princípio do superior interesse da criança. Neste contexto, os Estados devem suspender de forma expedita e completa a detenção das crianças com base no seu estatuto de imigrante.

Na medida do possível, e utilizando em todos os casos os meios necessários menos restritivos, os Estados devem optar por alternativas à detenção que estejam de acordo com o superior interesse da criança. [...]

Direito da criança a não ser vítima de nenhuma forma de violência, incluindo no contexto da migração

Os Estados devem adotar políticas, programas e ações afirmativas, juridicamente vinculativas e sensíveis à dimensão do género, para garantir a proteção sem distinção face à violência a todas as crianças de todas as idades afetadas pela migração internacional, independentemente do seu estatuto migratório ou o dos seus pais, com uma especial atenção ao seu ambiente escolar e comunitário. [...]

Direito à vida familiar

Os Estados devem assegurar que as suas políticas, legislação e medidas sobre a migração respeitam o direito da criança à vida familiar, e que nenhuma criança seja separada dos seus pais devido à ação ou inação do Estado, a não ser que seja no superior interesse da criança. Entre outras coisas, estas medidas devem incluir uma atenção positiva, humanitária e expedita dos pedidos de reunificação familiar; opções para a regularização do estatuto migratório sempre que possível; e políticas de reunificação familiar em todas as etapas do processo migratório para permitir que as crianças que tenham ficado para trás possam reunir-se com os seus pais (ou que os pais se possam reunir com os seus filhos) nos países de trânsito ou de destino. Os Estados devem abster-se de deter ou deportar os pais se os seus filhos são nacionais do país de destino. Em vez disso, deve ser considerada a sua regularização. [...]

Nível de vida, e usufruir dos direitos económicos, sociais e culturais

Os Estados devem assegurar que todas as crianças no contexto da migração têm acesso, em condições de igualdade com as crianças nacionais, aos direitos económicos, sociais e culturais e aos serviços básicos, independentemente do seu estatuto migratório e do estatuto migratório dos seus pais, explicitando os seus direitos na legislação. [...]

As políticas, programas e medidas para proteger as crianças da pobreza e da exclusão social devem incluir as crianças no contexto da migração, independentemente do seu estatuto, particularmente as crianças que ficaram para trás nos países de origem e as crianças que nasceram de pais migrantes nos países de destino. [...]

Direito à saúde

Os Estados devem assegurar e implementar medidas adequadas e acessíveis para tratar o trauma sofrido pelas crianças durante a migração, a requisição de asilo ou o tráfico. Deve ser prestado um cuidado especial para que os serviços de saúde mental estejam disponíveis para todas as crianças, incluindo no contexto da análise, da avaliação e da determinação do superior interesse da criança.

Proteção contra a exploração económica

Os Estados devem assegurar que as suas políticas e medidas migratórias tomam em consideração a Convenção e [as Convenções n.ºs 132, 182 e 189 da OIT]. É recomendado que os Estados considerem o estabelecimento de sistemas de monitorização e de informação para identificar e solucionar as violações dos direitos das crianças que ocorrem em contexto de trabalho, particularmente em situações de trabalho informal ou sazonal.

Acesso aos canais regulares e seguros de migração e a um estatuto de residente seguro

Sempre que possível, os Estados devem dispor de canais de migração regulares e não discriminatórios, assim como proporcionar mecanismos permanentes e acessíveis para as crianças e as suas famílias para aceder a um estatuto migratório regular de longo prazo ou a autorizações de residência por motivos como a unidade familiar, relações laborais e integração social. [...]

Situações de conflito

Recordar que os Estados têm a obrigação jurídica de cumprir a Convenção e as normas internacionais sobre direitos humanos, inclusivamente no caso das situações migratórias geradas por um conflito. Os Estados devem garantir que as políticas e os procedimentos migratórios relativos às situações de conflito contenham salvaguardas adequadas no que se refere aos direitos das crianças.

Em 2005, o Comité adotou o [Comentário Geral n.º 6 \(2005\) sobre o Tratamento das Crianças não Acompanhadas e Separadas Fora do seu País de Origem](#), proporcionando orientação sobre a proteção, o cuidado e o tratamento adequado das mencionadas crianças com base no conjunto do quadro jurídico da CDN, com uma referência particular aos princípios da não discriminação, o superior interesse da criança e o direito de a criança exprimir livremente a sua opinião.

Caixa 4.19 Os parlamentares protegem os direitos das crianças

Quénia

Em dezembro de 2001, o Parlamento do Quénia aprovou a [Lei da Criança](#), traduzindo em lei os princípios consagrados na Convenção sobre os Direitos da Criança e na [Carta Africana dos Direitos e do Bem-Estar da Criança](#). A Lei foi revista e alterada em 2010; define de forma abrangente o termo «criança» para incluir *qualquer* ser humano com idade inferior a 18 anos; protege as crianças contra a discriminação independentemente da sua origem e garante o apoio e a proteção do Governo às crianças sem identidade nem nacionalidade adequadas. No seguimento de um workshop parlamentar organizado em 2000 para estudar a questão do trabalho infantil, a Lei também aborda este assunto e garante a proteção contra a exploração económica.

Tailândia

Em 2008, o Parlamento da Tailândia aprovou a Lei do Registo Civil, que consagra o direito ao registo de nascimento a todas as crianças nascidas na Tailândia, incluindo os filhos de pessoas deslocadas, trabalhadores migrantes e pais migrantes sem residência legal na Tailândia. A Lei foi elogiada pelas agências das Nações Unidas no sentido em que contribui de uma forma importante para prevenir a apatridia e, de maneira mais abrangente, para proteger os direitos humanos das crianças vulneráveis.

O Apelo de Nouakchott

Em colaboração com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), parlamentares do norte, oeste e centro de África reuniram-se em Nouakchott, na Mauritânia, para galvanizar esforços internacionais para uma maior promoção e proteção dos direitos das crianças. O Apelo de Nouakchott instou os governos a ratificar e implementar os acordos internacionais e regionais que visam o fortalecimento dos direitos das crianças, incluindo a [Carta Africana dos Direitos e do Bem-Estar da Criança](#), que consagra os direitos das crianças independentemente da sua nacionalidade. Também instou os governos a alocar mais recursos financeiros às áreas chave da educação, cuidados de saúde e nutrição.

4.4.1 Trabalho infantil

Os filhos dos trabalhadores migrantes no país de destino e as crianças que ficaram para trás quando os pais migraram para poder mantê-las podem estar em risco de cair no trabalho infantil, que é proibido pelas normas internacionais de direitos humanos e as normas do trabalho. O Artigo 32.º, n.º 1 da [Convenção sobre os Direitos da Criança](#) estipula:

1. *Os Estados Partes reconhecem à criança o direito de ser protegida contra a exploração económica ou a sujeição a trabalhos perigosos ou capazes de comprometer a sua educação, prejudicar a sua saúde ou o seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral ou social.*
2. *Os Estados Partes tomam medidas legislativas, administrativas, sociais e educativas para assegurar a aplicação deste artigo. Para esse efeito, e tendo em conta as disposições relevantes de outros instrumentos jurídicos internacionais, os Estados Partes devem, nomeadamente:*
 - a. *Fixar uma idade mínima ou idades mínimas para a admissão a um emprego;*
 - b. *Adotar regulamentos próprios relativos à duração e às condições de trabalho; e*
 - c. *Prever penas ou outras sanções adequadas para assegurar uma efetiva aplicação deste artigo.*

Como esta disposição implica, nem todo o trabalho realizado pelas crianças é considerado trabalho infantil ou trabalho proibido pela legislação nacional ou pelas normas internacionais. Duas das Convenções fundamentais da OIT, a [Convenção \(n.º 138\) sobre a Idade Mínima, 1973](#) e a [Convenção \(n.º 182\) relativa à Interdição das Piores Formas de Trabalho das Crianças, 1999, da OIT](#), têm por objetivo abolir o trabalho infantil. Em 12 de agosto de 2015, a Convenção n.º 138 foi ratificada por 168 e a Convenção n.º 182 por 179 dos 186 Estados-Membros da OIT. Ao abrigo da Convenção n.º 138, é proibido qualquer emprego ou trabalho infantil, com determinadas exceções específicas (ver abaixo), antes dos 15 anos de idade ou o final da escolaridade obrigatória, tendo primazia a idade mais elevada. Insta-se também aos membros que elevem progressivamente a idade mínima de admissão ao emprego ou trabalho. A Convenção n.º 138 contém adicionalmente certas disposições de flexibilidade, particularmente para os países em desenvolvimento, que podem especificar inicialmente os 14 anos como a idade mínima para trabalhar, após consultar as organizações de empregadores e de trabalhadores em questão, se estas existirem. A Convenção contém também uma disposição para o trabalho leve (que não prejudica a saúde, o desenvolvimento, a escolarização ou a formação profissional das crianças em questão) para pessoas com idades entre 13 e

15 anos, desde que a autoridade competente identifique que estas atividades constituem trabalho leve e prescreva o número de horas e as condições nas quais este emprego ou trabalho pode ser realizado. Ao ratificar a Convenção n.º 138, é também possível excluir determinadas ocupações desta definição, como os negócios e as explorações agrícolas de propriedade da família, desde que a saúde e a segurança não fiquem em perigo. O trabalho perigoso, por outro lado, só pode ser realizado a partir dos 18 anos, ou dos 16 com a condição de que a saúde, a segurança e a integridade moral dos jovens em questão estejam plenamente protegidas e de que estes jovens tenham recebido uma preparação especial e adequada ou formação profissional no correspondente ramo de atividade.

Caixa 4.20 A dimensão humana: raparigas trabalhadoras migrantes vítimas da crise mundial

10 anos de idade, dois empregos, sem tempo para a escola.

[Marifat] ajuda a sua mãe a limpar as ruas de Moscovo. Nunca andou na escola. Com o seu limitado conhecimento da língua russa e o seu estatuto irregular, tem poucas oportunidades de ser admitida numa escola de Moscovo.

Marifat diz que mesmo que fosse admitida na escola, não teria tempo para estudar. Começa a trabalhar de manhã cedo a limpar as ruas e passa o resto do dia a tomar conta do seu irmão de quatro anos.

Ainda assim, a família tem dificuldades para subsistir. Por isso a Marifat está muito orgulhosa por ter encontrado um trabalho extra. Além de limpar as ruas e tomar conta do seu irmão, limpa o apartamento e cuida da roupa de uma mulher idosa que vive no mesmo prédio.

Ela e a sua família não têm planos para voltar para Dushanbe [Tajiquistão], não têm dinheiro para a viagem e dificilmente encontrariam trabalho lá. Perante a pergunta sobre os seus planos para o futuro, Marifat respondeu que simplesmente não tem nenhum - aos 10 anos de idade, a vida ensinou-lhe a não pensar no futuro.

A situação da Marifat é emblemática da crescente vulnerabilidade que as crianças em situação de trabalho infantil enfrentam em geral, e as raparigas trabalhadoras em particular, no clima atual da crise económica, desemprego e aumento da pobreza, diz um novo relatório da OIT publicado para o Dia Mundial contra o Trabalho Infantil.

O relatório afirma que devido ao aumento da pobreza como consequência da crise, é possível que as famílias pobres com muitos filhos tenham de decidir que filhos podem manter na escola. Nas culturas onde se dá mais valor à educação dos filhos rapazes, as raparigas correm o risco de serem retiradas da escola e, portanto, terem maiores probabilidades de entrar para a força de trabalho numa idade precoce.

O relatório cita a importância de investir na educação das raparigas como um meio eficaz de combater a pobreza, sublinhando que as raparigas que recebem educação têm maiores probabilidades de receber salários mais elevados na vida adulta, casarem-se mais tarde, ter um número inferior de filhos e que estes sejam mais saudáveis, e de exercer um maior poder na tomada de decisão na família. Além disso, é provável que as mães com maior escolaridade garantam, por sua vez, a educação dos seus filhos, contribuindo assim para evitar o trabalho infantil no futuro.

«*Migrant working girls, victims of the global crisis*», Genebra, *ILO Newsroom Bureau* Internacional do Trabalho, 2009.

Contrariamente às cláusulas de flexibilidade e a implementação progressiva contidas nas Convenções n.ºs 138 e 182, que visam as piores formas de trabalho infantil, requer o mesmo nível de implementação para todos os membros, independentemente do nível de desenvolvimento ou circunstâncias nacionais. A Convenção enumera os tipos de trabalho proibidos para as crianças com menos de 18 anos, entre os quais constam todas as formas de escravidão ou práticas semelhantes à escravidão; prostituição e a pornografia ou espetáculos pornográficos; atividades ilícitas; e trabalho perigoso. Os Estados-Membros devem também conceber e implementar programas de ação para eliminar, com carácter prioritário, as piores formas de trabalho infantil, e devem estabelecer ou designar mecanismos apropriados para monitorizar a implementação da Convenção. Adicionalmente aos programas de ação, a Convenção n.º 182 insta os governos a tomar medidas eficazes e de duração determinada para prevenir, proteger e retirar as crianças das piores formas de trabalho infantil e integrá-las socialmente no sistema educativo básico e gratuito ou na formação profissional.

De acordo com a recente publicação da OIT, *Medir o progresso na luta contra o trabalho infantil – estimativas e tendências mundiais 2000 – 2012*, 168 milhões de crianças com idades entre 5 e 17 anos eram trabalhadores infantis em 2012 (aproximadamente 100 milhões de rapazes e 68 milhões de raparigas). Mais de metade, isto é, 85 milhões (55 milhões de rapazes e 30 milhões de raparigas), realizavam um «trabalho perigoso». A grande maioria das crianças em situação de trabalho infantil eram trabalhadores familiares não remunerados (68 por cento), seguidos das crianças com empregos remunerados (21 por cento) e trabalhadores independentes (5 por cento).

Caixa 4.21 A dimensão humana: monitorizar o trabalho infantil perigoso no Tajiquistão

[...] Safar tornou-se o principal garante de sustento da família no ano em que o seu pai foi trabalhar para a Rússia e os abandonou completamente. Esta é a tragédia de muitas famílias separadas no Tajiquistão, onde se estima que o número de migrantes externos se situa entre 500 000 e 800 000 pessoas num país com 7 milhões de habitantes.

«80% das crianças em situação de trabalho infantil são provenientes de famílias monoparentais ou de famílias nas quais o pai é um trabalhador migrante», explica Muhayo Khosabekova, coordenadora nacional do projeto da OIT-IPEC «Combater o Trabalho Infantil na Ásia Central – o Compromisso Torna-se Ação».

Não obstante a migração laboral dos homens tenha um efeito positivo na redução da pobreza do Tajiquistão, tem um grave impacto em termos do número de crianças em situação de trabalho infantil. Devido à ausência dos homens que trabalham no estrangeiro, as crianças têm de assumir a responsabilidade pelo rendimento da família.

Ainda que com um salário miserável, Safar mantém o seu trabalho. Não há trabalho nas aldeias, e muitas crianças rurais como ele têm de ir para a cidade para procurar trabalho. Ali são empregados em locais de trabalho informais para lavar automóveis, transportar, carregar e descarregar mercadorias e bagagens nos bazares locais, trabalham como motoristas de autocarros e realizam qualquer outro tipo de trabalho subsidiário.

Atualmente é fácil encontrar estas crianças em qualquer cidade do Tajiquistão. Na cidade de Khudzhand, todas as manhãs centenas deles apresentam-se num mercado informal de trabalho perto do bazar, prontos para aceitar qualquer trabalho. Para estas crianças esta é a única maneira de ganhar a vida, e para os seus empregadores adultos são apenas uma mão de obra barata. «Estive parado aqui durante dez dias e apenas ganhei o dinheiro suficiente para comprar comida, e ainda tenho de pagar o abrigo», queixa-se Ibrahim, um carregador de camiões de 13 anos.

As condições de trabalho perigosas, trabalho exigente do ponto de vista físico, descanso inadequado, subnutrição e condições de trabalho insalubres, afetam inevitavelmente a saúde das crianças. De acordo com o Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil da OIT-IPEC, a carga diária carregada por uma criança pode alcançar 800 kg. [...]

«[Monitorizar o trabalho infantil perigoso no Tajiquistão](#)», Genebra, Centro de Imprensa da OIT, Bureau Internacional do Trabalho, 2011.

Os filhos dos migrantes (e refugiados) são com frequência particularmente vulneráveis ao «trabalho perigoso» no setor agrícola, que se caracteriza por uma incidência elevada de trabalho infantil. A nível mundial, as crianças em situação de trabalho infantil com idades entre 5 e 17 anos representavam 59 por cento da mão de obra do setor, muitas vezes para ajudar os seus pais a atingir quotas que seriam impossíveis de alcançar para um trabalhador sem ajuda. Em alguns países, as crianças migrantes trabalham para produzir mercadorias para exportação, como, por exemplo, cacau e borracha, ou para cortar flores. Isto aumenta a importância de assegurar que o setor agrícola, que fica muitas vezes excluído da legislação laboral, seja regulado de uma maneira efetiva. Outro setor chave são os serviços, que empregam 32 por cento do total de crianças em situação de trabalho infantil, 7 por cento das quais realizam trabalho doméstico.

É inerentemente difícil aplicar uma proibição do trabalho infantil, e pode ser especialmente difícil no caso das crianças migrantes. Evidentemente, é inclusivamente mais difícil se tiverem sido vítimas de tráfico ou se forem indocumentados por qualquer outra razão.

Um manual para parlamentares elaborado pela OIT e a UPI em 2002, [Eliminar as piores formas de trabalho infantil: um guia prático para implementar a Convenção n.º 182 da OIT \(n.º 3\)](#), proporciona informações e orientação complementares para a ação parlamentar neste âmbito.

4.5 Os Direitos de livre circulação

4.5.1 O direito de saída, o direito de regresso e a livre circulação dentro de um país

Determinados direitos relativos à livre circulação de pessoas dentro dos Estados e através das fronteiras ficaram firmemente estabelecidos no direito internacional. Estes preveem o direito a circular livremente dentro do país onde reside legalmente, a liberdade de sair de qualquer Estado, incluindo o próprio país de origem, e o direito a regressar ao seu próprio país. Estes direitos frequentemente necessitam ser reiterados ou reforçados na legislação nacional ou na prática; os legados de restrições à livre circulação interna ou internacional permanecem fortemente arraigados nas leis de inúmeros países.

Estes direitos foram expressamente reconhecidos para todas as pessoas na DUDH (Artigo 13.º) e no PIDCP, que no seu artigo 12.º dispõe que:

1. *Todo o indivíduo legalmente no território de um Estado tem o direito de circular livremente e de aí escolher livremente a sua residência.*
2. *Todas as pessoas são livres de deixar qualquer país, incluindo o seu.*
3. *Os direitos mencionados acima não podem ser objecto de restrições, a não ser que estas estejam previstas na lei e sejam necessárias para proteger a segurança nacional, a ordem pública, a saúde ou a moralidade públicas ou os direitos e liberdades de outrem e sejam compatíveis com os outros direitos reconhecidos pelo presente Pacto.*
4. *Ninguém pode ser arbitrariamente privado do direito de entrar no seu próprio país.*

O Comité dos Direitos Humanos, que monitoriza a aplicação do PIDCP pelos Estados Partes, fez um comentário sobre este artigo no Comentário Geral n.º 27 (1999) sobre a Liberdade de Circulação, esclarecendo que a referência ao «seu próprio país» no Artigo 12.º, n.º 4, é um conceito mais amplo do que «país de nacionalidade» e que, conseqüentemente, pode também ser aplicado a pessoas que não são nacionais do país em questão, como é o caso dos apátridas e dos não nacionais que são residentes de longa duração.

Caixa 4.22 O direito de entrar no próprio país

O texto do Artigo 12.º, parágrafo 4, não faz distinção entre nacionais e estrangeiros («ninguém»). Logo, os titulares desse direito apenas podem ser identificados através da interpretação do significado da frase «o seu próprio país». O âmbito da expressão «o seu próprio país» é mais abrangente do que do «país da sua nacionalidade». Não se limita à nacionalidade no sentido formal, isto é, a nacionalidade adquirida por nascimento ou por atribuição; compreende, pelo menos, um indivíduo que devido aos seus vínculos especiais ou pretensões em relação a um dado país não pode ser considerado um mero estrangeiro.

Este seria o caso, por exemplo, dos nacionais de um país que tivessem sido privados da sua nacionalidade em violação do direito internacional, e dos indivíduos cujo país de nacionalidade tenha sido incorporado ou transferido para outra entidade nacional, cuja nacionalidade lhes tenha sido negada. O texto do Artigo 12.º, parágrafo 4, permite uma interpretação mais lata que pode abarcar outras categorias de residentes de longa duração, incluindo, entre outros, as pessoas apátridas privadas arbitrariamente do direito de adquirir a nacionalidade do país de residência.

Comentário Geral n.º 27 (1999) sobre a Liberdade de Circulação (Art.º 12.º), Comitê dos Direitos Humanos, Doc. ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.9 (2 de novembro de 1999), par. 20.

Os direitos de sair de qualquer país e de regressar ao seu próprio país são também expressamente reconhecidos no Artigo 8.º da ICRMW, que se encontra na Parte III desta Convenção, aplicando-se assim a todos os trabalhadores migrantes e membros das suas famílias, incluindo os que se encontram em situação irregular:

1. *Os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias podem sair livremente de qualquer Estado, incluindo o seu Estado de origem. Este direito só pode ser objeto de restrições que, sendo previstas na lei, constituam disposições necessárias para proteger a segurança nacional, a ordem pública, a saúde ou moral públicas, ou os direitos e liberdades de outrem, e se mostrem compatíveis com os outros direitos reconhecidos na presente parte da Convenção.*
2. *Os trabalhadores migrantes e os membros da sua família têm o direito a regressar em qualquer momento ao seu Estado de origem e aí permanecer.*

Estes direitos são reiterados em disposições regionais de direitos humanos, como o Artigo 2.º do [Protocolo N.º 4, 1963 da CEDH, 1950](#), Artigos 12.º, n.º 1 e 2.º do [Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos, de 1981](#) e o Artigo 22.º da [CADH, 1969](#). A relevância destes direitos foi acertadamente ilustrada no [Processo dos dominicanos e haitianos expulsos contra a República Dominicana](#), no qual o Tribunal Interamericano de Direitos Humanos (acórdão de 28 de agosto de 2014, série C, n.º 282, par. 389) decidiu, entre outras questões, que a República Dominicana tinha violado os direitos de livre circulação dentro do país e o direito de entrar no próprio país, contemplados no Artigo 22.º da CADH, ao destruir os documentos de identidade dos dominicanos de ascendência haitiana e ao não os admitir sem esses documentos oficiais.

4.5.2 A obrigação dos Estados de proporcionar proteção

Ao abrigo dos princípios de soberania nacional, os Estados conservam a autoridade de regular a imigração, nomeadamente determinando quem (além dos nacionais) pode entrar, visitar, residir ou trabalhar no seu território. Isto envolve duas prerrogativas soberanas: 1) negar ou restringir o acesso ao território do Estado; e 2) expulsar os não nacionais não autorizados a entrar ou permanecer no território. Não obstante, da mesma forma que outras áreas da lei e das práticas do Estado, a regulação da migração está sujeita aos princípios e normas do direito internacional, particularmente no que se refere às obrigações em matéria de direitos humanos.

Estas obrigações incluem a adesão ao princípio de não devolução e a presunção dos Estados de que o acesso ao território deve ser permitido às pessoas em risco de sofrer torturas ou outras violações graves dos direitos humanos, assim como pessoas que necessitam de proteção internacional devido à sua condição de refugiados. Existem outras obrigações pertinentes para assegurar o direito à liberdade e segurança da pessoa, que é questionado quando os migrantes, especialmente os que se encontram em situação irregular, são objeto de detenção administrativa. Estas obrigações também visam proibir as expulsões arbitrárias, incluindo as de carácter coletivo, e observar outros direitos humanos, como o direito à vida familiar e privada. Tais obrigações limitam claramente a prerrogativa soberana e a discricção dos Estados nestas áreas.

4.5.3 A não devolução

De acordo com os instrumentos internacionais e regionais de direitos humanos, é proibida a *devolução* de não nacionais a um país onde exista um risco real de serem submetidos a torturas ou a um tratamento ou castigo cruel, desumano ou degradante. A [Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, 1984](#), contém uma disposição explícita para este efeito no Artigo 3.º, n.º 1: «*Nenhum Estado Parte expulsará, entregará (“devolução”) ou extraditará uma pessoa para um outro Estado quando existam motivos sérios para crer que possa ser submetida a tortura*». É amplamente reconhecido que o princípio de não devolução constitui uma norma do direito internacional consuetudinário. As proibições absolutas de tortura e de tratamento ou castigo cruel, desumano e degradante contidas no Artigo 7.º do PIDCP e no Artigo 3.º da CEDH foram interpretadas de uma forma semelhante pelo Comité dos Direitos Humanos e o Tribunal Europeu dos (v. <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=applicants/por&c>) Direitos Humanos, respetivamente. No que se refere aos refugiados, o direito internacional dos refugiados estabelece a proibição do regresso dos refugiados a qualquer lugar onde possam sofrer perseguição, ao abrigo do Artigo 33.º, n.º 1 da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951.

Caixa 4.23 A aplicação do Artigo 3.º da CEDH em caso de expulsão

Está claramente estabelecido pela jurisprudência do Tribunal que a expulsão por um Estado Contratante pode dar origem a um problema ao abrigo do Artigo 3.º [...] e, por conseguinte, comprometer a responsabilidade desse Estado ao abrigo da Convenção, quando haja motivos substanciais para crer que a pessoa em questão, em caso de expulsão, iria enfrentar um risco real de ser submetida a um tratamento contrário ao Artigo 3.º [...] no país de receção. Nestas circunstâncias, o Artigo 3.º [...] implica a obrigação de não expulsar a pessoa em questão para esse país.

[Chahal contra o Reino Unido](#), Processo n.º 22414/93, Tribunal Europeu dos (v. <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=applicants/por&c>) Direitos Humanos, acórdão de 15 de novembro de 1996, par. 74.

Num caso relativo à interceção pelas autoridades italianas de barcos que transportavam refugiados e migrantes no Mediterrâneo, o Tribunal Europeu de Direitos Humanos decidiu que as obrigações do Estado ao abrigo do Artigo 3.º da CEDH também se devem aplicar fora do território do Estado, desde que as autoridades em questão exerçam o controlo exclusivo e, logo, a jurisdição:

Sempre que o Estado, através dos seus agentes que operam fora do seu território, exerce controlo e autoridade e, conseqüentemente, a sua jurisdição sobre um indivíduo, tal Estado tem a obrigação, ao abrigo do Artigo 1.º [da CEDH] de assegurar a esse indivíduo os direitos e as liberdades [...] da Convenção que são relevantes para a situação desse indivíduo. [...]

O Tribunal observa que, no presente caso, os factos ocorreram inteiramente a bordo de barcos das forças armadas italianas cujas tripulações eram compostas exclusivamente por pessoal militar italiano. Na opinião do Tribunal, no período de tempo entre o momento em que embarcaram nos barcos das forças armadas italianas e foram entregues às autoridades líbias, os requerentes estiveram sob o controlo contínuo e exclusivo, de jure e de facto, das autoridades italianas.

[Hirsi Jamaa contra Itália](#), Processo n.º 27765/09, Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, acórdão de 23 de fevereiro de 2012, par. 74 e 81.

4.5.4 A detenção de migrantes e a sua criminalização

Numa série de países, os migrantes – incluindo os membros das suas famílias – estão muito mais sujeitos a serem detidos do que os nacionais, por vezes em condições onde se verificam abusos.. Os migrantes indocumentados, particularmente, são muitas vezes presos, detidos e expulsos sem se poderem defender no quadro de um processo justo.

O direito de *todos*, incluindo os migrantes, à liberdade e à segurança da pessoa, assim como à proteção da detenção e prisão arbitrárias é descrito nos artigos 9.º e 10.º do PIDCP, que também destaca as garantias aplicáveis no que respeita a detenção e o julgamento. Muitos destes direitos são reiterados nos instrumentos regionais de direitos humanos. Dada a situação particular dos trabalhadores migrantes, e especialmente dos que se encontram em situação irregular, o Artigo 16.º da ICRMW é mais específico. O Comité das Nações Unidas para os Trabalhadores Migrantes sublinhou a importância desta disposição relativa à detenção e prisão de trabalhadores migrantes em situação irregular e dos seus familiares (ver Anexo II).

Os mandatos de Procedimentos Especiais do Conselho para os Direitos Humanos das Nações Unidas também manifestaram a sua preocupação sobre a detenção e prisão de migrantes, incluindo os que se encontram em situação irregular. O Grupo de Trabalho sobre a Detenção Arbitrária tratou a detenção de migrantes em diversas ocasiões; por exemplo, ver o [Relatório do Grupo de Trabalho sobre a Detenção Arbitrária](#), Doc. ONU A/HRC/10/21 (16 de fevereiro de 2009), par. 65 – 68.

No seu relatório de 2012 apresentado ao Conselho para os Direitos Humanos das Nações Unidas, o Relator Especial das Nações Unidas sobre os direitos dos migrantes também se centrou na detenção dos migrantes em situação irregular, apresentando aos Estados-Membros das Nações Unidas uma série de conclusões e recomendações exaustivas e detalhadas.

Caixa 4.24 A detenção de migrantes em situação irregular

Conclusões e recomendações do Relator Especial das Nações Unidas sobre os direitos dos migrantes

68. A detenção por motivos relacionados com a imigração nunca deve ser obrigatória nem automática. Em conformidade com as normas internacionais de direitos humanos, deve impor-se como medida de último recurso, apenas durante o período de tempo mais breve possível e quando não exista uma medida menos restritiva. [...]

69. As razões alegadas pelos Estados para justificar a detenção devem ser claramente definidas e enumeradas exaustivamente na legislação. Se, como medida de último recurso, o Estado recorre à detenção para fins de controlo da imigração num caso individual, isto deve ser apenas considerado quando alguém apresenta um risco de fuga ou representa um perigo para si próprio ou para a segurança pública.

70. A detenção administrativa não deve ser aplicada como medida punitiva em caso de violação das leis e regulamentos da imigração, uma vez que estas violações não devem ser consideradas infrações penais.

71. O Relator Especial exorta os Estados a adotar uma abordagem centrada nos direitos humanos no que respeita a migração e a rever as suas leis e políticas em matéria de detenção de migrantes, assegurando que as legislações nacionais estão harmonizadas com as normas internacionais de direitos humanos que proibem a detenção arbitrária e o tratamento desumano.

72. O Relator Especial exorta os Estados a considerar a possibilidade de abolir progressivamente a detenção administrativa dos migrantes. Entretanto, os governos devem tomar medidas para assegurar o respeito pelos direitos humanos dos migrantes no contexto da detenção e, em particular:

- (a) Assegurar que as salvaguardas e garantias processuais estabelecidas pelas legislações internacionais sobre os direitos humanos e a legislação nacional são aplicadas a todas as formas de detenção. [...]
- (b) Assegurar que os migrantes detidos são informados com rigor sobre a situação do seu caso e sobre o seu direito de contactar um representante do seu consulado ou embaixada e membros das suas famílias. [...]
- (c) Assegurar que a lei fixa um limite máximo para a detenção enquanto se aguarda a deportação e que em nenhuma circunstância a detenção seja indefinida. Deve ser realizada uma revisão automática, periódica e judicial de cada caso individual. A detenção administrativa deve terminar quando a deportação não puder ser executada.
- (d) Assegurar que os migrantes submetidos a detenções administrativas sejam alojados em estabelecimentos públicos destinados especificamente para esse fim e, quando isto não for possível, em instalações diferentes das destinadas aos detidos ao abrigo do direito penal. Deve ser evitada a utilização de centros de detenção privados. [...]

- (e) Assegurar que o [Conjunto de Princípios para a Proteção de Todas as Pessoas Sujeitas a Qualquer Forma de Detenção ou Prisão](#) é aplicado a todos os migrantes que se encontram em detenção administrativa. [...]
- (f) Aplicar as [Regras Mínimas para o Tratamento dos Prisioneiros](#) aos migrantes que se encontram em detenção administrativa. [...]
- (g) Prestar particular atenção à situação das mulheres detidas, assegurando que estão separadas dos homens e que são acompanhadas e supervisionadas apenas por pessoal feminino a fim de as proteger da violência sexual, e evitar a detenção de mulheres grávidas e mães a amamentar.
- (h) Assegurar que a legislação não permita a detenção dos menores não acompanhados e que a detenção de crianças seja apenas permitida como medida de último recurso e só quando tenha sido determinado que é no superior interesse da criança, durante o período de tempo mais breve, conforme apropriado, e que garanta a realização dos direitos consagrados na Convenção Relativa aos Direitos da Criança. [...]
- (i) Assegurar que a legislação impede as pessoas vítimas de tráfico de serem perseguidas, detidas ou castigadas por ter entrado ilegalmente no país ou residido neste de forma ilegal e pelas atividades em que estão envolvidas como consequência da sua condição de vítimas de tráfico. [...]
- (j) Ter devidamente em consideração as vulnerabilidades particulares de grupos específicos de migrantes, como as vítimas de tortura, os migrantes de idade não acompanhados, os migrantes com deficiência mental ou física e os migrantes que vivem com VIH/SIDA. [...]
- (k) Aplicar aos migrantes apátridas os procedimentos de determinação da condição de apátrida e reconhecer a condição de migrantes legais às pessoas que tenham sido reconhecidas como apátridas.

73. O Relator Especial deseja lembrar aos governos que as alternativas à detenção não se devem tornar alternativas à libertação incondicional, sempre que essa libertação seja uma possibilidade. [...]

74. O Relator Especial incentiva os Estados a reunir os dados desagregados sobre o número de migrantes em situação de detenção administrativa, o número de migrantes que estão sujeitos a diferentes tipos de medidas não privativas da liberdade e a taxa de cumprimento dessas medidas, a fim de avaliar a sua eficácia. [...]

[Relatório do Relator Especial das Nações Unidas sobre os direitos humanos dos migrantes, François Crépeau](#), Assembleia Geral das Nações Unidas, Conselho para os Direitos Humanos, 20.^a Sessão, Doc. ONU A/HRC/20/24 (2 de abril de 2012).

Os princípios expostos acima podem ser resumidos da seguinte maneira:

- Os migrantes não devem ser tratados como criminosos; os que estão em situação irregular cometeram, quando muito, infrações administrativas e não infrações penais.
- A detenção de migrantes só deve ser considerada como último recurso e apenas tendo em vista a expulsão do país.

- Devem ser procuradas ativamente alternativas à detenção.
- Em caso de detenção, os migrantes devem ser separados de pessoas detidas no âmbito de processos penais.
- Os migrantes não devem ser detidos em prisões.
- As famílias não devem ser separadas.
- As crianças nunca devem ser detidas. A detenção das crianças é incompatível com o princípio do superior interesse da criança.

Caixa 4.25 Combater o recurso à detenção de migrantes: o caso da União Europeia e da Venezuela

União Europeia

Quase todos os Paramentos dos Estados-Membros da União Europeia promulgaram medidas legislativas para requerer aos governos que apliquem medidas que não sejam a detenção em casos que envolvam migrantes em situação irregular, sendo a detenção apenas o último recurso. As alternativas incluem solicitar aos migrantes que se apresentem periodicamente perante as autoridades, que residam num endereço específico e sejam acompanhados por prestadores de cuidados. Porém, os relatórios indicam que são necessários maiores esforços para implementar plenamente estas leis.

Venezuela

A Venezuela assumiu o compromisso de procurar alternativas semelhantes à detenção na sua lei de imigração de 2004, o que representou um passo em frente, e proibiu a detenção de migrantes. De acordo com fontes académicas, o Brasil, Peru e Uruguai não detêm os migrantes no âmbito das suas políticas.

4.5.5 A proteção contra a expulsão arbitrária, incluindo a expulsão coletiva

O direito internacional evoluiu gradualmente até à proibição da expulsão arbitrária, incluindo a expulsão coletiva. Os instrumentos regionais de direitos humanos na Europa, nas Américas e em África proibem expressamente a expulsão coletiva. O [Protocolo n.º 4 da CEDH](#) foi o primeiro instrumento internacional a proibi-la explicitamente, ao estipular no seu Artigo 4.º que: «São proibidas as expulsões coletivas de estrangeiros». No caso de [Conka contra a Bélgica](#) (Processo n.º 51564/99, acordão de 5 de fevereiro de 2002), o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos reiterou a sua jurisprudência anterior ao definir a expulsão coletiva como «*qualquer medida que obrigue os estrangeiros, como grupo, a abandonar um país, exceto quando essa medida for tomada na base de uma análise razoável e objetiva do caso particular de cada indivíduo estrangeiro do grupo*» (par. 59). Esta estipulação defende os direitos humanos no âmbito do devido processo e do tratamento justo ao exigir que as autoridades competentes determinem cada caso individualmente no suposto de que podem afetar grupos de pessoas.

A CADH, que foi amplamente ratificada, dispõe claramente no Artigo 22.º, n.º 9 que: «São proibidas as expulsões coletivas de estrangeiros». No [Processo dos dominicanos e haitianos expulsos contra a República Dominicana](#), mencionado anteriormente, o Tribunal Interamericano de Direitos Humanos (acordão de 28 de agosto de 2014, série C, n.º 282, par. 384) considerou que a República Dominicana incumpriu o Artigo 22.º, n.º 9 ao não ter analisado individualmente os casos de três dos indivíduos expulsos, mas sim apenas de uma forma coletiva. A CADH também inclui uma proibição de expulsão coletiva no Artigo 12.º, n.º 5, ainda que expressa de uma forma ligeiramente diferente: «A expulsão coletiva de estrangeiros é proibida. A expulsão coletiva é aquela que visa globalmente grupos nacionais, raciais, étnicos ou religiosos». Na sua intervenção como *amicus curiae* no processo [Hirsi Jamaa contra Itália](#), o ACNUDH afirmou que «como questão central, que todas as pessoas num grupo de não nacionais intercetadas por uma embarcação do Estado no mar também gozam de proteção, com o seu consentimento ou sem ele, contra a entrega a **qualquer** outro Estado sem uma avaliação prévia, razoável e objetiva das circunstâncias particulares desse caso individual particular. Este devido processo assegura que são devidamente considerados todos os motivos aplicáveis ao abrigo do direito internacional e da legislação nacional que possam negar a expulsão desse indivíduo particular incluindo, **entre outros**, a proibição da **devolução**» (Texto do *amicus curiae* apresentado em nome do ACNUDH no processo *Hirsi Jamaa e outros contra a Itália* no Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, Processo n.º 27765/09, 4 de maio de 2011).

O Artigo 22.º da ICRMW reitera a proibição da expulsão coletiva e delinea salvaguardas de procedimento específicas para proteger os direitos dos trabalhadores migrantes e membros das suas famílias que sejam objeto de expulsão numa base individual. Esta disposição é importante porque vai mais além das proteções prévias conferidas pelo direito internacional dos direitos humanos aos não nacionais no processo de expulsão, que foram limitados aos não nacionais «licitamente» no território, como refletido no Artigo 13.º do PIDCP:

Um estrangeiro que se encontre legalmente no território de um Estado Parte no presente Pacto não pode ser expulso, a não ser em cumprimento de uma decisão tomada em conformidade com a lei e, a menos que razões imperiosas de segurança nacional a isso se oponham, deve ter a possibilidade de fazer valer as razões que militam contra a sua expulsão e de fazer examinar o seu caso pela autoridade competente ou por uma ou várias pessoas especialmente designadas pela dita autoridade, fazendo-se representar para esse fim.

O texto integral do Artigo 22.º é reproduzido abaixo para facilitar uma revisão parlamentar das leis e práticas nacionais, e para servir de orientação para a legislação e os regulamentos administrativos.

Caixa 4.26 A proteção contra a expulsão: o artigo 22.º da ICRMW

1. *Os trabalhadores migrantes e os membros da sua família não podem ser objeto de medidas de expulsão coletiva. Cada caso de expulsão será examinado e decidido individualmente.*
2. *Os trabalhadores migrantes e os membros da sua família só podem ser expulsos do território de um Estado Parte em cumprimento de uma decisão tomada por uma autoridade competente em conformidade com a lei.*
3. *A decisão deve ser comunicada aos interessados numa língua que compreendam. A seu pedido, se não for obrigatório, a decisão será comunicada por escrito e, salvo em circunstâncias excecionais, devidamente fundamentada. Os interessados serão informados deste direito antes de a decisão ser tomada ou, o mais tardar, no momento em que for tomada.*
4. *Salvo nos casos de uma decisão definitiva emanada de uma autoridade judicial, o interessado tem o direito de fazer valer as razões que militam contra a sua expulsão e de recorrer da decisão perante a autoridade competente, salvo imperativos de segurança nacional. Enquanto o seu recurso é apreciado, tem o direito de procurar obter a suspensão da referida decisão.*
5. *Se uma decisão de expulsão já executada for subseqüentemente anulada, a pessoa interessada tem direito a obter uma indemnização de acordo com a lei, não podendo a decisão anterior ser invocada para impedi-lo de regressar ao Estado em causa.*
6. *No caso de expulsão, a pessoa interessada deve ter a possibilidade razoável, antes ou depois da partida, de obter o pagamento de todos os salários ou prestações que lhe sejam devidos, e de cumprir eventuais obrigações não executadas.*
7. *Sem prejuízo da execução de uma decisão de expulsão, o trabalhador migrante ou membro da sua família objeto desta decisão pode solicitar a admissão num Estado diferente do seu Estado de origem.*
8. *No caso de expulsão, as despesas ocasionadas por esta medida não serão suportadas pelo trabalhador migrante ou membro da sua família. O interessado pode, no entanto, ser obrigado a custear as despesas da viagem.*
9. *A expulsão do Estado de emprego, em si, não prejudica os direitos adquiridos, em conformidade com a lei desse Estado, pelo trabalhador migrante ou membro da sua família, nomeadamente o direito de receber os salários e outras prestações que lhe sejam devidos.*

4.5.6 Implicações práticas

Não obstante das disposições expressas do direito internacional mencionadas anteriormente, os incidentes de migrantes «empurrados de volta» para as fronteiras terrestres ou marítimas e as expulsões coletivas e arbitrárias de migrantes têm ocorrido em quase todas as regiões do mundo nos últimos anos. Estes incidentes, e o risco de que se repitam, exigem a atenção parlamentar em praticamente todos os países.

Abordar os direitos de livre circulação e proibir as expulsões coletivas exige que os parlamentares revejam as leis nacionais existentes. Ao rever a legislação, os regulamentos e as práticas sobre o asilo e a imigração, os parlamentares devem dedicar uma especial atenção no sentido de garantir que em todos os procedimentos de deportação e expulsão existam as salvaguardas do devido processo de maneira individual com o objetivo de prevenir situações de expulsões coletivas e arbitrárias.

Lista de verificação para parlamentares

O que podem fazer os parlamentares para defender os princípios fundamentais de direitos humanos dos migrantes?

Os parlamentares necessitam de dedicar a sua atenção na revisão das leis, políticas e práticas existentes e na defesa das mudanças nas atitudes governamentais e sociais, no sentido de assegurar que os seguintes direitos humanos relativos aos migrantes são respeitados, protegidos e cumpridos:

- ☑ **O reconhecimento efetivo dos direitos económicos, sociais e culturais:**
 - Rever a legislação em áreas como o emprego, a saúde, a segurança social, a habitação e a educação, e garantir a proteção dos direitos ESC aos migrantes e aos nacionais de igual forma.
 - Defender as **garantias jurídicas de não discriminação e de igualdade de tratamento** para todos os migrantes.
 - Evitar designar os migrantes em situação irregular como «ilegais», o que pode servir de justificação para o não reconhecimento dos direitos fundamentais, incluindo os direitos ESC, como o direito à saúde e à educação.
- ☑ **A liberdade de associação e o direito à negociação coletiva:**
 - Rever a legislação sobre os direitos sindicais que se aplicam a todos e que **são sujeitos apenas a restrições limitadas**: no que respeita às forças armadas e a polícia, ou por razões de segurança nacional, ordem pública e proteção dos direitos e das liberdades de outros.
 - Defender a aplicação na lei e na prática do direito de todos os **trabalhadores migrantes, incluindo os que se encontram em situação irregular, a filiarem-se e formar sindicatos e a negociar coletivamente**, tendo em vista combater as más condições de trabalho e os salários inadequados, e evitar abusos contra todos os trabalhadores no mercado de trabalho.
- ☑ **A eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório, incluindo tráfico para fins de trabalho forçado e exploração laboral:**
 - Reconhecer as vulnerabilidades específicas dos trabalhadores migrantes ao trabalho forçado e ao tráfico de pessoas para fins de trabalho forçado.
 - Assegurar que a legislação laboral nacional é aplicada a todos os setores de emprego, incluindo os **setores doméstico e agrícola**, nos quais os trabalhadores migrantes têm uma presença predominante em muitos países e que correm um risco particular de trabalho forçado porque estão ocultos do escrutínio público.
 - Rever as leis e as políticas sobre migração e considerar o apoio a **canais de migração laboral mais regulares**, especialmente para os trabalhadores pouco qualificados, o que ajudaria a evitar as viagens irregulares transfronteiriças (e reduzir o risco de tráfico de pessoas) para trabalhar na economia informal, onde são vulneráveis de diferentes formas ao trabalho forçado.

- ☑ **Os direitos das crianças migrantes, incluindo a abolição do trabalho infantil:** Os filhos dos trabalhadores migrantes no país de destino e as crianças que ficaram para trás quando os pais migraram para poder mantê-las podem estar em risco de cair no trabalho infantil, que é proibido pelas normas internacionais de direitos humanos e as normas internacionais do trabalho. Os parlamentares devem, por conseguinte, rever a legislação relevante em matéria de trabalho infantil e defender:
 - uma idade mínima de admissão ao emprego;
 - uma regulação adequada das horas e condições de trabalho para as crianças e os jovens autorizados a trabalhar;
 - uma atenção especial aos setores como a agricultura, onde as crianças podem estar sujeitas a realizar trabalho «perigoso»; e
 - multas/sanções adequadas para assegurar a implementação das disposições relevantes.

- ☑ **Direitos de livre circulação:** Os Estados mantêm a autoridade soberana de regular a migração e, por conseguinte, restringir o acesso ao território e de expulsar os não nacionais. Porém, têm de respeitar, proteger e cumprir determinadas obrigações em matéria de direitos humanos. Os parlamentares devem, por isso, rever as leis e as políticas para assegurar que os seguintes princípios e direitos são garantidos no que respeita os migrantes, tanto dentro do país como na fronteira internacional:
 - o princípio de *não devolução*;
 - o acesso aos processos de decisão de concessão de asilo;
 - o direito a respeitar a vida familiar e privada;
 - os direitos à liberdade e à segurança da pessoa e a proteção contra a detenção e prisão arbitrárias, o que se aplica também aos migrantes em situação irregular, que não devem ser criminalizados; e
 - a proibição da expulsão arbitrária e coletiva do país.



O Secretário-Geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon, exorta os países reunidos no Fórum Mundial sobre Migrações e Desenvolvimento (FMMD) a conceber políticas que visem otimizar os benefícios da migração. © AFP/ Jonathan Nackstrand, 2014

Capítulo 5

A governação da migração centrada nos direitos humanos

Este capítulo é uma resposta ao apelo da UIP para uma abordagem da governação da migração centrada nos direitos humanos. Trata-se de um conceito que os parlamentares têm de considerar cuidadosamente ao discutir um fenómeno mundial que coloca os seres humanos no seu cerne: os migrantes e as suas famílias, muitos dos quais encontram-se em situações vulneráveis. Este capítulo explica o conceito da governação da migração num contexto de direitos humanos, com especial ênfase no nível internacional, e identifica uma série de elementos de uma abordagem centrada nos direitos em matéria da governação da migração. Analisa seguidamente qual a melhor forma de proteger os direitos humanos dos migrantes a nível nacional, incluindo a utilização de indicadores de direitos humanos que permita compreender melhor algumas das lacunas e dos desafios a este respeito. Uma metodologia desta natureza poderia ajudar a planear uma abordagem da governação da migração centrada nos direitos humanos e a cumprir as normas internacionais de direitos humanos e as normas do trabalho descritas nos capítulos anteriores.

Dado que o trabalho digno e a procura de melhores meios de subsistência estão na origem de uma grande parte da migração internacional da atualidade, este capítulo também dedica um espaço à governação da migração laboral, identificando os principais contornos e elementos das legislações e políticas baseadas nos direitos neste campo,

tanto nos países de origem como nos de destino, assim como no contexto da cooperação bilateral e regional. A governação da migração centrada nos direitos humanos também é explorada à luz dos recentes debates a nível mundial sobre a migração internacional e o desenvolvimento. Este capítulo baseia-se extensamente nos materiais produzidos pela OIT e pelo ACNUDH, e particularmente num relatório do ACNUDH, de 2013, sobre a [Migração e os Direitos Humanos. Melhorar a Governação Centrada nos Direitos Humanos da Migração Internacional](#).

5.1 A governação da migração e os direitos humanos

Caixa 5.1 A migração e a governação

No âmbito das migrações internacionais, a governação assume várias formas, incluindo as políticas migratórias e os programas de cada país, debates e acordos entre os Estados, fora multilaterais e processos consultivos, atividades das organizações internacionais, para além das leis e normas.

[As migrações num mundo interligado: novas linhas de ação](#), Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais (CMMI), outubro de 2005, pág. 65.

A menção do conceito de governação em relação à migração e aos direitos humanos é importante por uma série de razões. O termo governação reconhece que a migração é um fenómeno que envolve uma ampla gama de partes interessadas e não apenas governos ou Estados. Em matéria de migração, devia ser adotada uma abordagem na qual participasse a «o governo como um todo» ou «que houvesse «uma posição concertada a nível governamental», uma vez que a melhor forma de compreender as questões relacionadas com a migração é através do envolvimento de todos os ministérios relevantes – incluindo os ministérios dos Assuntos Internos, Negócios Estrangeiros, Trabalho/Emprego, Educação e Saúde – de todos os países (origem, trânsito e destino). Outros importantes atores na governação da migração são o Parlamento e os parlamentares – que, dependendo do país em questão, podem ou não estar estreitamente envolvidos na formulação de políticas neste campo – assim como as instituições nacionais de direitos humanos, as autoridades locais, as organizações e processos regionais e as organizações internacionais. Entre as partes interessadas não governamentais constam também as organizações representativas de trabalhadores (sindicatos), organizações de empregadores e o setor empresarial, que são vitais dado representarem a economia real, necessitando de ser consultados particularmente na formulação e implementação de legislação e políticas em matéria de migração laboral (ver Secção 5.4), assim como as organizações não governamentais e as associações das diásporas e de migrantes.

Caixa 5.2 Facilitar o contacto direto entre migrantes e parlamentares: o caso do Ruanda

O Parlamento pode ser também um meio para desenvolver vínculos entre os migrantes e as autoridades estatais. Segundo o [Comité das Nações Unidas para os Trabalhadores Migrantes](#), o Parlamento do Ruanda deu um exemplo na facilitação destas ligações, sobretudo ao estabelecer um mecanismo que permite aos migrantes interpor recursos junto de um dos comités parlamentares de direitos humanos. Esta linha de comunicação direta estabelece fortes ligações entre os migrantes e o Parlamento, sendo que o envolvimento dos migrantes pode incentivar uma maior ação no sentido de proteger e promover os seus direitos.

O conceito de governação da migração é, portanto, mais inclusivo e responsivo no que respeita o fenómeno da migração internacional do que o conceito de «gestão da migração» que implica que a migração seja uma questão que compete apenas aos órgãos governamentais.

Caixa 5.3 Os níveis de governação da migração e o papel dos parlamentares

A governação da migração ocorre em vários níveis. As políticas dos países de destino centram-se prioritariamente na regulação da migração de entrada e nas suas consequências económicas e sociais, incluindo a integração dos migrantes e o seu tratamento no local de trabalho e na sociedade de uma forma geral. Da mesma forma, os Estados concebem políticas que visam fazer face ao impacto provocado pelas pessoas que deixam o país e tirar partido dos benefícios económicos e sociais das remessas e das contribuições da diáspora (ver Secção 5.4). Com o objetivo de lidar eficazmente com os aspetos multidimensionais da migração, muitos Estados instituem mecanismos de coordenação entre os ministérios relevantes e outras partes interessadas.

Adicionalmente, desenvolveu-se uma série de acordos de governação da migração a nível bilateral e regional. A nível bilateral, os Estados celebram geralmente acordos formais ou MdE não vinculativos que cobrem questões como o recrutamento e o tratamento de trabalhadores migrantes em determinados setores da economia (por exemplo, trabalho doméstico). Foram desenvolvidas políticas concretas envolvendo várias concessões de soberania a um nível mais alto de autoridade para facilitar a circulação das pessoas a nível regional, em comunidades políticas e económicas regionais como a UE, a CEI, a Comunidade Económica Eurasiática (CEEA), ASEAN, MERCOSUL, CARICOM, EAC, CEDEAO e SADC (ver também Capítulo 2).

Estes debates relativos à migração a nível regional foram ganhando importância ao longo dos últimos anos, assim como os apelos para assegurar a supervisão concomitante dos direitos humanos nas suas atividades. As comunidades económicas regionais existentes testemunharam um renovado interesse em implementar disposições visando a livre circulação da mão de obra, e começaram a centrar a sua atenção no impacto da migração no desenvolvimento. A UE, por exemplo, não só introduziu medidas para a livre circulação dos seus cidadãos para efeitos de emprego e criação e prestação de serviços, mas também desenvolveu normas de portabilidade de cuidados de saúde e de pensões para migrantes entre Estados da UE, incluindo os provenientes de países terceiros. O MERCOSUL e a CARICOM também introduziram medidas para promover a livre circulação dos seus cidadãos.

Desde os finais da década de 1980, tem sido desenvolvido um conjunto de processos consultivos regionais informais (PCR) sobre migração que frequentemente complementam os mecanismos regionais de integração económica. Os PCR criaram um espaço nos quais os governos podem estabelecer um diálogo informal e não vinculativo, intercambiar informações e construir um entendimento comum. Contudo, enfrentaram desafios em relação à plena integração das questões de direitos humanos nas suas agendas, assim como em relação à participação inclusiva e transparência. Dado que a sua razão de ser é proporcionar um espaço informal no qual os funcionários governamentais possam debater diversos aspetos da migração, ampliar este espaço a outros atores poderia de alguma forma parecer contrário ao senso comum dos próprios processos. Os parlamentares necessitam de estar conscientes, por conseguinte, de qual o PCR com que o Governo do seu país está envolvido e proporcionar uma supervisão adequada relativa à participação dos funcionários relevantes. São facultadas informações sobre os PCR atuais no website da OIM, em <https://www.iom.int/regional-consultative-processes>.

Em linhas gerais, os parlamentares, tanto nos Parlamentos nacionais como nos regionais (como é o caso dos membros do Parlamento Europeu), podem desempenhar um papel muito importante no seguimento dos processos de governação da migração a nível nacional, regional e mundial, e contribuir para assegurar que os princípios normativos acordados a nível mundial não prejudicam ou fragmentam os direitos humanos dos migrantes a nível nacional e regional. Adaptado de [Migration and Human Rights. Improving Human Rights-based Governance of International Migration](#), Genebra, Nações Unidas, 2013, págs. 22 – 23.

Caixa 5.4 Uma abordagem parlamentar internacional da migração: o trabalho da UIP

Na sua qualidade de organização internacional dos Parlamentos, a UIP colaborou com parceiros internacionais e regionais para desempenhar um papel ativo na promoção de ação parlamentar com vista a abordar muitos dos desafios que os migrantes e as suas famílias enfrentam. Neste papel, a UIP tem servido denexo para a colaboração internacional entre os parlamentares de todo o globo, contribuindo para a organização de seminários de reforço de capacidades e constituindo um fórum para resoluções que visam propor as ações a serem realizadas pelos membros do Parlamento nas suas respetivas legislaturas.

- Em 24 de outubro de 2007, a UIP, a OIT e o ACNUDH organizaram um seminário de reforço de capacidades dirigido aos membros das comissões parlamentares que trabalham com as questões dos direitos humanos e da migração. O seminário, que contou com a presença de participantes de 31 Parlaentos de todo o mundo e de especialistas internacionais, incluiu a análise de quadros jurídicos, o emprego de uma abordagem centrada nos direitos humanos e estudos de caso.

Ver [Resumo e Recomendações](#)

- Em 18 de abril de 2008, a 118.ª Assembleia da UIP (Cidade do Cabo) [adotou uma resolução na qual apela aos Estados e aos Parlaentos a tomarem uma série de medidas para promover e proteger os direitos humanos dos migrantes](#), entre as quais a assinatura e ratificação da ICRMW, a adoção das normas da OIT e a divulgação e promoção das boas práticas pelos parlamentares e a formação de comissões parlamentares especializadas na questão da migração. A resolução também sublinhou a importância da adoção de medidas para abranger a situação das mulheres migrantes no que respeita o trabalho, a discriminação e o tráfico, entre outras questões.
- No âmbito da [resolução sobre o combate ao crime organizado](#), em 1 de abril de 2010, a 122.ª Assembleia de UIP (Banguécoque, março e abril de 2010) exortou à ação com o objetivo de fortalecer e harmonizar as medidas dirigidas ao combate do tráfico de pessoas, aumentar a sensibilização sobre esta questão e apoiar as vítimas destes crimes, assim como as suas famílias.

5.1.1 Os direitos humanos, a migração e o papel do sistema das Nações Unidas

Em termos gerais, e com algumas exceções, tem havido uma ausência de debate abrangente e holístico no contexto formal das Nações Unidas sobre as dimensões normativas da migração internacional. O Capítulo X do [Programa de Ação na Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento \(CIPD\)](#) (1994) dedicou-se à migração internacional e, como mencionado nos Capítulos 2 e 3, a [Declaração de Durban e Programa de Ação da Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Conexa](#), de 2001, e a subsequente [Conferência de Revisão de Durban](#), de 2009, foram também importantes marcos. A Declaração de Durban insta os Estados a:

reconhecer que a xenofobia contra não nacionais, em particular migrantes, refugiados e requerentes de asilo, constitui uma das principais causas do racismo contemporâneo e que as violações de direitos humanos cometidas contra membros destes grupos ocorrem em geral no contexto de práticas discriminatórias, xenófobas e racistas (par. 16).

Em 2004, durante o debate sobre a migração laboral ocorrido na 92.ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho relativo a um acordo justo para os trabalhadores migrantes na economia mundial, os mandantes tripartidos da OIT – os governos, as organizações de empregadores e as organizações de trabalhadores – chegaram a um consenso histórico sobre a necessidade de uma abordagem da migração laboral centrada

nos direitos humanos, reconhecendo simultaneamente as necessidades do mercado de trabalho. A Conferência aprovou um [Plano de Ação para os Trabalhadores Migrantes](#), cujo cerne foi a elaboração do [Quadro Multilateral sobre a Migração Laboral](#), não vinculativo. O Quadro foi elaborado por uma reunião tripartida de especialistas nos finais de 2005, e o Conselho de Administração da OIT aprovou, em março de 2006, a sua ampla divulgação (ver Capítulo 2).

Em dezembro de 2003, o Secretário-Geral das Nações Unidas e vários Governos lançaram em Genebra a [Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais \(CMMI\)](#). A CMMI é um organismo independente composto por 19 comissariados mandatados para proporcionar o quadro de formulação de uma resposta coerente, abrangente e global à questão da migração internacional. No seu relatório de outubro de 2005 [Migration in an interconnected world: new directions for action](#) (págs. 80 – 81), a CMMI recomendou que os Estados e as outras partes interessadas abordassem as questões da migração de uma maneira mais consistente e coerente, respeitando o quadro normativo e jurídico que afeta os migrantes internacionais. Além disso, recomendou uma utilização mais eficaz da componente de direitos humanos do sistema das Nações Unidas como meio de fortalecer o quadro jurídico e normativo da migração internacional e assegurar a proteção dos direitos dos migrantes.

A CMMI exortou à ação em matéria da migração irregular, do reforço da coesão social através da integração, da proteção dos direitos humanos dos migrantes e do fortalecimento da governação, assim como do impacto da migração na economia e no desenvolvimento. A CMMI encerrou em 31 de dezembro de 2005.

Os princípios universais de direitos humanos formam uma base comum para todos os Estados, e as Nações Unidas têm um papel fundamental a desempenhar, nos termos da sua Carta, como fórum de cooperação internacional, também nas questões relativas à migração. De facto, o papel central, normativo e de convocação das Nações Unidas foi recentemente reiterado no Relatório do Painel de Alto Nível de Pessoas Eminentíssimas sobre a Agenda de Desenvolvimento Pós-2015 intitulado [A new global partnership: Eradicate poverty and transform economies through sustainable development](#) (2013, pág. 11).

O regime da migração mundial compreende uma arquitetura institucional e jurídica complexa, e por vezes fragmentada, da cooperação internacional e do diálogo sobre questões migratórias. De facto, não existe um organismo ou quadro institucional único, unificado e global com um mandato internacional em matéria de migração internacional. No seu relatório [Fair migration: Setting an ILO agenda](#), apresentado na 103.ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, o Diretor-Geral da OIT observa: «*O que é mais marcante relativamente ao trabalho multilateral no campo da migração é o seu elevado grau de fragmentação institucional*» (pág. 17, par. 90). Isto não é surpreendente por muitas razões, dada a natureza multidimensional da migração e a realidade de que a migração é transversal e afeta diferentes esferas da sociedade, como a saúde, a educação, a justiça, os papéis de género, o bem-estar, a proteção social, o emprego e as competências, as políticas populacionais, o desenvolvimento social e económico, a segurança, a identidade cultural e a vida cultural. Praticamente tudo o que tem a ver com a migração, na sua condição de fenómeno fundamentalmente humano, pode ser observado através do prisma dos direitos humanos. Esta multidimensionalidade é refletida nas estruturas institucionais das instâncias ministeriais dos Governos a nível nacional e em muitas entidades do sistema das Nações Unidas, assim como noutras organizações internacionais, organizações regionais, no setor empresarial, nos sindicatos e na sociedade civil.

Uma explicação mais política sobre a falta de consenso neste âmbito prende-se com a visão de que a decisão sobre quem cruza as fronteiras de um Estado e sobre a quem se permite ser membro da sociedade desse Estado são questões fundamentais da soberania nacional, que seria inevitavelmente enfraquecida por uma intervenção multilateral sobre estas questões. Por outro lado, ao propor um quadro de direitos humanos para a governação da migração mundial, o Relator Especial das Nações Unidas sobre os direitos humanos dos migrantes argumentou que um sistema altamente desregulamentado e com muitos atores, que frequentemente competem entre si, pode de facto limitar a soberania nacional, e que a governação da migração no plano internacional deve ser vista como uma reclamação de soberania, e não como uma cessão desta:

Os Estados têm o poder de determinar quem entra e permanece no seu território. Mais governação não significa renunciar a esta soberania. Pelo contrário, os Estados teriam um maior controlo se houvesse mais governação da migração. Mais governação significa simplesmente melhorar a coordenação e cooperação entre os Estados, o que conduziria a uma migração mais regulada que respeitaria melhor a dimensão dos direitos humanos, protegendo ainda mais os Estados das acusações de violações dos direitos humanos dos migrantes. À medida que o âmbito e as complexidades da migração continuam a aumentar, a alternativa a uma governação mundial mais sólida da migração é um sistema altamente desregulado com uma série de atores descoordenados, incluindo os do setor privado. Uma maior governação da migração também ajudaria os Estados a combater a exploração dos migrantes pelos, entre outros, traficantes, contrabandistas, agências de recrutamento e empregadores sem escrúpulos.

Relatório do Relator Especial das Nações Unidas sobre os Direitos Humanos dos Migrantes, Doc. ONU A/68/283, 5 de agosto de 2013, pág. 17, par. 90.

Os parlamentares de todos os países afetados pela migração internacional necessitam de desempenhar um papel mais importante nos debates de governação da migração e nas questões de direitos humanos relacionadas. A realidade contemporânea dos migrantes internacionais e os desafios que a proteção dos seus direitos humanos implica, exige um esforço abrangente e coordenado de todas as partes interessadas, incluindo as agências e as entidades do sistema das Nações Unidas e da OIM. O Grupo Mundial sobre Migração (GMM), um organismo interagências composto por 17 entidades das Nações Unidas e a OIM, tem de facto a tarefa de promover uma aplicação mais ampla de todas as normas internacionais e regionais relativas à migração, e de assegurar abordagens mais coerentes, integrais e mais coordenadas sobre as migrações internacionais.

Caixa 5.5 O Grupo Mundial sobre Migração

Em reconhecimento da necessidade de coordenar o trabalho do sistema internacional sobre a migração, foi criado em 2006 o interagências Grupo Mundial sobre Migração. O GMM tinha sido precedido pelo Grupo de Genebra sobre a Migração, que foi estabelecido em abril de 2003 pelos principais responsáveis da OIT, OIM, ACNUDH, a Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento (CNUCED), o ACNUR e o UNODC. A abordagem baseada nas normas do mandato da GMM deduz-se claramente dos seus termos de referência:

O GMM é um grupo interagências que reúne os Diretores de diferentes agências com o objetivo de promover a aplicação ampla de todos os instrumentos e normas internacionais e regionais relevantes no âmbito da migração e de incentivar a adoção de abordagens mais coerentes, abrangentes e mais bem coordenadas à questão da migração internacional.

O GMM identificou como prioridade:

Trabalhar para assegurar o respeito pleno pelos direitos humanos e os direitos laborais dos migrantes internacionais visando promover a segurança e o desenvolvimento humanos e, particularmente, proporcionar proteção aos migrantes vulneráveis, incluindo os requerentes de asilo, os refugiados, os migrantes abandonados e as vítimas de exploração e de tráfico.
(Grupo Mundial sobre Migração, Termos de Referência)

Desde 2006, o GMM levou a cabo uma série de atividades conjuntas relativas à migração e aos direitos humanos como, por exemplo, a publicação [International Migration and Human Rights](#), elaborada pelo GMM para comemorar o 60.º aniversário da DUDH em 2008, e declarações conjuntas sobre «[Os Direitos Humanos dos Migrantes em Situação Irregular](#)», «[O Impacto das Alterações Climáticas na Migração](#)» e «[Migração Internacional e Desenvolvimento](#)» e um comunicado conjunto intitulado «[A inclusão dos migrantes e a migração na agenda das Nações Unidas para o desenvolvimento pós-2015](#)», adotados pelos principais responsáveis do GMM em setembro de 2010, novembro de 2011, outubro de 2013 e novembro de 2014, respetivamente. Adicionalmente, o GMM organizou reuniões de especialistas sobre migração e desenvolvimento, para debater sobre os direitos humanos dos migrantes irregulares e sobre os jovens e adolescentes no contexto da migração. Estas reuniões conduziram à publicação em 2014 da [Migration and Youth: Challenges and Opportunities](#). O GMM tem três grupos de trabalho temáticos que reúnem o conhecimento das agências membros para realizar trabalhos conjuntos: um sobre «Direitos Humanos, Género e Migração», recentemente criado; um sobre «Dados e Investigação» e um sobre «Integrar a Migração nas Estratégias Nacionais de Desenvolvimento». O Grupo também criou recentemente os grupos de trabalho sobre «Migração e Trabalho Digno» e «Desenvolvimento de Competências». Também o recentemente estabelecido [Plano de Trabalho Multianual do GMM \(2013 – 2015\)](#) contém um conjunto abrangente de resultados tangíveis e com prazos específicos e diversas linhas de trabalho relativas à migração e aos direitos humanos, em áreas como os direitos humanos e a igualdade de género, a migração e o trabalho digno, e a agenda das Nações Unidas para o desenvolvimento pós-2015.

As decisões tomadas recentemente pelos seus principais responsáveis no contexto de uma revisão interna realizada em 2012-2013 permitirá que o GMM seja um ator mais visível no que respeita a agenda da migração e dos direitos humanos, para assegurar uma maior coerência entre os planos de trabalho e as atividades das agências do sistema das Nações Unidas, e que funcione com maior eficiência e previsibilidade como um mecanismo interno de coordenação do sistema das Nações Unidas. Além das medidas destacadas, estas decisões incluem a criação de uma pequena equipa conjunta de apoio administrativo, a extensão dos períodos de presidência de seis meses para um ano e angariação de fundos conjunta para atividades específicas. O ACNUDH presidiu o GMM em 2010 (julho - dezembro) e a OIT em 2014.

Fontes: – *Website* do Grupo Mundial sobre Migração: <http://www.globalmigrationgroup.org>.

– *Migration and human rights: Improving human rights-based governance of international migration*, Genebra, Nações Unidas, 2013, págs. 28 – 29.

Consequentemente, o GMM está a desempenhar um papel cada vez mais importante com vista a assegurar que as Nações Unidas tenham uma «voz» consistente no que respeita a agenda da migração mundial e dos direitos humanos, ainda que a tarefa de conferir uma maior coerência a todos os espaços de governação das Nações Unidas relacionados com a migração e os direitos humanos não tenha ainda sido plenamente concretizada. É necessária uma reflexão conjunta sobre a migração no sistema das Nações Unidas para garantir que a situação relativa aos direitos humanos de todos os migrantes é examinada de uma maneira coerente e integral.

Assim, existe uma crescente necessidade de um espaço no qual os Estados-Membros e outras principais partes interessadas, assim como o GMM, possam interagir em torno de um amplo leque de questões transversais em matéria de direitos humanos e migração. A seguir vão ser analisadas algumas propostas sobre como tal espaço poderia ser criado.

5.2 A abordagem da migração centrada nos direitos humanos

A mobilidade humana tornou-se um fenómeno mais global e frequente, mas as distinções tradicionais entre a migração - voluntária ou forçada, regular ou irregular, temporária, sazonal, de longo prazo ou permanente - tornaram-se menos claras. Isto faz com que o argumento de que os direitos humanos de todos os migrantes devem ser abordados de uma forma holística seja muito mais convincente, independentemente dos motivos para migrar ou do seu estatuto jurídico, reforçando simultaneamente as proteções estabelecidas em relação a determinados grupos.

Ao longo dos anos, a comunidade internacional tem identificado diversos grupos de não nacionais que são particularmente vulneráveis às violações dos direitos humanos no contexto da migração, criando normas jurídicas expressas a nível internacional e regional para os proteger. Estas normas foram analisadas em capítulos anteriores, e as normas relativas aos refugiados, apátridas e pessoas vítimas de tráfico são analisadas com maior profundidade noutros manuais da UIP (ver Capítulo 2).

A criação de normas expressas fortalece a proteção destes grupos, mas continua a ser vital assegurar e proteger os regimes com respeito aos refugiados e aos apátridas, a proteção das vítimas de tráfico, os direitos dos trabalhadores migrantes e outros regimes que tomem em consideração a situação particular de cada grupo. Importa ter presente, contudo, que

se for aplicado de uma maneira descoordenada e sem considerar o direito internacional dos direitos humanos, que é aplicado a toda a gente, a fragmentação ou a compartimentação das diferentes categorias de migrantes pode ser contraproducente no que respeita o objetivo de garantir os direitos humanos de todos os migrantes. Por exemplo, uma das complexidades em relação aos direitos das pessoas que cruzam as fronteiras internacionais resulta da distinção crescentemente esbatida entre a deslocação forçada ou voluntária. Ainda que em princípio estejam compreendidos em categorias jurídicas diferentes, na prática os refugiados, os apátridas, os requerentes de asilo e os migrantes (incluindo os migrantes em situação irregular) frequentemente deslocam-se e vivem em espaços físicos semelhantes e têm necessidades semelhantes em matéria de direitos humanos, por exemplo, em relação ao seu direito à saúde ou à proteção contra as detenções arbitrárias ou prolongadas, por exemplo. Além disso, o princípio da não devolução protege tanto os refugiados, que temem ser perseguidos nos seus países de origem, como os migrantes que temem ser vítimas de tortura ou maus tratos no seu regresso, incluindo pelas mãos dos traficantes face aos quais não têm proteção do Estado, ou que temem a falta de acesso a tratamento médico vital.

Acresce que uma abordagem aos direitos humanos dos migrantes com uma «categorização» estrita é complicada pela natureza transversal das categorias: os trabalhadores migrantes, os refugiados, as vítimas de tráfico e os migrantes vítimas de contrabando podem ser também pessoas com deficiência, crianças, mulheres grávidas, mulheres que sofreram de violência sexual ou outras formas de violência de género, apátridas, membros de minorias, indígenas, portadores de VIH/SIDA, pessoas lésbicas, gays, bissexuais, transexuais e intersexuais ou vítimas de tortura. Muitos migrantes podem ser ou tornar-se vulneráveis por mais de um motivo e podem ter sofrido abusos de mais de um tipo. Os que são vítimas de violência e de experiências traumáticas, incluindo as pessoas pobres e em situação irregular, têm uma maior probabilidade de ser vulneráveis à discriminação e à exclusão. Os migrantes também irão passar por várias categorias jurídicas durante a sua viagem, particularmente quando as viagens migratórias são longas e perigosas.

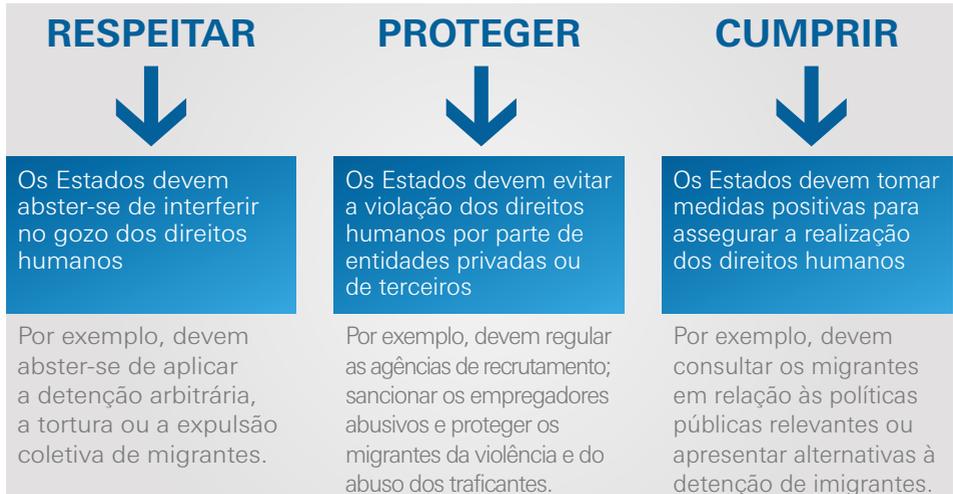
As realidades da mobilidade humana de hoje podem dificultar, por conseguinte, uma diferenciação clara entre diferentes categorias de pessoas. Assim, ainda que possa parecer que as obrigações jurídicas a nível internacional dos Estados garantem os direitos humanos universais de todos os seres humanos sob a sua jurisdição, a realidade pode ser muito diferente para muitos migrantes. Consequentemente, a implementação e o seguimento efetivo do complexo quebra-cabeças de normas relevantes em matéria de migração, com o objetivo de garantir a complementaridade e a coerência, são um desafio importante.

Por esta razão, o ACNUDH, a OIT e outros organismos e entidades relevantes no seio do sistema das Nações Unidas, a OIM e outros atores da sociedade civil estão a defender atualmente uma abordagem mais holística. Esta consagra os direitos humanos de todos os seres humanos, incluindo os migrantes, reconhecendo simultaneamente necessidades de proteção mais específicas à medida que vão surgindo. O reconhecimento da universalidade e da indivisibilidade dos direitos humanos, em conjunto com a compreensão da crescente complexidade da migração internacional, pode ajudar a forjar um novo consenso sobre a questão da migração e os direitos humanos. A base deste consenso reside na abordagem à migração centrada nos direitos humanos. Ao contrário de um «quadro de direitos humanos», que impõe princípios normativos fundamentais e que exige que os Estados contemplem uma série de medidas com o objetivo de cumprir as suas obrigações, a abordagem centrada nos direitos humanos proporciona uma orientação prática e ferramentas concretas para este efeito.

A abordagem centrada nos direitos humanos é baseada normativamente nas normas internacionais de direitos humanos e do trabalho, e o seu objetivo prático é o respeito, a promoção, o cumprimento e a proteção dos direitos humanos. Quando aplicada à governação migração internacional podem-se destacar dois fundamentos principais para implementar a abordagem à migração centrada nos direitos humanos: 1) o fundamento intrínseco, que consiste em reconhecer que a abordagem centrada nos direitos humanos é a correta do ponto de vista moral e legal; e 2) o fundamento instrumental, que consiste em reconhecer que uma abordagem centrada nos direitos humanos conduz a resultados melhores e mais equitativos, inclusivos e sustentáveis, também no contexto da relação entre a migração e o desenvolvimento, e que são analisados no final do capítulo. Na prática, portanto, a razão para a prossecução de uma abordagem centrada nos direitos humanos será uma combinação destes dois fundamentos.

A característica subjacente da abordagem centrada nos direitos humanos identifica os titulares de direitos, que são os que reivindicam certos direitos, e os titulares de obrigações, que são os que têm a obrigação legal de respeitar, proteger e cumprir os direitos associados a estas reivindicações. A finalidade desta abordagem é fortalecer as capacidades dos titulares de direitos no exercício das suas reivindicações e a capacidade de os titulares de obrigações cumprirem as suas obrigações.

Respeitar, proteger, cumprir: o âmbito de aplicação das obrigações de direitos humanos



Fonte: [Migration and human rights. Improving human rights-based governance of international migration](#), Genebra, Nações Unidas, 2013, pág. 18.

A abordagem da migração centrada nos direitos humanos coloca o tratamento dos migrantes como seres humanos na primeira linha de todos os debates e programas sobre a migração, que estão orientados pelos princípios fundamentais de não discriminação, empoderamento, participação e inclusão e responsabilidade.

O sistema das Nações Unidas realiza pelo menos quatro funções principais no apoio à migração e aos direitos humanos: 1) estabelecimento de normas e supervisão normativa; 2) disponibilização de um fórum para o diálogo e a cooperação com base nos direitos; 3) assistência técnica; e 4) desenvolvimento da base de conhecimentos, como descrito abaixo com maior profundidade.

5.2.1 O estabelecimento de normas e a supervisão

A função central da governação da migração internacional de uma perspetiva de direitos humanos é a promoção e o desenvolvimento de normas Internacionais para a proteção dos direitos humanos dos migrantes. Isto inclui a tarefa essencial de monitorizar e supervisionar a implementação por parte dos Estados das obrigações existentes ao abrigo do quadro jurídico internacional relativo à migração. Este quadro foi acordado pelos Estados no seio do sistema das Nações Unidas e, como consequência, a organização das Nações Unidas desempenha um papel de liderança na promoção da adoção e aplicação, monitorização e implementação efetivas das normas jurídicas relevantes pelos seus Estados-Membros.

Como frequentemente acontece em questões transversais, nenhuma organização do sistema internacional tem o mandato de proporcionar supervisão e liderança geral para a proteção dos direitos dos migrantes. Esta função é difusa dentro do sistema das Nações Unidas, como descrito no Capítulo 2. O ACNUR desempenha uma função de supervisão ao abrigo do direito internacional em matéria de refugiados. O Artigo 35.º, n.º 1 da [Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados](#) obriga os Estados Partes a «comprometerem-se a cooperar com o [ACNUR] no exercício das suas funções, e [...] particularmente facilitando o seu dever de supervisionar a aplicação das disposições de [a] Convenção». O mandato da OIT abrange a proteção dos trabalhadores migrantes e a governação da migração laboral. O Preâmbulo da [Constituição da OIT](#) incumbe expressamente a Organização a prestar atenção à «defesa dos interesses dos trabalhadores no estrangeiro» (Preâmbulo, segundo considerando), e o sistema da OIT de supervisão das normas internacionais do trabalho relativas a todos os trabalhadores dedica uma atenção particular aos grupos de trabalhadores «em situação de risco», incluindo os trabalhadores migrantes. O ACNUDH tem o mandato da comunidade internacional de promover e proteger todos os direitos humanos e serve como Secretária dos mecanismos de direitos humanos, como os órgãos de tratados, incluindo o [Comité para os Trabalhadores Migrantes](#), os procedimentos especiais e a [RPU](#) (ver Capítulo 2).

Adicionalmente, uma série de entidades do sistema internacional desempenham diversas importantes atividades relevantes para o quadro jurídico, entre estas a promoção e a defesa dos diversos instrumentos de direitos humanos relativos aos migrantes. Por exemplo, o [Comité Diretivo Internacional para a Campanha para a Ratificação da Convenção sobre os Direitos dos Migrantes](#) desempenhou um importante papel na defesa da ratificação e implementação da ICRMW. O Comité Diretivo é composto por organizações internacionais, nomeadamente o ACNUDH, a OIT, a OIM e a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), além de ONG internacionais e regionais, sindicatos e outras organizações da sociedade civil. Como referido no Capítulo 2, o Comité Diretivo publicou um Guia de Ratificação da ICRMW.

5.2.2 Uma plataforma para o diálogo e a cooperação

Uma segunda função desempenhada pelo sistema das Nações Unidas é a promoção do diálogo e a cooperação em questões de migração e direitos humanos. Nos últimos anos têm sido feitos progressos consideráveis no sentido de um diálogo genuinamente global sobre as questões da migração. Adicionalmente aos Diálogos de Alto Nível na Assembleia-Geral das Nações Unidas sobre Migração Internacional e Desenvolvimento (ver a seguir), a Assembleia-Geral das Nações Unidas (Terceiro Comité) negociou e aprovou uma série de resoluções relativas à proteção dos migrantes e das trabalhadoras migrantes.

O Segundo Comitê da Assembleia-Geral examinou a questão da migração internacional e desenvolvimento num processo separado, e os Estados-Membros do Conselho para os Direitos Humanos adotaram uma resolução anual sobre os direitos humanos dos migrantes, que se junta às resoluções já adotadas sobre questões relacionadas, como o registo do nascimento e o direito de todos a serem reconhecidos como pessoas perante a lei. A RPU criou uma plataforma para que todos os Estados-Membros das Nações Unidas se comprometam, uns com os outros, em questões de direitos humanos, incluindo a migração (ver Capítulo 2). Durante o primeiro ciclo (2006-2011) reviram-se todos os Estados-Membros das Nações Unidas, aos quais se instou que ratificassem os instrumentos relativos aos direitos humanos dos migrantes, particularmente a ICRMW. Entre as recomendações incluía-se o melhoramento da recolha de dados sobre a situação dos direitos humanos dos migrantes, a melhoria do acesso dos migrantes aos cuidados de saúde e outros serviços, a libertação das crianças migrantes detidas e a implementação de planos de ação nacionais para proteger os migrantes da discriminação. Além disso, como indicado anteriormente, a Conferência Internacional do Trabalho da OIT adotou em 2004 uma abordagem à migração laboral centrada nos direitos. Em novembro de 2013, uma [Reunião Técnica Tripartida sobre a Migração Laboral](#) da OIT aprovou esta abordagem e publicou umas [Conclusões](#) detalhadas que estabeleceram a agenda de trabalho da OIT para os próximos anos, na qual se inclui a proteção efetiva dos trabalhadores migrantes, particularmente no caso dos trabalhadores pouco qualificados ou com uma qualificação intermédia.

Como mencionado anteriormente nos Capítulos 2 e 3, as históricas conferências internacionais relativas à migração, como a [Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento](#) e a [Conferência Mundial contra o Racismo](#), e os processos de acompanhamento iniciados após essas conferências, também desempenharam um papel importante no impulso da agenda sobre migração e direitos humanos.

5.2.3 A prestação de serviços e a assistência técnica

A nível operacional, diversas organizações internacionais têm programas extensivos de prestação de serviços de apoio aos direitos humanos, incluindo os direitos laborais dos migrantes. Diversas agências das Nações Unidas e a OIM desenvolveram uma ampla gama de atividades neste sentido, oferecendo apoio aos Estados em questões como a orientação prévia à partida; o recrutamento de trabalhadores migrantes; exames médicos; assistência na provisão de documentos de viagem; facilitação da reunificação familiar; avaliações do mercado de trabalho para determinar os pedidos de trabalhadores migrantes; a quantificação da discriminação contra os migrantes; assistência aos migrantes, como os trabalhadores domésticos migrantes, na economia informal; a assistência de emergência aos migrantes abandonados ou aos migrantes em situação de crise; a assistência aos migrantes que regressam a casa, incluindo a sua reintegração; e a facilitação do acesso dos migrantes aos sistemas de justiça penal e aos tribunais de trabalho. Várias organizações dão assistência aos Estados na integração dos migrantes nos países de destino, incluindo no mercado de trabalho; o reconhecimento de competências, diplomas e qualificações; a promoção dos quadros de recrutamento laboral em condições equitativas; a cobertura da proteção social para os migrantes, incluindo a portabilidade dos benefícios da segurança social; a assistência às vítimas de tráfico de pessoas e os migrantes introduzidos ilegalmente no país por contrabandistas; a transferência de remessas; e iniciativas para combater os estereótipos negativos e a xenofobia contra os migrantes. Várias destas questões, que são abordadas

mais detalhadamente a seguir, têm uma grande relevância no que respeita aos sistemas abrangentes de governação da migração laboral. As organizações também realizam atividades dirigidas às pessoas que não se deslocam, como as famílias que ficam para trás nos países de origem e as crianças nascidas de pais migrantes nos países de destino.

As organizações também proporcionam aos Estados e a outras partes interessadas assistência técnica e apoio ao reforço de capacidades, incluindo a formação de funcionários de migração; apoio para a revisão, adoção ou alteração da legislação relevante, associadas a uma formação legal; e apoio ao reforço de capacidades e parcerias com uma série de ministérios, autoridades regionais, instituições nacionais de direitos humanos, organizações não governamentais, e organizações de trabalhadores e de empregadores relacionadas com a governação da migração.

5.2.4 Desenvolver o conhecimento de base sobre a migração e os direitos humanos: recolha de dados e indicadores

O sistema das Nações Unidas tem uma importante função de desenvolvimento e difusão do conhecimento relacionado com os dados sobre migração e questões de direitos humanos. A formulação e a implementação efetiva de uma política de migração centrada nos direitos humanos exigem a disponibilidade de dados relevantes, válidos e fiáveis, uma análise comparativa internacional e uma monitorização rigorosa dos resultados.

Diversas organizações e entidades, como o Grupo de Trabalho GMM sobre Dados e Investigação, fizeram progressos na recolha de dados relativos aos direitos humanos e à migração. Por exemplo, a MigrantInfo é uma base de dados flexível do Departamento dos Assuntos Económicos e Sociais da ONU (Divisão da População), que apresenta estimativas do contingente internacional de migrantes para facilitar a partilha de dados num formato uniforme. Desenvolvida pela UNICEF em parceria com o UN DESA e a Universidade de Houston, a base de dados permite aos utilizadores gerar tabelas, gráficos e mapas utilizando as estimativas mais recentes disponíveis, desagregadas por idade e sexo. O UNODC produz relatórios mundiais bienais sobre o tráfico de pessoas, analisando os fluxos e os padrões em todo o planeta e mantendo uma base de dados pública e global de casos de tráfico de pessoas apresentados perante as instituições de justiça penal dos diversos países. A ACNUDH elaborou recentemente uma publicação intitulada [Human rights indicators: A guide to measurement and implementation](#), que pode dar apoio na monitorização e implementação dos direitos humanos aos níveis nacional e local. O papel que estes indicadores podem desempenhar na proteção dos direitos humanos de todos os migrantes é analisado numa secção separada abaixo.

5.2.5 Lacunas e desafios

Em cada uma das quatro funções descritas anteriormente houve claros progressos no desenvolvimento da agenda sobre a migração e os direitos humanos. Continua a haver, não obstante, desafios e lacunas.

Há uma lacuna de conhecimento significativa no que respeita a migração e os direitos humanos. Por exemplo, a maior parte dos sistemas oficiais de dados não refletem o número ou as circunstâncias dos homens e das mulheres migrantes, e uma grande parte dos dados internacionais sobre a migração não contabilizam com precisão os migrantes em situação irregular. Por vezes há dados disponíveis, mas podem ser incompletos. Os dados sobre migrantes sujeitos à ação do Estado - dados sobre detenções ou inclusivamente mortes nos pontos de controlo fronteiriços, números sobre detenções em centros de imigração

e regresso – raramente são indicativos do número total de migrantes, homens e mulheres, em situação irregular. Os censos de população, que são a fonte estatística principal sobre as populações migrantes, têm um valor limitado para fazer um seguimento dos migrantes irregulares ou marginalizados. Outra lacuna nos dados prende-se com os trabalhadores migrantes temporários, que estão frequentemente numa situação de maior risco de sofrer um tratamento deficiente no local de trabalho devido aos setores nos quais habitualmente estão empregados (por exemplo, a agricultura e a construção). Ainda que sejam registados por muitos governos, os números de trabalhadores migrantes temporários em situação regular apenas são recolhidos nas estimativas globais sobre migrantes internacionais se estes migrantes tiverem estado no país durante um ou mais anos.

A perspetiva de direitos humanos também pode ajudar a reorientar a recolha de dados para além das fontes tradicionais, e a analisar essas fontes como estatísticas populacionais ou indicadores económicos com os olhos postos na vulnerabilidade, na discriminação e na exclusão. Além disso, apresentar uma imagem da migração mais nítida e centrada nos direitos – através da documentação da contribuição económica e social dos migrantes, da investigação do impacto público mais amplo que resulta de lhes negar o acesso a serviços essenciais e realizar mais pesquisas sobre os direitos humanos e o impacto social dos fluxos de remessas, por exemplo – podem ajudar a melhorar a perceção do público da migração e combater a xenofobia. Várias destas lacunas relativas aos dados foram discutidas mais detalhadamente no [Dia de debate geral do Comité para os Trabalhadores Migrantes sobre o papel das estatísticas de migração na apresentação de relatórios e nas políticas de migração](#), em abril de 2013.

Em relação à elaboração de normas e às funções de monitorização em diversas partes do sistema das Nações Unidas, a ausência de uma visão geral e de coerência entre os diferentes mecanismos de monitorização poderia conduzir a duplicações e lacunas desnecessárias, particularmente onde os mandatos são aleatórios ou difusos. Do mesmo modo, ainda que atualmente se esteja a desenvolver um conjunto impressionante de programas e projetos para proteger e promover os direitos humanos de todos os migrantes, na prática o enorme número de atores envolvidos, por vezes com mandatos sobrepostos relacionados com a migração e os direitos humanos, resultou numa imagem institucional de certa forma fragmentada aos níveis internacional e regional, como mencionado anteriormente. Esta imagem pode dificultar aos Estados-Membros e a outras partes interessadas, incluindo os parlamentares, a tarefa de identificar os organismos e as entidades que dispõem do mandato mais relevante e adequado para oferecer a assistência técnica pretendida. Finalmente, apesar do importante espaço proporcionado pelas Nações Unidas às questões relativas à migração baseada nas normas, a realidade é que o debate global sobre os aspetos relacionados com os direitos humanos da migração tendeu a ser mais moderado, com uma tendência para se centrar principalmente nas dimensões mais económicas da migração e nas suas implicações no desenvolvimento (ver abaixo). A ausência de um diálogo global sobre a migração e os direitos humanos integral, que seja inclusivo, participativo e responsável continua a ser uma lacuna importante em matéria de governação.

Caixa 5.6 As recomendações do ACNUDH para melhorar a governação centrada nos direitos humanos da migração internacional

Se pertinente, os Estados-Membros, o sistema das Nações Unidas e a OIM, e outras partes interessadas devem:

- (a) Continuar a reforçar e promover a função de coordenação do Grupo Mundial sobre Migração (GMM) relativamente à migração e aos direitos humanos, em particular a fim de apoiar a aplicação mais ampla de todos os instrumentos e normas internacionais e regionais relevantes para a migração, assim como incentivar a adoção de abordagens mais coerentes, abrangentes e mais bem coordenadas à questão da migração internacional.

O GMM deve assegurar que os Estados e outras partes interessadas que solicitam assistência técnica sobre questões relativas à migração e aos direitos humanos tenham acesso às diferentes partes do sistema das Nações Unidas e da OIM que se ocupam dessas questões, a fim de igualar as competências e conhecimentos de acordo com os diferentes mandatos dos organismos intervenientes.

- (b) Fortalecer os debates sobre a migração e os direitos humanos dos migrantes no âmbito das deliberações do Conselho para os Direitos Humanos e especificamente para:
 - (i) melhorar e reforçar a análise das questões relativas à migração e aos direitos humanos através de uma revisão periódica universal;
 - (ii) incluir considerações sobre os direitos humanos dos migrantes nos seus painéis de debate anuais, entre outros, os direitos das crianças e os direitos humanos das mulheres;
 - (iii) organizar um painel de debate anual sobre os direitos humanos de todos os migrantes.
- (c) Estabelecer uma iniciativa com diversas partes interessadas sobre os indicadores de migração e direitos humanos, liderada pelas Nações Unidas. Os indicadores de direitos humanos são necessários para desenvolver capacidades destinadas à formulação de políticas baseadas nos direitos, a nível local e nacional, e para desenvolver ferramentas para a monitorização, implementação, reforço de capacidades e promoção. É necessária uma metodologia para destacar as normas e os princípios de direitos humanos, para enunciar os atributos básicos dos direitos consagrados nos instrumentos internacionais e traduzir esta narrativa em indicadores e referências contextualmente relevantes, visando a implementação dos direitos humanos dos migrantes ao nível dos países. A mencionada iniciativa deve:
 - (i) desenvolver um conjunto de indicadores de direitos humanos, especificamente sobre migrantes e a migração, prestando uma especial atenção aos mais vulneráveis [ver abaixo]. Os indicadores podem ser direcionados de modo a informar os debates emergentes relacionados com a agenda das Nações Unidas para o desenvolvimento pós-2015;
 - (ii) elaborar diretrizes para reunir dados mais fiáveis e exatos sobre os aspetos dos direitos humanos da migração, incluindo a desagregação por idade, sexo e setor de emprego e, sempre que possível, por situação jurídica.
 - (iii) reforçar o conhecimento sobre a situação de direitos humanos dos migrantes, assim como a sua monitorização, através da divulgação de indicadores mediante o processo de revisão periódica universal e o trabalho de outros mecanismos de direitos humanos pertinentes, assim como da produção de informação disponível para o público onde sejam abordadas as preocupações da população no que respeita a migração.

Migration and human rights: Improving human rights-based governance of international migration, Genebra, Nações Unidas, 2013, págs. 42 e 43.

5.3 A aplicação do direito internacional a nível nacional

5.3.1 Os indicadores de direitos humanos

Como mencionado na secção anterior e nas recomendações acima, o desenvolvimento de indicadores sobre a migração e os direitos humanos poderia desempenhar um papel significativo para impulsionar a proteção dos direitos humanos dos migrantes a nível nacional. A publicação [Human rights indicators: A guide to measurement and implementation](#), do ACNUDH (2012), define os indicadores de direitos humanos como «*informações concretas sobre o estado ou a condição de um objeto, um acontecimento, uma atividade ou um resultado que possam estar relacionados com as normas e padrões dos direitos humanos; que abordam e refletem princípios e preocupações em matéria de direitos humanos; e que possam ser utilizados para avaliar e monitorizar a promoção e a implementação dos direitos humanos*» (pág. 16). A metodologia desenvolvida pelo ACNUDH para os indicadores de direitos humanos pode ajudar os Estados e outras partes interessadas relevantes, incluindo os parlamentares, a cimentar a capacidade nacional para o planeamento e implementação dos direitos humanos em relação aos migrantes. Este quadro centra-se tanto nos indicadores quantitativos como nos qualitativos e oferece uma abordagem estruturada e consistente para facilitar o diálogo entre os atores, traduzindo as normas universais de direitos humanos em indicadores que, a nível nacional, são contextualmente relevantes.

Caixa 5.7 Os indicadores de direitos humanos

Extratos do Preâmbulo de Navi Pillay, a antiga Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos [Human rights indicators: A guide to measurement and implementation](#), págs. iii e iv:

O percurso dos direitos humanos desde o estabelecimento de normas até à implementação efetiva depende, em grande medida, da disponibilidade de ferramentas adequadas para a formulação e a avaliação de políticas. Os indicadores, tanto quantitativos como qualitativos, são um desses instrumentos essenciais. [...]

Os levantamentos populares e as manifestações que têm ocorrido noutras partes do mundo, incluindo em países relativamente prósperos, lembram-nos a necessidade de colocar o ser humano no centro da nossa política de desenvolvimento e, conseqüentemente, ajustar a nossa abordagem analítica. Obrigam-nos a rever os quadros analíticos, metodológicos e jurídicos existentes para assegurar que integram uma autêntica atenção à liberdade em relação ao medo e à necessidade, e face à discriminação; avaliar o grau da participação pública no desenvolvimento e na distribuição equitativa dos seus benefícios; reforçar a responsabilidade e adotar métodos que empoderem as pessoas, particularmente as mais vulneráveis e as mais marginalizadas.

A gestão de políticas, os direitos humanos e os sistemas estatísticos estão estreitamente interrelacionados, necessitando assim de estar em consonância uns com os outros para promover o bem-estar das pessoas. A conceção de políticas ou de indicadores estatísticos não é um exercício normativo ou neutro no que se refere aos valores. Porém, a integração dos direitos humanos nestes processos não é apenas um imperativo normativo, mas também uma boa opção prática. Não o fazer pode ter consequências importantes.

Acredito que o presente Guia representará uma importante referência e um valioso recurso desta perspetiva. Há ainda um longo caminho a percorrer para melhorar as nossas capacidades de implementação dos direitos humanos. A recolha e a divulgação das informações sobre os direitos humanos encerram inúmeros desafios. O que monitorizar, como recolher as informações e interpretá-las da perspetiva dos direitos humanos, e o perigo inerente à utilização indevida dos dados são apenas algumas das preocupações abordadas nesta publicação. Este Guia também nos recorda as limitações que estão intrinsecamente associadas a qualquer indicador.

Em particular, um indicador não pode nem deve ser considerado um substituto de outras avaliações mais profundas, qualitativas e judiciais, que continuarão a ser os pilares da monitorização dos direitos humanos. Pelo contrário, os indicadores e os métodos descritos no Guia foram primordialmente criados para informar avaliações mais completas, e não foram concebidos nem servem para classificar o desempenho dos Estados em matéria de direitos humanos. O objetivo primordial é o de destacar as normas e os princípios de direitos humanos, enunciar os atributos básicos dos direitos consagrados nos instrumentos internacionais e traduzir esta narrativa em indicadores e referências contextualmente relevantes, visando a implementação e a medição dos direitos humanos dos migrantes a nível nacional. [...]

Confio que o compromisso, o diálogo e a cooperação mantidos continuamente entre todas as partes interessadas, incluindo as comunidades dedicadas aos direitos e ao desenvolvimento, ajudem verdadeiramente a promover o desenvolvimento baseado nos direitos humanos e centrado na população a nível nacional. Os indicadores são, neste sentido, uma ponte potencial entre o discurso de direitos humanos e o discurso da política de desenvolvimento.

Acima de tudo, nunca devemos esquecer que por trás de cada dado estatístico há seres humanos que nasceram livres e iguais em dignidade e direitos. Devemos esforçar-nos para tornar as suas histórias de direitos humanos, especialmente as dos mais indefesos, visíveis através de indicadores sólidos e utilizar esses indicadores com o objetivo de mudar constantemente as nossas políticas de direitos humanos e os sistemas de implementação para conseguir mudanças positivas na vida das pessoas.

A metodologia do ACNUDH confere características ou atributos específicos a cada direito humano para refletir o seu pleno significado. Os atributos dos direitos humanos identificados pelo ACNUDH para a população em geral podem ser adaptados a grupos específicos, entre estes os migrantes e as suas famílias. Por exemplo, há cinco atributos do direito à saúde: i) a saúde sexual e reprodutiva; ii) a mortalidade infantil e os cuidados de saúde; iii) o ambiente natural e profissional; iv) a prevenção, tratamento e controlo de doenças; e v) a acessibilidade aos estabelecimentos de saúde e aos medicamentos essenciais ([Human rights indicators: A guide to measurement and implementation](#), pág. 90). Estes indicadores foram adaptados para os migrantes da seguinte maneira: i) acessibilidade

aos estabelecimentos, serviços e bens de saúde; ii) adaptabilidade cultural dos serviços de saúde; iii) saúde mental; iv) saúde sexual e reprodutiva; e v) cuidados de saúde infantis. Para cada atributo, a metodologia confere indicadores *estruturais, de processo e de resultados*. Estes indicadores possibilitam considerar: 1) os compromissos assumidos pelos Estados em termos do quadro jurídico e político; 2) as questões de processos fundamentais, como o âmbito e a aplicação do quadro jurídico e político, a implementação, o financiamento e a ação corretiva de programas; e 3) os resultados individuais e coletivos destes compromissos. Os indicadores também recolhem princípios transversais, como a responsabilidade, a proibição da discriminação, e os direitos à igualdade, participação e acesso à justiça ([Human rights indicators for migrants and their families: Overview](#), pág. 5).

Sob os auspícios da [Parceria Global de Conhecimento sobre Migração e Desenvolvimento \(KNOMAD\)](#), criada pelo Banco Mundial, e o seu Grupo Temático de Trabalho sobre os Direitos Humanos dos Migrantes e Aspectos Sociais da Migração, o ACNUD, a UNICEF e o Fórum Asiático de Migração encontram-se a colaborar com a OIT e outros parceiros no desenvolvimento de indicadores de direitos humanos dos migrantes e das suas famílias, centrando-se inicialmente nos direitos à educação, saúde e trabalho digno. Ver a recente publicação sobre os [Indicadores de direitos humanos para migrantes e suas famílias](#), KNOMAD Documento de Trabalho n.º 5, abril de 2015.

Caixa 5.8 Exemplos de indicadores dos direitos humanos dos migrantes e das suas famílias no contexto da acessibilidade aos direitos

A acessibilidade é um atributo essencial, que determina os resultados em matéria de desenvolvimento para os indivíduos, as suas famílias e os países de origem e de destino. Os migrantes que gozam de direitos no papel enfrentam frequentemente barreiras para os poder gozar na prática. São necessárias leis, políticas e práticas para assegurar a acessibilidade. A seguir são apresentados alguns exemplos de indicadores para os atributos de acessibilidade dos direitos à educação, à saúde e ao trabalho digno.

O direito à educação e a acessibilidade aos estabelecimentos e serviços educativos

Exemplos de indicadores que medem o grau no qual os Estados garantem o acesso à escolaridade obrigatória e não obrigatória, de acordo com as normas internacionais de direitos humanos.

Estruturais

- A legislação estabelece explicitamente o direito à escolaridade obrigatória para todos os migrantes, independentemente do seu estatuto migratório ou de residência?
- A legislação e as políticas abordam as práticas que, formalmente ou na prática, dificultam ou impedem o gozo do direito à educação (por exemplo, exigindo aos estudantes uma autorização de residência ou exigindo aos professores e outros funcionários que informem sobre os migrantes às respetivas autoridades)?

De processo

- Que proporção da população migrante está inscrita em instituições educativas (desagregada por estatuto migratório ou de residência, idade, sexo, origem étnica, nacionalidade, nacionalidade dos pais, local de residência e duração da residência)?

De resultado

- Que percentagem de crianças e adolescentes migrantes completam a escolaridade obrigatória? Que percentagem de crianças com pais migrantes (classificados tanto como estrangeiros como nacionais) completam a escolaridade obrigatória? Como se comparam estes números com a percentagem de nacionais que completam a escolaridade obrigatória? (Os números serão desagregados por estatuto migratório ou de residência, idade, género, sexo, origem étnica, nacionalidade, nacionalidade dos pais, local de residência e duração da residência.)

O direito à saúde e a acessibilidade aos estabelecimentos, serviços e bens de saúde

Exemplos de indicadores que medem o grau no qual os Estados garantem o acesso aos estabelecimentos, serviços e bens de saúde.

Estruturais

- A legislação contempla o direito dos migrantes a aceder aos serviços de saúde? Restringe-se legalmente o seu acesso a determinados serviços? Condiciona-se legalmente o seu acesso devido ao estatuto migratório ou de residência?
- As políticas públicas impedem que os serviços de saúde imponham o pagamento de uma taxa determinada pelo seu estatuto migratório ou de residência?

De processo

- Quantas atividades ou campanhas de sensibilização destinadas aos profissionais de saúde, autoridades da saúde e funcionários públicos vinculados aos estabelecimentos de saúde se centraram no direito dos migrantes aos cuidados médicos e nos serviços que tornam esse direito operacional?
- Que proporção de migrantes estão cobertos por regimes de seguros de saúde, desagregados por estatuto migratório ou de residência, idade, género, sexo, origem étnica, nacionalidade, nacionalidade dos pais, local de residência e duração da residência e entidade seguradora (pública ou privada)?

De resultado

- Qual é a taxa de: a) mortalidade; b) morbilidade; c) esperança de vida; e d) prevalência de doenças, desagregada por estatuto migratório ou de residência, assim como pela idade, género, sexo, origem étnica, nacionalidade, nacionalidade dos pais, local de residência e duração da residência e condições de saúde específicas?

O direito ao trabalho digno e o acesso a condições de trabalho justas e seguras

Uma vez que os trabalhadores migrantes são frequentemente explorados, o grau no qual as condições de trabalho são justas e seguras é um atributo essencial do direito ao trabalho digno. O acesso à justiça e o cumprimento oficial dos direitos laborais, em ambos os casos independentemente do estatuto migratório ou de residência, são também vitais porque, na ausência destas proteções, os empregadores podem despedir, deportar ou intimidar os trabalhadores que contestam as condições de exploração.

Exemplos de indicadores que medem o grau no qual os Estados garantem condições de trabalho justas e seguras.

Estruturais

- A lei (incluindo a jurisprudência) reconhece e protege os direitos laborais dos trabalhadores migrantes, independentemente do seu estatuto migratório ou de residência?
- As entidades administrativas recebem queixas de migrantes sobre violações dos direitos laborais, independentemente do seu estatuto migratório ou de residência?

De processo

- Que proporção de inspeções do trabalho foram realizadas em setores do emprego onde se sabe que trabalha um grande número de trabalhadores migrantes (por exemplo, a agricultura, a construção, o trabalho doméstico), desagregados por setor?
- Que proporção das inspeções do posto de trabalho que resultaram em medidas administrativas ou num processo judicial abordaram os direitos laborais dos trabalhadores migrantes?

De resultado

- Que proporção de migrantes, e de migrantes em situação irregular, não receberam a totalidade dos seus salários, em comparação com a média nacional?

Adaptado de [Human rights indicators for migrants and their families: Overview](#), UNICEF, ACNUDH, Banco Mundial, Fórum Asiático de Migração, OIT (págs. 6 e 7); documento preparado pelo Grupo de Trabalho Temático n.º 7 do KNOMAD: Direitos dos Migrantes e Aspectos Sociais da Migração.

5.3.2 O papel das instituições de direitos humanos

Embora não sendo parte das Nações Unidas, os sistemas regionais e nacionais de direitos humanos são instrumentos chave para a proteção e promoção dos direitos humanos a nível nacional. Há diversas organizações regionais e intergovernamentais que fixaram normas em matéria de direitos humanos e que estabeleceram mecanismos de monitorização, dos quais se proporciona uma breve visão geral no Capítulo 2. As instituições nacionais de direitos humanos (INDH) são organismos nacionais criados para a proteção e promoção dos direitos humanos. Há muitos tipos de INDH (por exemplo, provedorias, comissões de direitos humanos, órgãos consultivos e institutos de investigação).

Caixa 5.9 Os Parlamentares introduzem os Comissariados e os Provedores dos direitos da criança: os casos da Noruega e da Nova Zelândia

Noruega

Parlamento norueguês (Stortinget) criou o primeiro gabinete de provedoria para as crianças, denominado o Comissariado para as Crianças, na [Lei da Criança de 1981](#). O Comissariado tem a tarefa de promover e proteger os direitos humanos das crianças e assegurar que a legislação nacional está em consonância com as convenções internacionais. Além dos benefícios intrínsecos que resultaram do seu estabelecimento, o gabinete abriu caminho à criação de instâncias semelhantes em todo o mundo.

Nova Zelândia

Outro exemplo é a Nova Zelândia, cujo parlamento adotou a [Lei do Comissariado das Crianças em 2003](#). As funções principais da Lei são a monitorização dos serviços residenciais e de acolhimento para as crianças, rever os relatórios sobre a morte de crianças ou sobre crimes graves que envolvem pessoas jovens, aumentar a sensibilização e a compreensão da Convenção das Nações Unidas Relativa aos Direitos da Criança, que abrange os direitos dos migrantes e das crianças refugiadas, e defender todas as crianças menores de 18 anos na Nova Zelândia. Uma medida concreta que resultou da Lei foi a criação de uma linha telefónica de apoio sobre os direitos das crianças.

Em dezembro de 1993, a Assembleia-Geral das Nações Unidas adotou os [Princípios relativos ao Estatuto das Instituições Nacionais \(Princípio de Paris\)](#) (Resolução 48/134) para orientar o trabalho das INDH. Os Princípios de Paris também formam a base para a acreditação das INDH pelo [Comité Internacional de Coordenação das Instituições Nacionais para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos \(CIC\)](#), para o qual o ACNUDH desempenha as funções de Secretaria ([Human rights indicators: A guide to measurement and implementation](#), pág. 16).

Caixa 5.10 A acreditação das instituições nacionais de direitos humanos (INDH) de acordo com o Comité Internacional de Coordenação das Instituições Nacionais para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos

Definição

Uma INDH é um órgão administrativo independente estabelecido por um Estado para promover e proteger os direitos humanos. O cumprimento dos Princípio de Paris [...] é a base para a acreditação de uma INDH. O processo é conduzido através de uma revisão pelos pares do Subcomité de Acreditação do Comité Internacional de Coordenação. Existem três tipos de acreditação:

A: em conformidade com os Princípios de Paris

B: condição de observador: não plenamente em conformidade com os Princípios de Paris ou insuficiente informação proporcionada para tomar uma decisão

C: em situação de não conformidade com os Princípios de Paris

A acreditação do Comité Internacional de Coordenação implica uma decisão sobre se a INDH cumpre, tanto na lei como na prática, os Princípios de Paris, a fonte principal dos padrões normativos para as INDH, assim como com as Observações Gerais elaboradas pelo Subcomité de Acreditação. Devem ser também tomadas em consideração outras normas internacionais do Subcomité, incluídas nas disposições relativas ao estabelecimento de mecanismos nacionais no [Protocolo Facultativo da Convenção contra a Tortura e na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência](#). Do mesmo modo, o Subcomité analisa qualquer recomendação relativa às INDH dos mecanismos internacionais de direitos humanos, particularmente os órgãos de tratados, a revisão periódica universal (RPU) e os procedimentos especiais. Também são considerados a efetividade e o nível de compromisso com os sistemas internacionais de direitos humanos.

Está disponível um diretório mundial do estado de acreditação das INDH em [www.ohchr.org/ EN/Countries/NHRI/Pages/NHRIMain.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Countries/NHRI/Pages/NHRIMain.aspx). O diretório é atualizado a cada seis meses, depois de o Subcomité de Acreditação apresentar o seu relatório. Esta informação pode ser acedida em qualquer momento.

Fundamentos

A criação e a fomentação de uma INDH indicam o compromisso de um Estado com a promoção e proteção dos direitos humanos contemplados nos instrumentos internacionais de direitos humanos. Os Princípios de Paris facultam às INDH um mandato, competência e poderes abrangentes para investigar e informar sobre a situação nacional dos direitos humanos, e para publicitar os direitos humanos através da informação e da educação. Ainda que as INDH sejam essencialmente financiadas pelo Estado, devem manter a independência e o pluralismo. Dotadas de uma competência quase judicial, as INDH tratam as queixas e dão assistência às vítimas para levar os seus casos aos tribunais, tornando-as um componente essencial do sistema de proteção dos direitos humanos. Estas funções fundamentais das INDH e a sua crescente participação nos *fora* internacionais de direitos humanos fazem delas importantes atores na melhoria da situação dos direitos humanos. Adicionalmente, quanto melhor for a classificação da sua acreditação, a INDH será apresentada como mais credível, legítima, pertinente e eficaz na promoção dos direitos humanos a nível nacional.

Adaptado de [Human rights indicators: A guide to measurement and implementation](#), Nações Unidas, págs. 146 – 148 (Anexo I, Indicador 5).

As INDH criadas de acordo com os Princípios de Paris podem desempenhar um papel fundamental no impulso dos direitos de todos os migrantes e assegurar uma abordagem à migração centrada nos direitos humanos. Como mencionado acima, o Secretário-Geral das Nações Unidas incentiva a cooperação e as relações construtivas entre as INDH e os governos, os Parlamentos, a sociedade civil e outras instituições nacionais que se ocupam da promoção e da proteção dos direitos humanos. Dado que as INDH são estabelecidas pela legislação e uma vez que lhes é exigido que informem as suas atividades, os parlamentares podem desempenhar um papel importante para garantir que os mandatos e o trabalho das INDH prestam a devida consideração à situação específica dos migrantes e das suas famílias.

Caixa 5.11 A função das INDH na promoção e proteção dos direitos dos trabalhadores migrantes

As INDH são uma parte vital dos sistemas nacionais de proteção dos direitos humanos. Desempenham também um papel chave na vinculação dos sistemas internacionais e nacionais de direitos humanos. O seu mandato permite-lhes trabalhar com todos os atores relevantes a nível nacional, assim como interagir com os mecanismos regionais e internacionais, defender leis, políticas e práticas que reforcem a proteção de grupos vulneráveis, entre os quais se incluem os trabalhadores migrantes e as suas famílias.

Se bem que as INDH sejam titulares de mandatos abrangentes que lhes exigem proteger e promover todos os direitos humanos de todas as pessoas, a particular vulnerabilidade dos trabalhadores migrantes – tanto os documentados como os que se encontram em situação irregular – exige que as INDH prestem uma atenção consistente e centrada nas questões de direitos humanos que estes enfrentam.

Promover e proteger os direitos dos trabalhadores migrantes é uma prioridade para as INDH de todo o mundo. Na última década, convocaram-se inúmeras reuniões internacionais e regionais de INDH para debater questões emergentes, intercambiar boas práticas e desenvolver programas de ação individuais e partilhados. A 8.^a Conferência Internacional de Instituições Nacionais para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, celebrada em outubro de 2006, abordou expressamente o papel das INDH na promoção e proteção dos direitos dos migrantes. A Declaração de Santa Cruz, adotada no final da Conferência, destaca a importância essencial de as INDH aproveitarem todos os aspetos dos seus mandatos para fomentar uma mudança positiva para os migrantes e os trabalhadores migrantes através de funções que incluam, investigação, informação e educação pública (Declaração de Santa Cruz, 8.^a Conferência Internacional de Instituições Nacionais para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, Santa Cruz, Bolívia, 23 – 27 de outubro de 2006).

Dada a natureza complexa e transnacional das questões envolvidas, as INDH são também incentivadas a desenvolver «parcerias estratégicas» com um amplo leque de partes interessadas nacionais, incluindo a sociedade civil, assim como a impulsionar a cooperação transnacional das INDH entre «países vizinhos e entre Estados de origem, trânsito e receção» (par. 18).

Uma recomendação chave da 8.^a Conferência Internacional, assim como de outras reuniões regionais, é que as INDH desenvolvam uma estratégia integral para promover a ratificação da ICRMW. As INDH também são incentivadas a promover a ratificação de outros tratados internacionais fundamentais de direitos humanos e convenções da OIT, assim como as normas regionais de direitos humanos relevantes.

Adaptado de [Promoting and protecting the rights of migrant workers: The role of national human rights institutions](#), Fórum das Instituições Nacionais de Direitos Humanos da Ásia Pacífico, Sidney, Fórum da Ásia Pacífico, agosto de 2010, págs. vi e vii.

5.4 A governação da migração laboral

Dado que o emprego é o elemento central da migração na atualidade, é particularmente importante garantir uma governação justa e eficaz da migração laboral. Esta parte do capítulo oferece uma visão geral concisa das áreas chave que necessitam de ser objeto da legislação e políticas nos países de origem e de destino. Também é analisado o papel crucial da cooperação internacional a nível bilateral, regional e global. Conforme observado no Capítulo 1, a distinção entre os países de origem e de destino já não é tão marcada como antes, e dado o aumento da migração laboral dentro do Sul global, atualmente muitos países são, ao mesmo tempo, países de origem, trânsito e destino. Consequentemente, os domínios de ação descritos a seguir serão de relevância para muitos países. Pode ser encontrada uma análise muito mais abrangente da governação da migração laboral no guia [Handbook on establishing effective labour migration policies](#), elaborado pela OSCE, a OIM e a OIT em duas edições, em 2006 e 2007 (edição Mediterrânea); na obra [International labour migration: A rights-based approach](#), publicada pela OIT 2010; e no Relatório sobre as Migrações no Mundo de 2008 da OIM intitulado [Managing labour mobility in the evolving global economy](#).

A necessidade de garantir que a migração laboral seja regida de uma maneira justa e eficaz foi uma vez mais sublinhada num relatório do Diretor-Geral da OIT, [Fair migration: Setting an ILO agenda](#), apresentado na 103.ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho em maio e junho de 2014. O relatório foi elaborado na sequência da [Reunião Técnica Tripartida sobre a Migração Laboral da OIT](#), realizada em Genebra em novembro de 2013, que adotou as [Conclusões](#) para orientar o *Bureau* Internacional do Trabalho nos seus trabalhos futuros nas áreas de migração laboral e desenvolvimento, proteção efetiva dos trabalhadores migrantes, avaliação estruturada das necessidades do mercado de trabalho e reconhecimento de competências e cooperação e diálogo social para uma migração laboral e uma mobilidade bem geridas. Os elementos chave de uma agenda de migração laboral justa, como destacado no relatório do Diretor-Geral, são apresentados na caixa a seguir.

Caixa 5.12 A agenda da OIT para uma migração justa

1. Promover o trabalho digno nos países de origem, incluindo a contribuição dos migrantes

116. A criação de mais oportunidades de trabalho digno nos países de origem é essencial para tornar a migração uma opção e não uma obrigação. É também um aspeto fundamental para o desenvolvimento sustentável. [...]

2. Formular regimes de migração ordeira e justa no âmbito dos processos de integração regional

118. Os Estados-Membros tomam as suas próprias decisões sobre os níveis de ambição relativamente à extensão e à natureza dos dispositivos de mobilidade laboral que desejam incorporar nos processos de integração em que estão envolvidos. Estes podem abranger desde medidas de longo alcance visando promover a livre circulação dos trabalhadores até iniciativas mais limitadas sobre aspetos específicos, como os direitos de segurança social e a acreditação das qualificações. [...]

3. Promover acordos bilaterais para uma migração bem regulada e justa entre os Estados-Membros

119. Os atuais trabalhos de recolha e análise dos muitos acordos já celebrados pelos Estados-Membros para regular a circulação de trabalhadores entre estes devem constituir a base para incrementar a cooperação neste âmbito e promover práticas migratórias justas. [...]

4. Instaurar processos de recrutamento justos

121. O extenso envolvimento de agências privadas de emprego no recrutamento de trabalhadores para trabalhar noutros países tem sido associado com demasiada frequência a sérios abusos.

122. Existe uma clara necessidade de renovar os esforços e a cooperação com os governos para assegurar a regulação adequada dessas agências e oferecer meios de reparação aos trabalhadores que foram vítimas de práticas abusivas. Os serviços da OIT devem estar disponíveis para os seus Estados-Membros para esta finalidade. [...]

124. Uma das respostas é a [...] [Fair Recruitment Initiative](#), uma iniciativa interdepartamental cujos principais objetivos são os seguintes:

- fortalecer o conhecimento mundial sobre as práticas de recrutamento nacionais e internacionais;
- fortalecer as leis, as políticas e os mecanismos de controlo em conformidade com a Convenção n.º 181 da OIT e outras normas;
- promover normas e práticas empresariais justas; e
- fomentar o diálogo social e as parcerias e promover as boas práticas dentro e fora do setor.

125. Com o objetivo de melhorar a supervisão e a regulação com base nas normas Internacionais, serão disponibilizados os principais parâmetros de referência e orientação para o seu uso em todo o mundo. A ratificação da Convenção n.º 181 será promovida ao mesmo tempo que se trabalha com as partes interessadas visando estabelecer mecanismos eficazes, independentemente do estado de ratificação.

5. Combater situações inaceitáveis

126. As desvantagens que afetam uma percentagem considerável de trabalhadores migrantes nos mercados de trabalho estão bem documentadas. Nos piores casos, pode tratar-se inclusivamente de violações dos direitos fundamentais, que são inalienáveis e devem ser gozados por todos os trabalhadores. Tais situações podem surgir não só da inadequação ou ausência de mecanismos de proteção, mas também das falhas dos próprios sistemas de migração que induzem os mencionados abusos. [...]

6. Pôr em prática a abordagem centrada nos direitos

128. É da responsabilidade particular da OIT avançar com a abordagem centrada nos direitos relativamente às questões de migração, para a qual pode recorrer ao conjunto das suas Convenções e Recomendações. As Convenções n.ºs 97 e 143 têm uma relevância óbvia e particular para esta tarefa, precisamente porque abordam estas questões de forma direta. A evolução da natureza da migração nas décadas decorridas desde a adoção destas Convenções, assim como o nível e as tendências da sua ratificação, poderia conduzir legitimamente a considerar se as normas em vigor constituem uma plataforma suficientemente sólida para sustentar a abordagem centrada nos direitos tão necessária em matéria de migração. [...]

7. Contribuir para o fortalecimento de uma agenda multilateral sobre a migração centrada nos direitos

130. A OIT já recebeu orientações claras sobre como deve colaborar com as suas organizações parceiras de modo a fortalecer o trabalho do sistema multilateral em matéria de migração, orientá-lo no sentido de uma abordagem claramente centrada nos direitos e sensibilizá-lo para o papel do tripartismo. Uma parte dessas orientações estão relacionadas especificamente com o exercício da presidência do GMM durante 2014, mas é evidente que a contribuição da OIT terá de continuar para além desse ano, e ser inscrita num contexto multilateral em rápida evolução. [...]

131. À luz destes desenvolvimentos, a OIT deve comprometer-se a assumir um papel ativo no sistema multilateral como um meio importante para promover a sua agenda específica em matéria de migração, assim como a do sistema no seu conjunto.

8. O tripartismo, o conhecimento e o reforço de capacidades como questões transversais

132. No seu trabalho em matéria de migração, a OIT deve assegurar que destaca o papel do tripartismo, incorporando-o em todas as suas atividades e promovendo a sua integração no trabalho dos outros.

133. Adicionalmente, [...] a OIT necessitará de reforçar a sua base de estatísticas e conhecimento no que respeita a migração. Essa base poderá então ser utilizada como fundamento para melhorar as investigações e o trabalho analítico, o que, por sua vez, deve contribuir para melhorar o aconselhamento sobre políticas, apoiando-se em dados concretos.

Extratos de [Fair migration: Setting an ILO agenda](#), Relatório do Diretor-Geral, Conferência Internacional do Trabalho, 103.ª Sessão, Relatório 1(B), Genebra, Bureau Internacional do Trabalho, 2014, págs. 21 a 24 (notas de rodapé omitidas).

5.4.1 Países de origem

Uma preocupação prioritária para todos os países de origem é assegurar a proteção dos direitos e do bem-estar dos trabalhadores migrantes, o pagamento de salários dignos e outras disposições básicas. Não há sistemas de regulação perfeitos, nem uma abordagem que sirva a todos, mas os países de origem dispõem de um leque de estratégias políticas que, no seu conjunto, podem ampliar o âmbito e melhorar a eficácia dos seus mecanismos de regulação e dos serviços de apoio. Além de trabalhar para fomentar a proteção dos

cidadãos que trabalham no estrangeiro, os países de origem também necessitam de assegurar que as suas políticas sobre a migração laboral sejam consistentes com as políticas nacionais de emprego e com as estratégias de desenvolvimento, e que as instâncias do governo que assumiram a tarefa de administrar as políticas dispõem da capacidade e de recursos para o fazer. As políticas e práticas regulatórias dos países de origem dos migrantes que podem ser mandatadas e permitidas pela legislação, e que frequentemente o são, incluem:

- Uma estreita supervisão e monitorização por parte do governo às atividades das agências de recrutamento para minimizar as más práticas e os abusos contra os nacionais recrutados para trabalhar no estrangeiro;
- Procedimentos penais contra os autores de delitos graves e a revogação das suas licenças no caso de estarem registados;
- Supervisão do recrutamento e colocação de trabalhadores especialmente vulneráveis às más práticas e abusos, como as trabalhadoras domésticas migrantes e os trabalhadores pouco qualificados;
- Seminários de orientação prévia ao emprego e campanhas de informação para ajudar os potenciais migrantes a tomar decisões informadas;
- Serviços de apoio, como a orientação prévia à partida e um fundo de bem-estar;
- Informação precisa e fiável sobre os direitos dos trabalhadores migrantes e apoio às organizações comunitárias para empoderar os trabalhadores migrantes e ajudar a que as suas vozes sejam ouvidas na conceção e implementação de políticas;
- Atividades para elevar os níveis de competências dos trabalhadores para que aumentem as suas oportunidades de emprego no estrangeiro, tendo em conta qualquer preocupação relativa ao esgotamento de recursos humanos no próprio país («fuga de cérebros»);
- Formação e colocação de adidos no domínio laboral nos países onde os cidadãos nacionais estão empregados para lhes proporcionar o apoio e os serviços necessários;
- Medidas para monitorizar e cumprir os contratos de trabalho nos locais de trabalho no estrangeiro, particularmente através de adidos e de acordos com os Governos dos países de acolhimento;
- Passos para assegurar que os custos de transação das remessas enviadas para casa pelos seus nacionais para sustentar as suas famílias e comunidades são os mais baixos possíveis e, ao mesmo tempo que se reconhece que as remessas são fundos privados, reforçar o seu investimento produtivo, mediante, entre outras coisas, a criação de pequenas empresas; e
- Cooperação interestatal entre os países de origem e de destino, incluindo a adoção e implementação efetiva de acordos bilaterais ou de MdE em conformidade com os direitos humanos internacionais e as normas de trabalho descritas nos capítulos anteriores deste manual.

Caixa 5.13 A dimensão humana: os trabalhadores migrantes ficam a perder

Os trabalhadores migrantes paquistaneses dispõem de muito poucas informações sobre as leis dos seus países ou do país de destino. Não lhes são dadas informações antes da partida, nem informações sobre de que forma as suas embaixadas lhes podem dar apoio após terem partido. Como resultado, acabam por ficar dependentes das agências de recrutamento que maioritariamente não estão reguladas e podem ter muito poucos escrúpulos.

«... [M]as eu já tinha pago e tinham-me garantido um emprego como motorista de automóveis», protestou Maqbool quando o seu empregador (*kafeel*) em Abu Dabi lhe disse que teria de conduzir um rebanho de ovelhas e não um veículo.

«Não podia dar a volta e ir para casa porque o meu empregador não me devolveu os meus documentos de viagem, nem assinou a autorização de saída», declara Maqbool, que tinha vendido as joias da sua mãe e outros bens para viajar para o estrangeiro e materializar o seu sonho de ganhar o suficiente para acabar com a pobreza que a sua família enfrenta há gerações.» [...]

Noor Elahi, licenciado em engenharia mecânica pela Universidade de Engenharia e Tecnologia (JET) de Lahore, tem uma história semelhante de engano para contar. «Durante os primeiros dois meses pagaram-me o salário acordado no contrato, mas posteriormente forçaram-me a aceitar apenas 1500 riais», afirmou.

Tinha-lhe sido garantido o salário de 4000 riais por mês na Arábia Saudita. Porém, quando chegou o momento da sua partida, não se deu conta que a autorização de trabalho que lhe tinham concedido o mencionava como artesão, muito abaixo do estatuto que as suas qualificações mereciam.

«O empregador forçava-me a aceitar inclusivamente uma quantia inferior a metade do salário constante no contrato, dizendo-me que o visto não contemplava a minha formação como engenheiro mecânico e que deveria estar contente com o que me era oferecido como técnico.»

É encorajador ver, portanto, que vários países da região estão finalmente a pensar seriamente na forma de abordar estas questões. O Governo do Punjab, com o apoio do Escritório da OIT no Paquistão, celebrou recentemente uma Conferência de Trabalho do Sul da Ásia, com três dias de duração, onde todos os representantes dos países da SAARC se reuniram para debater, entre outras coisas, a possibilidade de uma colaboração regional em matéria de migração laboral com o apoio técnico da Organização Internacional do Trabalho. [...]

“[Migrant workers get the short end of the stick](#)”, Escritório Local da OIT para o Paquistão, Artigos de Fundo, *Bureau* Internacional do Trabalho, 2014.

Como indicado anteriormente, a maioria destas medidas podem e devem ser mandatadas e adaptadas pela legislação. A legislação e as políticas de migração laboral dos países de origem e de destino necessitam de incluir medidas para prevenir as práticas abusivas e promover o trabalho digno e produtivo para homens e mulheres migrantes, em condições de liberdade, igualdade, segurança e dignidade humana. É importante que a legislação, as políticas e os programas reconheçam as similaridades e as diferenças entre as experiências migratórias de categorias distintas de mulheres e homens, e que visem erradicar todas as formas de discriminação e desigualdade de género, assim como combater outras vulnerabilidades, violações e as suas consequências. Devem também tomar em consideração que as mulheres migrantes correm um maior risco de se verem envolvidas em situações irregulares, em setores não regulados da economia ou como vítimas de traficantes ou sujeitas a numerosas formas de violência e abuso.

Como no caso dos países de destino, estabelecer e implementar um quadro de políticas abrangente é um exercício essencial. Este quadro deve integrar e refletir as preocupações de inúmeras partes interessadas no seio do Governo, organizações de trabalhadores e de empregadores (parceiros sociais) e outros atores da sociedade civil. Dado que os

ministérios do trabalho são a principal instância governamental encarregada das questões laborais, e dado que as organizações de trabalhadores e de empregadores estão na «linha da frente» na economia real, é necessário dedicar suficiente atenção ao papel do diálogo social ao moldar a formulação e a implementação de políticas de migração laboral. De facto, como comentado no Capítulo 2, as normas da OIT diretamente relacionadas com a proteção dos trabalhadores migrantes e a governação da migração laboral reconhecem expressamente o importante papel que as organizações de trabalhadores e de empregadores desempenham neste sentido. Estas políticas devem abordar os componentes identificados anteriormente e vincular de uma maneira explícita a emigração e a imigração de mão de obra e competências com o funcionamento do mercado de trabalho nacional e com as suas consequências para o desenvolvimento económico e social.

É essencial centrar-se na supervisão da preparação, na colocação no estrangeiro e no emprego no estrangeiro. Um número crescente de países de origem dispõe de um escritório de emprego no exterior incumbido das seguintes tarefas:

- Supervisionar o trabalho dos agentes de recrutamento para prevenir as práticas fraudulentas e de exploração;
- Estabelecer normas mínimas para o pagamento de salários e para as condições de trabalho no estrangeiro;
- Negociar com os países de acolhimento para alargar o alcance das suas leis laborais e de outras leis a todas as categorias de trabalhadores migrantes;
- Facilitar os processos de emigração;
- Resolver litígios entre migrantes e recrutadores;
- Recolher informações sobre as oportunidades de emprego e analisar futuras oportunidades de emprego no estrangeiro; e
- Produzir estatísticas e conduzir investigações sobre a migração laboral para melhorar a sua base de conhecimentos e de dados necessários para a formulação de políticas neste campo.

Quando for possível, as mencionadas agências ou organismos devem ser localizadas no ministério do trabalho para assegurar a coerência entre as necessidades prioritárias de emprego, a formação e as competências no conjunto do mercado de trabalho nacional.

5.4.2 Países de destino

Nos países de destino onde os migrantes residem e trabalham, os mercados de trabalho devem ser regulados para garantir a coerência e o aproveitamento produtivo da mão de obra e das competências dos trabalhadores estrangeiros e nacionais, assim como a proteção dos trabalhadores e a coesão social. De uma maneira geral, são necessárias medidas interdependentes em seis áreas:

- Regulação do mercado de trabalho, incluindo o acesso ao emprego, a mobilidade profissional e o reconhecimento de qualificações e competências;
- Proteção dos trabalhadores migrantes (e nacionais) no contexto do emprego: liberdade de associação e direito à negociação coletiva, igualdade de tratamento e não discriminação no que se refere aos termos e condições de emprego, salário, segurança e saúde no trabalho, e acesso à formação profissional e aos cursos de línguas e integração;

- Promoção da coesão social através de medidas para prevenir a discriminação e a xenofobia, facilitar a unidade familiar e contribuir para a integração;
- Bem-estar social, incluindo cuidados de saúde, educação, habitação e organização comunitária;
- Provisão de cobertura em matéria de segurança social e portabilidade das prestações de segurança social; e
- Evitar a detenção e criminalização dos migrantes (ver Capítulo 4).

A coerência do mercado de trabalho e a participação produtiva das competências e da mão de obra estrangeira estão estreitamente vinculadas ao asseguramento de garantias mínimas de proteção dos trabalhadores migrantes nos países de destino contempladas no quadro do direito internacional dos direitos humanos e das normas internacionais do trabalho. A melhor maneira de assegurar a proteção dos trabalhadores migrantes nos países de destino é através da legislação desses países, encontrando o lugar apropriado no Código do Trabalho, a legislação relativa ao emprego, a legislação em matéria de direitos humanos e outras disposições para a proteção dos cidadãos estrangeiros. Deve ser dedicada especial atenção à proteção dos trabalhadores migrantes que participam em regimes temporários (ou circulares) de migração.

Caixa 5.14 A fiscalização e a melhoria da migração circular na Suécia

A Comissão Parlamentar para a Migração Circular e Desenvolvimento foi criada em 2009 para analisar a relação entre a migração circular – quando os migrantes deixam os seus países de origem e regressam posteriormente – e o desenvolvimento. A Comissão apresentou o seu [relatório final sobre este tópico em 2011](#), reafirmando a visão da migração como um benefício intrínseco para o Estado, recomendando a aplicação de medidas para suprimir os obstáculos às diversas formas de migração circular e destacando a proteção dos direitos e a escolha individual das políticas. O relatório também exprimiu uma visão abrangente da migração circular que se aplica a todos os migrantes, incluindo os trabalhadores estrangeiros temporários, os estrangeiros com residência permanente e os cidadãos suecos que são migrantes noutros países. As suas recomendações incluem propostas de reforma que abrangem todas estas categorias, como a necessidade de uma maior flexibilidade nas autorizações de trabalho, maiores esforços para combater os empregadores abusivos, mais ajuda para os estudantes internacionais, medidas para reduzir os custos das transações relacionadas com as remessas e mais investigação. O relatório contribuiu para introduzir alterações nas políticas que se tornaram efetivas em 2014, entre as quais a autorização aos residentes permanentes para residir noutro país até um máximo de dois anos sem perder as suas autorizações de residência na Suécia.

Em alguns casos, como indicado anteriormente, as medidas legislativas nacionais adotadas nos países de origem também podem ajudar a proteger os trabalhadores e as suas famílias enquanto vivem e trabalham no estrangeiro, embora esta responsabilidade recaia principalmente no país de destino.

5.4.3 A cooperação internacional

Por definição, e dado o seu carácter transnacional, a governação justa e eficaz da migração laboral internacional requer cooperação entre todos os atores. E isto é algo que está a ocorrer a nível bilateral, regional e global. Os parlamentares desempenham um papel

importante para assegurar que os representantes dos seus países assumem posições claras, consistentes e coerentes que também reflitam a abordagem da governação da migração, especialmente da migração laboral, centrada nos direitos humanos.

É, por isso, vital que os acordos bilaterais e os MdE relativos à migração laboral estejam em conformidade com as normas internacionais de direitos humanos e do trabalho que reflitam a situação atual da migração laboral entre os países envolvidos e sejam efetivamente implementados. Os principais elementos que devem ser tidos em conta para preparar estes acordos bilaterais são enumerados no Capítulo 2. Em alguns países, parece não existir o papel dos parceiros sociais na conceção e aplicação destes acordos. Por outro lado, os acordos existentes para alguns importantes corredores de migração estão a ser complementados de uma maneira crescente por acordos entre sindicatos nos países de origem e de destino, baseados no [Acordo Modelo das Organizações Sindicais sobre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes, elaborado pelo Bureau da OIT para as Atividades dos Trabalhadores \(ACTRAV\)](#).

A nível regional, a migração laboral ou a mobilidade são vistas cada vez mais como uma parte vital do desenvolvimento económico nos espaços de integração regional, como analisado no Capítulo 2. Os parceiros sociais também desempenham o seu papel nestes espaços como, por exemplo, na Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), na formulação do projeto do Quadro Regional de Política de Migração Laboral para a SADC, e na Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), através do Fórum sobre Trabalho Migrante da ASEAN. A governação da migração laboral é também objeto de debates em processos consultivos regionais menos formais, como descrito anteriormente. Entre estes debates destacam-se o Processo de Colombo, que reúne 11 países asiáticos de origem, e o Diálogo de Abu Dabi, que inclui os mesmos países, assim como os países de destino que pertencem ao Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), o Iémen, Malásia e Singapura.

A migração laboral e a mobilidade - e áreas chave como o papel das normas Internacionais, a maneira de reduzir os custos da migração laboral (por exemplo, o custo das remessas e a contratação), o reconhecimento das qualificações e competências, e a portabilidade da segurança social - também são questões destacadas no debate global sobre migração e desenvolvimento. Isto é dificilmente surpreendente, dado que o emprego e o trabalho digno se situam na interseção da relação entre migração e desenvolvimento. Estes debates ocorrem principalmente a nível governamental, mas também a nível interagências no quadro do Grupo Mundial sobre Migração. Os elementos principais são apresentados a seguir.

5.5 A migração e o desenvolvimento

A migração no contexto da globalização oferece oportunidades, mas também vulnerabilidade e discriminação. Se os migrantes forem privados dos seus direitos humanos, incluindo os direitos laborais, a sua capacidade de beneficiar da migração e contribuir para o desenvolvimento das sociedades de acolhimento ficará comprometida. A promoção dos direitos humanos dos migrantes, a inclusão social e a integração permite-lhes desenvolver vidas economicamente produtivas e enriquecedoras do ponto de vista cultural e social. A migração apenas pode alcançar o seu pleno potencial como possibilitadora do desenvolvimento quando é concebida no quadro dos direitos humanos, tanto para os Estados como para os migrantes individualmente. Como destacado pelo GMM na [Declaração relativa aos Direitos Humanos](#)

dos **Migrantes em Situação Irregular** em setembro de 2010: «A proteção dos direitos [humanos] não é apenas uma obrigação legal; é também uma questão de interesse público que está intrinsecamente relacionada com o desenvolvimento humano».

O **primeiro Diálogo de Alto Nível na Assembleia-Geral das Nações Unidas sobre Migração Internacional e Desenvolvimento em setembro de 2006** proporcionou uma oportunidade aos países para abordar estes aspetos multidimensionais da migração internacional. O Diálogo dedicou uma mesa redonda ao exame das «Medidas para assegurar o respeito e a proteção dos direitos humanos de todos os migrantes, e para prevenir e combater o contrabando de migrantes e o tráfico de pessoas». O **sumário do Diálogo, elaborado pelo Presidente** reconheceu as inter-relações entre a migração internacional, o desenvolvimento e os direitos humanos:

Os participantes reconheceram que a migração internacional, o desenvolvimento e os direitos humanos estão intrinsecamente inter-relacionados. O respeito pelos direitos e liberdades fundamentais de todos os migrantes foram considerados essenciais para aproveitar plenamente os benefícios da migração internacional. Muitos assinalaram que alguns grupos vulneráveis, como as mulheres migrantes e as crianças, necessitavam de uma proteção especial. Instaram-se os governos a ratificar e implementar as convenções fundamentais de direitos humanos e outros instrumentos relevantes, como a [ICRMW]. Os participantes destacaram a necessidade de que os Governos fizessem um esforço concertado para combater a xenofobia, a discriminação, o racismo e a exclusão social das populações migrantes (par. 10).

O principal resultado do Diálogo de Alto Nível foi a criação do **Fórum Mundial sobre Migrações e Desenvolvimento (FMMD)**, que proporcionou aos Estados uma plataforma ampla para conduzir um diálogo e uma cooperação informais sobre questões de migração e desenvolvimento, baseados nas práticas identificadas pelos Estados.

Caixa 5.15 O Fórum Mundial sobre Migrações e Desenvolvimento

O Fórum Mundial sobre Migrações e Desenvolvimento é um processo consultivo voluntário, intergovernamental, não vinculativo e informal aberto a todos os Estados-Membros e Observadores das Nações Unidas. As agências das Nações Unidas e outros organismos internacionais e regionais podem ser convidados como observadores. Foi criado como resultado da proposta do Secretário-Geral das Nações Unidas no Diálogo de Alto Nível sobre Migração Internacional e Desenvolvimento da Assembleia-Geral em setembro de 2006. O Fórum foi iniciado pela Bélgica e é dirigido pelos governos. O seu objetivo é abordar os aspetos, oportunidades e desafios multidimensionais relacionados com a migração internacional e as suas inter-relações com o desenvolvimento, visando reunir a experiência governamental de todas as regiões, melhorar o diálogo, a cooperação e a parceria, assim como fomentar os resultados práticos orientados para a ação ao nível nacional, regional e mundial. Os governos participantes designaram os Pontos Focais Nacionais para coordenar os preparativos relacionados com o Fórum a nível nacional.

Modalidades Operativas, FMMD.

Na sua condição de processo consultivo, não vinculativo e informal, o FMMD evitou explicitamente produzir resultados negociados ou «decisões normativas». Ainda que os contactos informais do FMMD prestem uma crescente atenção aos assuntos relacionados com a migração e os direitos humanos, os debates não se circunscreveram a uma perspetiva abrangente de direitos humanos. Isso, e a ausência de uma abordagem centrada nos direitos humanos no FMMD, particularmente em relação à participação, suscitou algumas preocupações. É, contudo, importante reconhecer o papel que o FMMD desempenhou na construção da confiança entre Estados.

Em 2012, a Assembleia-Geral das Nações Unidas instou os Estados-Membros, o sistema das Nações Unidas, as organizações internacionais, a sociedade civil e todos os atores relevantes – especialmente o Alto Comissário para os Direitos Humanos, o Relator Especial das Nações Unidas sobre os direitos humanos dos migrantes e o GMM – a assegurar que no Segundo Diálogo de Alto Nível «analisar o vínculo entre a migração e o desenvolvimento de uma maneira equilibrada e abrangente que inclua, entre outras, a perspetiva de direitos humanos» (A/RES/67/172).

O [segundo Diálogo de Alto Nível da Assembleia-Geral das Nações Unidas sobre Migração Internacional e Desenvolvimento](#) foi realizado em Nova Iorque em 3 e 4 de outubro de 2013. O relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre [Migração e Desenvolvimento](#) apresentado perante o Diálogo de Alto Nível contém um programa de ação com oito pontos. É importante que o primeiro ponto de ação respeite a proteção dos direitos humanos de todos os migrantes. O documento urge os Estados-Membros a ratificar todos os instrumentos relevantes relacionados com a migração internacional e a eliminar a discriminação contra os migrantes. É dedicada uma atenção especial às crianças migrantes no que respeita ao seu acesso à educação e à saúde, assim como evitar a sua detenção administrativa. É também sublinhada a necessidade de proteger os migrantes em situação irregular, reconhecendo-se que o fortalecimento dos canais de migração laboral baseados nas necessidades atuais e projetadas do mercado de trabalho podem desempenhar um importante papel neste sentido. O segundo ponto de ação diz respeito à redução dos elevados custos da migração laboral, algo que se entende de maneira mais ampla como relativamente aos custos de transferência das remessas e as comissões de recrutamento, mas também os custos associados à não portabilidade das prestações da segurança social e o não reconhecimento dos diplomas, qualificações e competências dos migrantes. Os seis pontos remanescentes são todos relevantes de uma maneira ou de outra para uma melhor governação da migração internacional, assegurando uma melhor proteção dos direitos humanos, incluindo os direitos laborais, de todos os migrantes.

Caixa 5.16 O Programa de Ação de oito pontos do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre a migração internacional e o desenvolvimento

V. Fazer com que a migração funcione: uma agenda de oito pontos para a ação **1. Proteger os direitos humanos de todos os migrantes**

111. Os Estados-Membros devem ser incentivados a ratificar e implementar todos os instrumentos internacionais fundamentais relacionados com os direitos humanos, as convenções da OIT pertinentes, os protocolos contra o tráfico humano e o contrabando de migrantes e a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados. Devem ser exploradas alternativas à detenção administrativa dos migrantes e evitar a detenção de crianças migrantes. Os países devem eliminar todo o tipo de discriminação contra os migrantes em matéria de condições de trabalho e salário, assim como em matéria de direitos económicos, sociais e culturais. As crianças migrantes devem ter igual acesso à educação, e todos os migrantes devem ter acesso a cuidados essenciais de saúde.

112. Os Estados-Membros devem comprometer-se a proteger e promover os direitos humanos dos migrantes em todas as etapas do processo migratório, incluindo os migrantes em situação jurídica irregular. É necessário melhorar o acesso às vias de migração legais e refletir as necessidades reais e projetadas dos mercados de trabalho, tomando em conta, simultaneamente, os requisitos do capital humano nos países de origem e facilitando a unidade familiar.

2. Reduzir os custos da migração laboral

113. Podem ter-se enormes ganhos se os custos relacionados com a migração forem reduzidos, tal como os custos de transferência das remessas e as comissões pagas aos recrutadores, especialmente por trabalhadores migrantes pouco qualificados. Adicionalmente, os países podem reforçar os benefícios resultantes da migração através da melhoria da portabilidade da segurança social e de outros direitos adquiridos, e promovendo o reconhecimento mútuo de diplomas, qualificações e competências.

3. Eliminar a exploração dos migrantes, incluindo o tráfico de pessoas

114. Os Estados-Membros devem comprometer-se a eliminar todas as formas de exploração que afetem os migrantes, particularmente o tráfico de pessoas e outras formas de escravidão moderna. As áreas de ação incluem dissuadir a procura que fomenta o tráfico de pessoas, assegurando a proteção das vítimas, processar os infratores e garantir que as empresas eliminam o trabalho forçado das suas cadeias de abastecimento mundiais.

4. Abordar a situação dos migrantes abandonados

115. Não se tem prestado atenção suficiente à difícil situação em que se encontram os migrantes que não podem regressar aos seus países de origem como consequência das crises humanitárias nos seus países de destino ou de trânsito. Os Estados-Membros devem reforçar as suas capacidades para dar apoio aos migrantes e às suas famílias em situação de crise através de uma melhor preparação, uma assistência consular mais ampla e a evacuação, regresso e reintegração assistidos. [...]

5. Melhorar a percepção pública dos migrantes

116. É necessário combater a discriminação, xenofobia e intolerância dirigidas aos migrantes e às suas famílias através de uma maior sensibilização pública acerca das situações vividas pelos migrantes e das suas contribuições para os países de origem e de destino. Estes esforços podem ser promovidos através de uma parceria entre o setor privado, as associações de trabalhadores, os meios de comunicação social, as instituições de educação e os próprios migrantes, com base nos dados mais recentes disponíveis e destacando os direitos e as responsabilidades dos migrantes e não migrantes.

6. Integrar a migração na agenda para o desenvolvimento

117. A migração supõe um teste de relevância para o debate sobre o desenvolvimento e a governação justa e efetiva que requer uma ação coordenada não apenas entre os Estados mas também a todos os níveis de governo. Os Estados-Membros devem integrar a migração nos planos nacionais de desenvolvimento, nas estratégias de redução da pobreza e nos programas e políticas setoriais relevantes. A comunidade internacional deve definir um conjunto de objetivos e indicadores comuns para monitorizar a implementação de medidas que visam melhorar os benefícios e abordar os desafios da migração internacional, para consideração no quadro da agenda para o desenvolvimento pós-2015. [...]

7. Fortalecer a base informativa sobre a migração

119. Os Estados-Membros devem promover uma formulação de políticas com base empírica e investir na recolha de dados, investigação e desenvolvimento de capacidades no que respeita a migração e o seu efeito nas pessoas, nas comunidades e nas sociedades. [...] Deve ser promovida a utilização de objetivos e indicadores mensuráveis para monitorizar a proteção dos migrantes e as violações dos seus direitos.

8. Melhorar as parcerias e a cooperação no âmbito da migração

120. Nenhum país pode gerir a migração internacional sozinho. As partes interessadas desenvolveram inúmeras ideias sobre a maneira como os governos, o setor privado e a sociedade civil podem construir parcerias relativas às políticas de mobilidade que reduzam a discriminação contra os migrantes e protejam os seus direitos; reduzir os custos sociais e económicos da migração; expandir as oportunidades para que os migrantes possam investir os seus ganhos de uma maneira mais produtiva e partilhar os seus conhecimentos; e conseguir que os migrantes e as organizações da diáspora melhorem o desenvolvimento nas suas comunidades de origem e de destino.

121. A cooperação e o diálogo em matéria de migração que envolve as Nações Unidas, a OIM e as comunidades económicas regionais deve ser fortalecida. O Fórum Mundial sobre Migrações e Desenvolvimento e os processos consultivos regionais podem ser um complemento útil para estes mecanismos intergovernamentais oficiais.

[International Migration and Development](#), Relatório do Secretário-Geral, Assembleia Geral das Nações Unidas, 68.^a Sessão, doc. ONU A/68/190 (25 de julho de 2013), págs. 20 a 22.

No próprio Diálogo de Alto Nível, a Assembleia-Geral adotou uma histórica Declaração consensual (ver Anexo III) que reconhece claramente a dimensão dos direitos humanos da migração internacional. Na Declaração, os Estados-Membros reafirmam *«a necessidade de promover e proteger de maneira efetiva os direitos humanos e as liberdades fundamentais de todos os migrantes, independentemente do seu estatuto migratório, especialmente os das mulheres e das crianças, e de abordar a migração internacional através da cooperação abrangente e equilibrada»* (par. 10). Os Estados-Membros também enfatizam a *«necessidade de respeitar e promover as normas internacionais do trabalho, conforme adequado, e de respeitar os direitos dos migrantes nos seus locais de trabalho»* (par. 14).

O Segundo Diálogo de Alto Nível chegou num momento importante dos preparativos da agenda das Nações Unidas para o desenvolvimento pós-2015. A [Declaração do Milénio das Nações Unidas](#) instou os Estados a *«adotar medidas para garantir o respeito e a proteção dos direitos humanos dos migrantes, trabalhadores migrantes e suas famílias»* (8 de setembro de 2000, A/RES/55/2, par. V. 25, quinto travessão). Como observado acima, os Estados-Membros reconheceram na Declaração do Diálogo de Alto Nível *«a importante contribuição da migração para a realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, e reconhecemos também que a mobilidade humana é um fator chave para o desenvolvimento sustentável que deve ser tomada devidamente em conta na elaboração da agenda para o desenvolvimento pós-2015»* (par. 8). Pode ser encontrada outra expressão recente de consenso sobre a necessidade de proteger eficazmente os direitos humanos de todos os migrantes e para a cooperação a nível internacional n' [O futuro que queremos](#), o documento resultante da [Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável Rio+20](#). Este documento apela os Estados a:

promover e proteger efetivamente os direitos humanos e as liberdades fundamentais de todos os migrantes, independentemente do seu estatuto migratório, especialmente os das mulheres e crianças, e abordar a migração internacional através da cooperação e do diálogo a nível internacional, regional ou bilateral e uma abordagem abrangente e equilibrada, reconhecendo os papéis e as responsabilidades dos países de origem, trânsito e destino na promoção e proteção dos direitos humanos de todos os migrantes, evitando aplicar abordagens que possam agravar a sua vulnerabilidade (27 de julho de 2012, A/RES 68/288, Anexo, par. 157).

É, por conseguinte, crucial vincular plenamente o debate sobre a migração internacional e o desenvolvimento a três princípios fundamentais da agenda para o desenvolvimento pós-2015: *direitos humanos, igualdade e sustentabilidade*. Estes princípios foram reconhecidos no relatório, *Realizing the future we want for all* (págs. 23 a 25), apresentado em junho de 2012 ao Secretário-Geral pela Equipa de Tarefas do Sistema das Nações Unidas sobre a Agenda das Nações Unidas para o Desenvolvimento Pós-2015. O Grupo de Trabalho sobre Migração, Direitos Humanos e Género do GMM, copresidido pelo ACNUDH, pela UNICEF e pela ONU Mulheres, e com a participação de outros organismos como a OIT, a OIM, o ACNUR, UNESCO e a Organização Mundial de Saúde (OMS), preparou um documento de posição sobre a [integração dos migrantes na agenda para o desenvolvimento pós-2015](#), defendendo esta integração com base nos três princípios fundamentais mencionados.

Caixa 5.17 A integração dos migrantes na agenda das Nações Unidas para o desenvolvimento pós-2015

I. Uma abordagem tripla para incluir os migrantes na agenda das Nações Unidas para o desenvolvimento pós-2015

A nova agenda para o desenvolvimento deve ser válida universalmente e não deixar ninguém para trás. Deve integrar um foco na promoção e proteção dos direitos humanos de todos os grupos marginalizados, incluindo através do empoderamento e da integração dos migrantes independentemente do seu estatuto ou circunstância.

- *A agenda pós-2015 poderia promover a igualdade como um objetivo em si mesmo, com uma particular atenção aos grupos mais marginalizados, como os migrantes em risco de discriminação e exclusão, com o objetivo de conseguir um desenvolvimento mais inclusivo e verdadeiramente sustentável.*
- *A agenda pós-2015 poderia desenvolver metas específicas sensíveis aos migrantes de acordo com as áreas de objetivos relevantes.*
- *A agenda pós-2015 poderia garantir uma desagregação sistemática de indicadores por estatuto migratório (por exemplo, nacionalidade e estatuto migratório), adicionalmente à desagregação por idade e sexo em todos os objetivos relevantes.*

A agenda das Nações Unidas para o desenvolvimento pós-2015 deve garantir que os objetivos estão alinhados com o conceito de liberdade em relação ao medo, assim como de liberdade em relação à necessidade, centrando-se também na segurança pessoal, na administração da justiça e na participação pública. Outro aspeto importante é o documento resultante da [Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável](#) (2012) ter também reconhecido que o desenvolvimento sustentável exige um envolvimento significativo e a participação ativa de todos os grupos afetados, incluindo os migrantes (par. 43).

II. Porque devem os migrantes ser incluídos na agenda das Nações Unidas para o desenvolvimento pós-2015?

Uma sociedade inclusiva e equitativa tem uma maior probabilidade de ser sustentável. As desigualdades e a exclusão são prejudiciais não só para os indivíduos mais desfavorecidos, mas para a sociedade como um todo. As sociedades muito desiguais tendem a crescer mais lentamente do que as que têm baixas desigualdades de rendimento, têm menos sucesso no crescimento sustentável e recuperam-se mais lentamente das recessões económicas. Excluir um grande número de pessoas do acesso a recursos e bens produtivos, à saúde, à alimentação adequada, à água potável e saneamento, à educação de qualidade, ao trabalho digno, às competências e à tecnologia e vida cultural irá resultar numa redução e desperdício do potencial humano. As dinâmicas do poder e da exclusão subjacentes à pobreza podem ser enfrentadas abordando diretamente as desigualdades concretas e as suas causas. [...]

As leis, políticas, normas sociais e atitudes discriminatórias excluem determinados grupos da participação plena e em igualdade em todos os aspetos da vida. Nem todos os migrantes são marginalizados ou excluídos, mas a falta de um vínculo de cidadania a um país de residência, conjugado com outros fatores como a discriminação com base na nacionalidade, estatuto jurídico, setor de trabalho, sexo, idade, identidade religiosa ou linguística e outras circunstâncias como a apatridia, conferem a determinados grupos e indivíduos migrantes uma maior vulnerabilidade a um tratamento desigual e fazem com que fiquem excluídos do desenvolvimento. Ainda que as dimensões e as características exatas das desigualdades variem de país para país, em quase todas as regiões são muito claras as imagens recorrentes das desigualdades sofridas por muitos grupos migrantes, como os migrantes em situação irregular, os trabalhadores migrantes pouco qualificados, as mulheres migrantes em risco, incluindo as que trabalham em setores particulares como o trabalho doméstico, os trabalhadores migrantes em setores como a construção, a pesca e a agricultura, e as crianças adolescentes migrantes.

O abuso e a exploração dos migrantes em situação particularmente vulnerável são frequentemente predominantes, e os migrantes que necessitam de proteção têm grandes probabilidades de que lhes seja negado o acesso a mecanismos efetivos como os processos de requisição de asilo. As desigualdades são também um fator chave da migração precária (desde os países de origem, assim como no que se refere às deslocações posteriores desde os países de trânsito), que podem ter consequências graves, e muitas vezes trágicas, para os direitos humanos dos migrantes em situação de trânsito. A correção da discriminação e das desigualdades será essencial para que as oportunidades globais de progresso sejam partilhadas pelos que mais necessitam dos seus benefícios.

Finalmente, e a fim de garantir a inclusão efetiva dos migrantes, a agenda de desenvolvimento sustentável deve preocupar-se com a governação da migração centrada nos direitos humanos. Ainda que os acordos internacionais sejam frequentemente elaborados para facilitar a circulação de bens e de capital através das fronteiras, a circulação transfronteiriça de pessoas é menos bem controlada e ocorre frequentemente na ausência de regulamentos efetivos baseados nos direitos. [...] Devem ser implementados canais suficientes para a circulação regular dos migrantes que respondam adequadamente à procura, entre outros, de trabalhadores migrantes e para a reunificação familiar. Estas medidas políticas poderiam reduzir a necessidade de os migrantes recorrerem a canais irregulares e o risco de se tornarem vítimas de traficantes e de outros facilitadores abusivos da circulação.

III. Uma questão de dados

A grave carência de recolha e desagregação de dados por estatuto de migrante oculta a exclusão e as desigualdades e dificulta a medição do progresso e o desmantelamento de padrões enraizados de discriminação. Quando um grupo de pessoas é excluído social, económica e politicamente, ou quando as violações crónicas dos direitos humanos não são reconhecidas pelo Estado, os dados relevantes tendem a não ser sistematicamente recolhidos, conduzindo a ciclos viciosos de exclusão. A experiência demonstrou que as questões relacionadas com os migrantes tendem a tornar-se ângulos mortos quando se estabelecem prioridades, definem políticas ou se atribuem orçamentos, resultando em lacunas na monitorização e na responsabilização. [...] É importante que uma nova agenda para o desenvolvimento sustentável incentive as partes interessadas a procurar novas e inovadoras fontes de dados para medir e monitorizar o desenvolvimento e o progresso de todos os migrantes, incluindo os migrantes em situação irregular. Além disso, para assegurar a visibilidade tanto dos homens como das mulheres na migração, todos os dados devem ser desagregados por sexo.

[Including migrants in the post-2015 development agenda](#), Grupo de Trabalho sobre Migração, Direitos Humanos e Género do GMM, Documento de Posição, maio de 2014 [notas de rodapé omitidas].

Caixa 5.18 A migração e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável

A migração ocupa um lugar destacado nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) na agenda de desenvolvimento sustentável pós-2015. Concretamente, no ODS 8 sobre a promoção do crescimento económico inclusivo sustentado, inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e trabalho digno para todos, a meta 8.8 diz respeito à necessidade de «proteger os direitos do trabalho e promover ambientes de trabalho seguros e protegidos para todos os trabalhadores, incluindo os trabalhadores migrantes, em particular as mulheres migrantes, e pessoas em empregos precários». Duas outras metas explicitamente relacionadas com a migração são encontradas no ODS 10 sobre a redução das desigualdades dentro e entre os países:

- Meta 10.7 – Facilitar a migração e a mobilidade das pessoas de forma ordenada, segura, regular e responsável, inclusive através da implementação de políticas de migração planeadas e bem geridas;

- Meta 10.c - Até 2030, reduzir para menos de 3% os custos de transação de remessas dos migrantes e eliminar os mecanismos de remessas com custos superiores a 5%.

O ODS 17 sobre o fortalecimento de meios de implementação e a revitalização da parceria global para o desenvolvimento sustentável contém a meta 17.18 na que se propõe «reforçar o apoio à capacitação para os países em desenvolvimento [...] para aumentar significativamente a disponibilidade de dados de alta qualidade, atuais e fidedignos, desagregados ao nível do [entre outros] estatuto migratório».

Os ODS também contêm outras metas igualmente relevantes para os migrantes e o usufruto dos seguintes direitos: proteção social (1.3); alimentação de qualidade, nutritiva e suficiente (2.1), saúde (3.8), educação (4.1 - 4.5), acesso universal e equitativo à água potável e saneamento e higiene adequados e equitativos (6.1 - 6.2), emprego pleno e produtivo, e trabalho decente (8.5), igualdade de acesso à justiça (16.3), de forma não discriminatória e participativa (10.2 - 10.3). O uso de linguagem inclusiva nestas metas (nomeadamente, as referências a «todos») sublinha que ninguém, incluindo os migrantes, deve ser deixado para trás.

Além disso, a agenda de ação para o financiamento também reconhece, entre outras coisas:

- A contribuição positiva dos migrantes para o crescimento inclusivo e o desenvolvimento sustentável nos países de origem, trânsito e destino, mencionando expressamente o papel das remessas dos trabalhadores migrantes;
- A necessidade de cooperação internacional para assegurar uma migração segura, ordeira e regular, e com pleno respeito pelos direitos humanos; e
- A necessidade de promover e proteger efetivamente os direitos humanos e as liberdades fundamentais de todos os migrantes, especialmente das mulheres e das crianças, independentemente do seu estatuto migratório.

Fontes:

- [Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development](#), texto finalizado para adoção (1 de agosto).
- [Documento resultante da Terceira Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento: Agenda de Ação de Adis Abeba](#), Adis Abeba, 13 a 16 de julho de 2015, A/CONF.227/L.1 (15 de julho de 2015), par. 40 e 111.

Conclusão

Ao longo dos anos, os debates multilaterais sobre a governação da migração internacional têm tendido a centrar-se nas suas repercussões no desenvolvimento. Não obstante os debates nessa via terem sido frutíferos, a importância e a centralidade da perspectiva dos direitos humanos não devem ser negligenciadas. Ver a migração através deste prisma é crucial por si só, assim como no contexto do vínculo migração-desenvolvimento, porque os direitos humanos são intrínsecos a todos os seres humanos, independentemente do seu valor instrumental como «unidades de trabalho» ou «agentes de desenvolvimento». Isto é expresso de forma mais eloquente num dos princípios consagrados na [Declaração de Filadélfia](#) (ver Capítulo 2), adotada há 70 anos como anexo à Constituição da OIT: «o trabalho não é uma mercadoria». Neste contexto, é importante recordar que o desafio central para a agenda para o desenvolvimento pós-2015, identificado no relatório da Equipa de Tarefas do Sistema das Nações Unidas sobre a Agenda das Nações Unidas para o Desenvolvimento Pós-2015, [Realizing the Future We Want For All](#): «*garantir que a globalização se torne uma força positiva para todos os povos do mundo das gerações presentes e futuras*» (pág. i). Os parlamentares podem desempenhar, portanto, um importante papel ao assegurar que esta agenda e a sua implementação prestam a devida atenção à inclusão dos migrantes, e que os princípios de direitos humanos são adequadamente refletidos na governação da migração internacional.

Lista de verificação para parlamentares

Que medidas podem os parlamentares tomar para melhorar a governação da migração centrada nos direitos humanos a nível local, regional, nacional e internacional?

- ☑ Os parlamentares devem reconhecer a importância de um **diálogo inclusivo sobre a migração** e promovê-lo:
 - A governação da migração não é apenas uma questão que compete aos governos ou Estados, mas envolve também diversos atores, como os ministérios competentes (por exemplo, Trabalhos, Negócios Estrangeiros, Interior, Educação e Assuntos Económicos), os próprios parlamentares, as instituições nacionais de direitos humanos, as autoridades locais e regionais, as organizações internacionais e as partes interessadas não governamentais como as organizações de trabalhadores e de empregadores representativas. As organizações não governamentais, a diáspora e as associações de migrantes devem ser também consultadas.
 - Os parlamentares devem **comunicar com o maior número possível de atores**.
- ☑ Os parlamentares devem defender **mais governação da migração**. Melhorar a cooperação e a coordenação em matéria de migração não limita a soberania nacional; pelo contrário, a soberania pode de facto ficar mais limitada como consequência de uma insuficiente governação da migração e por um sistema altamente desregulamentado e com muitos atores, que frequentemente competem entre si.
- ☑ Os parlamentares devem propor debates e serem informados sobre estes, e deve-lhes ser exigido que apoiem as seguintes ferramentas de governação da migração, com o devido respeito pelas considerações relativas aos direitos humanos:
 - Acordos bilaterais ou MdE menos formais e não vinculativos, como os relativos à migração laboral, incluindo os acordos relativos ao recrutamento e tratamento de trabalhadores migrantes em determinados setores da economia (por exemplo, trabalho doméstico).
 - Acordos e políticas a nível regional para facilitar a mobilidade das pessoas dentro de uma região ou sub-região, incluindo para fins de emprego.
- ☑ Os parlamentares também necessitam de estar a par e receber relatórios periódicos dos governos relativos à sua participação nos processos governamentais informais sobre migração, como os processos consultivos regionais (PCR) e o Fórum Mundial sobre Migrações e Desenvolvimento (FMMD).

- ☑ Os parlamentares podem desempenhar um papel importante ao incentivar os Governos a discutir a migração no seio do sistema das Nações Unidas, o que lhes permitiria beneficiar de:
 - estabelecimento de normas e supervisão normativa pelos mecanismos de supervisão das Nações Unidas e da OIT;
 - diálogo e cooperação sobre a migração centrados nos direitos humanos;
 - assistência técnica e desenvolvimento de capacidades; e
 - base de conhecimentos.
- ☑ Os parlamentares necessitam de apoiar o trabalho das instituições nacionais de direitos humanos e defender a introdução de indicadores sobre os direitos humanos dos migrantes, contribuindo assim para o planeamento e a melhoria de implementação do direito internacional dos direitos humanos e das normas internacionais do trabalho a nível nacional relativas a todos os migrantes, independentemente do seu estatuto migratório.
- ☑ Os parlamentares são incentivados a defender a inclusão de objetivos no que respeita os migrantes e a migração, em conformidade com os objetivos de desenvolvimento sustentável pós-2015 (por exemplo, o trabalho digno, a redução da desigualdade e as sociedades pacíficas) e a desagregação sistemática dos indicadores por estatuto migratório (incluindo a nacionalidade), e assegurar que a implementação da agenda para o desenvolvimento pós-2015 presta a devida atenção aos direitos humanos dos migrantes.

Referências selecionadas

Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA)

Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union, Vienna, FRA, novembro de 2011. Disponível em <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/fundamental-rights-migrants-irregular-situation-european-union>

Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais (CMMI)

As migrações num mundo interligado: novas linhas de ação, CMMI, outubro de 2005. Disponível em <http://www.unhcr.org/refworld/docid/435f81814.html>

Comité Directivo Internacional para a Campanha para a Ratificação da Convenção sobre os Direitos dos Migrantes

Guide on Ratification: International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, abril de 2009. Disponível em <http://www.ohchr.org/Documents/Press/HandbookFINAL.PDF>

Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos

Recommended principles and guidelines on human rights at international borders, Genebra, Nações Unidas, outubro de 2014. Disponível em <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/InternationalBorders.aspx>

The economic, social and cultural rights of migrants in an irregular situation, Nações Unidas, Nova Iorque e Genebra, 2014. Disponível em http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-14-1_en.pdf

Migration and human rights: Improving human rights-based governance of international migration, Genebra, Nações Unidas, 2013. Disponível em http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/MigrationHR_improvingHR_Report.pdf

Human rights indicators: A guide to measurement and implementation, Nova Iorque e Genebra, Nações Unidas, 2012. Disponível em espanhol, francês e inglês em <http://www.ohchr.org/EN/PublicationsResources/Pages/MethodologicalMaterials.aspx>

The International Convention on Migrant Workers and its Committee, Fact Sheet No. 24 (Rev.1), Nova Iorque e Genebra, 2006. Disponível em árabe, chinês, espanhol, francês, inglês e russo em <http://www.ohchr.org/EN/PublicationsResources/Pages/FactSheets.aspx>

The rights of non-citizens, Nova Iorque e Genebra, Nações Unidas, 2006. Disponível em árabe, chinês, espanhol, francês, inglês e russo em <http://www.ohchr.org/EN/PublicationsResources/Pages/SpecialIssues.aspx>

Fórum da Ásia Pacífico

Promoting and protecting the rights of migrant workers: The role of national human rights institutions, Sydney, Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions, agosto de 2010. Disponível em <http://nhri.ohchr.org/EN/IHRS/Documents/APF%20publication%20-%20promoting%20and%20protecting%20the%20rights%20of%20migrant%20workers.pdf>

Grupo Mundial sobre Migração (GMM)

International migration and human rights: Challenges and opportunities at the threshold of the 60th anniversary of the Universal Declaration of Human Rights, Washington, DC, GMM, outubro de 2008. Disponível em http://www.globalmigrationgroup.org/sites/default/files/uploads/documents/Int_Migration_Human_Rights.pdf

Organização das Nações Unidas

International migration and development, Relatório do Secretário-Geral, Assembleia Geral das Nações Unidas, 68.ª Sessão, doc. ONU A/68/190 (25 de julho de 2013). Disponível em http://www.un.org/esa/population/migration/SG_Report_A_68_190.pdf

Trends in international migrant stock: The 2013 revision, Departamento dos Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas (UN/DESA), Divisão da População, base de dados da ONU POP/DB/MIG/Stock/Rev.2013. Disponível em http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2006/106B09_343_engl.pdf

Declaration and programme of action, Nações Unidas, Conferência Mundial Contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Conexa, 8 de setembro de 2001. Disponível em http://www.ilo.org/migrant/about/WCMS_178658/lang-en/index.htm

Organização Internacional do Trabalho (OIT)

Fair migration: Setting an ILO agenda, Relatório do Diretor-Geral, Relatório 1(B), Conferência Internacional do Trabalho, 103.ª Sessão, Genebra, *Bureau* Internacional do Trabalho, 2014. Disponível em http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/103/reports/reports-to-the-conference/WCMS_242879/lang-en/index.html

International labour migration: A rights-based approach, Genebra, OIT, 2010. Disponível em http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_208594.pdf

In search of decent work–migrant workers’ rights: A manual for trade unionists, OIT, Genebra, Bureau para as Atividades dos Trabalhadores (ACTRAV), 2008. Disponível em http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_115035.pdf

ILO multilateral framework on labour migration: Non-binding principles and guidelines for a rights-based approach to labour migration, Genebra, OIT, 2006. Disponível em http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2006/106B09_343_engl.pdf

Resolution and conclusions on a fair deal for migrant workers in the global economy, Conferência Internacional do Trabalho, 92.ª Sessão, Genebra, OIT, junho de 2004. Disponível em http://www.ilo.org/migrant/about/WCMS_178658/lang-en/index.htm

Organização Internacional para as Migrações (OIM)

World migration 2008: Managing labour mobility in the evolving global economy, Genebra, OIM, 2008. Disponível em espanhol, francês e inglês em http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=product_info&path=37&products_id=62&language=en

Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), Organização Internacional para as Migrações (OIM) e OIT

Handbook on establishing effective labour migration policies, Viena, OSCE-OIM- OIT, 2006, 2007 (edição Mediterrânea). Disponível em árabe, francês, inglês e russo. Ver <http://www.http://www.osce.org/eea/19242> and [http://www.osce.org/ eea/29630?download=true](http://www.osce.org/eea/29630?download=true) respetivamente.

OSCE e OIT

Strengthening migration governance, Viena e Genebra, OSCE-OIT, 2010. Disponível em http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/media-centre/press-releases/WCMS_150031/lang-en/index.htm

Plataforma para a Cooperação Internacional sobre Migrantes Indocumentados (PICUM)

Ten ways to protect undocumented migrant workers, Bruxelas, PICUM, 2005. Disponível em <http://picum.org/picum.org/uploads/publication/Ten%20Ways%20to%20Protect%20Undocumented%20Migrant%20Workers%20EN.pdf>

Refugee Survey Quarterly: Special Issue on Human Rights and Mobility

Vol. 28, n.º 4, 2009. Conteúdos e *abstracts* disponíveis em: <http://rsq.oxfordjournals.org/content/28/4.toc>

Relator Especial das Nações Unidas sobre os direitos humanos dos migrantes

Relatório do Relator Especial das Nações Unidas sobre os direitos humanos dos migrantes, François Crépeau: Labour exploitation of migrants, Assembleia Geral das Nações Unidas, Conselho para os Direitos Humanos, 26.ª Sessão, doc. da ONU A/HRC/26/35 (3 de abril de 2004), disponível em <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/SRMigrants/A.HRC.26.35.pdf>

Relatório do Relator Especial das Nações Unidas sobre os direitos humanos dos migrantes, François Crépeau: A human rights framework for global migration governance, Assembleia Geral das Nações Unidas, 68.ª Sessão, doc. da ONU A/68/283 (5 de agosto de 2013). Disponível em <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/SRMigrants/A-68-283.pdf>

Relatório do Relator Especial das Nações Unidas sobre os direitos humanos dos migrantes, François Crépeau: Detention of migrants in an irregular situation, Assembleia Geral das Nações Unidas, Conselho para os Direitos Humanos, 20.ª Sessão, doc. da ONU A/HRC/20/24 (2 de abril de 2012). Disponível em http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-24_en.pdf

Taran, P. (ed.) com I. Ivakhnyuk, M. da Conceição, P. Ramos e A. Tanner

Economic migration, social cohesion and development: Towards an integrated approach, Estrasburgo, Conselho da Europa, 2009.

UIP e Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (OHCHR)

Human rights: Handbook for parliamentarians, Genebra, UIP-OHCHR, 2005. Disponível em árabe, espanhol, francês e inglês em http://www.ipu.org/english/handbks.htm#HR_guide

UIP e Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)

Nacionalidade e Apatridia: Manual para Parlamentares, Genebra, UIP-ACNUDH, 2014. Disponível em http://www.ipu.org/english/handbks.htm#HR_guide

União Interparlamentar (UIP), Gabinete das Nações Unidas contra a Droga e o Crime (UNODC) e UN.GIFT - Iniciativa Global da ONU contra o Tráfico de Pessoas

Combating trafficking in persons: A handbook for parliamentarians, Genebra, UIP-UNODC, 2009. Disponível em francês e inglês em http://www.ipu.org/english/handbks.htm#HR_guide

Anexo I:

Declaração da ASEAN sobre a Proteção e a Promoção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes

[...] **RECORDANDO** também a Declaração Universal dos Direitos Humanos [...], assim como outros instrumentos internacionais adequados aos quais todos os Países-Membros da ASEAN aderiram [...];

[...] **CONFIRMANDO** a nossa responsabilidade partilhada para tornar realidade uma visão comum de uma Comunidade da ASEAN segura e próspera através da melhoria da qualidade de vida dos seus povos e do fortalecimento das suas identidades culturais para uma ASEAN centrada nas pessoas, através, entre outros, de medidas de proteção e promoção dos direitos dos trabalhadores migrantes;

RECONHECENDO as contribuições dos trabalhadores migrantes para a sociedade e a economia tanto nos Estados recetores como de origem da ASEAN;

RECONHECENDO a soberania dos Estados na determinação da sua própria política migratória relativa aos trabalhadores migrantes, incluindo a decisão sobre a entrada nos seus territórios e sob que condições podem os trabalhadores migrantes permanecer;

RECONHECENDO as preocupações legítimas dos Estados recetores e de origem sobre os trabalhadores migrantes, assim como a necessidade de adotar políticas migratórias adequadas e abrangentes sobre os trabalhadores migrantes;

RECONHECENDO também a necessidade de abordar os casos de abuso e violência contra os trabalhadores migrantes sempre que esses casos ocorram; [...]

PELA PRESENTE, DECLARA O SEGUINTE: PRINCÍPIOS GERAIS

1. Tanto os Estados recetores como os de origem devem fortalecer os pilares políticos, económicos e sociais da Comunidade da ASEAN promovendo o pleno potencial e a dignidade dos trabalhadores migrantes num clima de liberdade, igualdade e estabilidade em conformidade com as leis, regulamentos e políticas dos respetivos Países Membros da ASEAN;
2. Por razões humanitárias, os Estados recetores e de origem irão cooperar estreitamente para resolver os casos dos trabalhadores migrantes que, por razões que não lhes são imputáveis, ficaram posteriormente indocumentados;
3. Os Estados recetores e de origem devem ter em conta os direitos fundamentais e a dignidade dos trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias que com eles residam, sem prejudicar a aplicação pelos Estados recetores das suas leis, regulamentos e políticas; e
4. Nada do constante na presente Declaração será interpretado como implicando a regularização da situação dos trabalhadores migrantes que estão indocumentados.

OBRIGAÇÕES DOS ESTADOS RECEPTORES

Em conformidade com as leis, regulamentos e políticas em vigor nos Estados receptores respetivos, os Estados receptores irão:

5. Intensificar os esforços para proteger os direitos humanos fundamentais, promover o bem-estar e defender a dignidade humana dos trabalhadores migrantes; [...]
7. Facilitar o acesso a recursos e soluções através da informação, formação e educação, o acesso à justiça e a serviços de bem-estar social conforme adequado e em conformidade com a legislação do Estado recetor;
8. Promover uma proteção justa e adequada do emprego, do pagamento de salários e do acesso adequado a condições dignas de vida e de trabalho para os trabalhadores migrantes;
9. Proporcionar aos trabalhadores migrantes que possam ser vítimas de discriminação, abuso, exploração e violência um acesso adequado ao sistema legal e judicial dos Estados receptores; e
10. Facilitar o exercício das funções consulares às autoridades consulares ou diplomáticas dos Estados de origem quando um trabalhador migrante seja detido ou condenado a uma pena de prisão ou objeto de qualquer forma de detenção ou privação de liberdade, em conformidade com as leis e regulamentos do Estado recetor e de acordo com a Convenção de Viena sobre as Relações Consulares.

OBRIGAÇÕES DOS ESTADOS DE ORIGEM

Em conformidade com as leis, regulamentos e políticas em vigor nos Estados de origem respetivos, os Estados de origem irão:

11. Intensificar as medidas relacionadas com a promoção e a proteção dos direitos dos trabalhadores migrantes;
12. Assegurar o acesso ao emprego e a oportunidades de meios de subsistência aos seus cidadãos como alternativas sustentáveis à migração de trabalhadores;
13. Elaborar políticas e procedimentos para facilitar aspetos da migração de trabalhadores, entre estes a contratação, a preparação para a colocação no estrangeiro e a proteção de trabalhadores migrantes quando se encontram no estrangeiro, assim como a repatriação e a reintegração nos países de origem; e
14. Estabelecer e promover práticas jurídicas para regular o recrutamento de trabalhadores migrantes e adotar mecanismos para eliminar as más práticas no recrutamento através de contratos legais e válidos, da regulamentação das agências de recrutamento e dos empregadores, e da elaboração de uma lista negra de agências negligentes/ilícitas.

COMPROMISSOS DA ASEAN

Com a finalidade de proteger e promover os direitos dos trabalhadores migrantes, os Países-Membros da ASEAN, de acordo com as leis, regulamentos e políticas nacionais, irão:

15. Promover o emprego digno, humano, produtivo, respeitável e remunerado para os trabalhadores migrantes;

16. Estabelecer e implementar programas de desenvolvimento dos recursos humanos e programas de reintegração para os trabalhadores migrantes nos seus países de origem;
17. Tomar medidas concretas para prevenir ou reprimir o contrabando e o tráfico de pessoas através de, entre outros, imposição de sanções mais severas aos que estão envolvidos nestas atividades;
18. Facilitar a partilha de dados em questões relacionadas com os trabalhadores migrantes visando a melhoria das políticas e programas que respeitam aos trabalhadores migrantes, tanto nos países de origem como nos países recetores; [...]
22. Incumbir os órgãos relevantes da ASEAN do acompanhamento da Declaração e do desenvolvimento de um instrumento da ASEAN sobre a proteção e a promoção dos direitos dos trabalhadores migrantes, [...]

FEITO em Cebu, Filipinas [13 de janeiro de 2007].

Anexo II:

Artigo 16.º da ICRMW e a sua aplicação aos trabalhadores migrantes e membros das suas famílias em situação irregular

Proteção contra a detenção e prisão arbitrárias

23. O Artigo 16.º protege o direito dos trabalhadores migrantes e das suas famílias à liberdade e segurança da sua pessoa (par. 1), e estabelece que a verificação da identidade dos trabalhadores migrantes deve ser conduzida de acordo com o procedimento estabelecido na lei (par. 3). O Artigo 16.º, parágrafo 4, complementa o Artigo 9.º, parágrafo 1, do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, acrescentando que nenhum trabalhador migrante ou membro da sua família será sujeito «individual ou coletivamente» a detenção ou prisão arbitrária. Para não ser arbitrária, a detenção ou prisão dos trabalhadores migrantes e membros das suas famílias, incluindo os que se encontram em situação irregular, deve estar prescrita por lei, perseguir um fim legítimo ao abrigo da Convenção, e ser necessária nessas condições concretas e proporcional ao objetivo legitimamente perseguido.

24. O Comité considera que não constituem crime atravessar a fronteira de um país sem a devida autorização ou documentação, nem a permanência num país após ter terminado o período de estada autorizado. [...] A entrada e a permanência irregulares num país podem constituir infrações administrativas, mas não são por si só crimes contra pessoas, património ou segurança nacional. [Ver o relatório do Relator Especial das Nações Unidas sobre os direitos humanos dos migrantes para o Conselho para os Direitos Humanos (A/HRC/20/24), par. 13] [...]

26. Na opinião do Comité, quaisquer medidas privativas ou não privativas da liberdade que restrinjam o direito a essa liberdade devem ser excecionais e basear-se sempre em avaliações exaustivas e individualizadas. [...] O princípio da proporcionalidade exige aos Estados Partes que detenham os trabalhadores migrantes apenas como último recurso, e que deem prioridade a medidas menos coercivas, especialmente medidas não privativas da liberdade, sempre que tais medidas sejam suficientes para atingir o objetivo perseguido. Em todos os casos, deve ser aplicada a medida menos restritiva e intrusiva possível em cada caso concreto.

27. A detenção administrativa dos migrantes, que é inicialmente lícita e não arbitrária, pode tornar-se arbitrária se continuar para além do período durante o qual o Estado Parte pode fornecer uma justificação adequada. Para evitar que tal situação ocorra, deve ser estabelecido por lei um período máximo de detenção administrativa, no termo do qual o detido deverá ser posto em liberdade automaticamente na ausência de uma tal justificação. [...] Nos casos em que uma ordem de expulsão não pode ser executada por razões fora do controlo do trabalhador migrante detido, este deve ser libertado a fim de evitar uma detenção potencialmente indefinida.

28. O Artigo 16.º, parágrafo 5, estipula que os Estados Partes devem informar os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias que sejam detidos, no momento da sua detenção, dos motivos desta, se possível numa língua que compreenda. Além disso, devem ser prontamente notificados, numa língua que compreendam, das acusações contra si formuladas. [...]

29. Ao abrigo do Artigo 16.º, parágrafo 6, as garantias de certos direitos dos trabalhadores migrantes e suas famílias que se encontrem detidos ou em prisão preventiva são aplicáveis a todas as pessoas suspeitas de cometer ou ter cometido uma infração penal.

30. O Artigo 16.º, parágrafo 7, dispõe sobre o direito de os trabalhadores migrantes privados da sua liberdade de comunicarem com as autoridades diplomáticas ou consulares do seu Estado de origem ou de um Estado que represente os interesses desse Estado. [...]

32. O Artigo 16.º, parágrafo 8, dispõe sobre o direito de os trabalhadores migrantes e membros das suas famílias privados da sua liberdade mediante detenção ou prisão interporem recurso perante um tribunal, para que este decida sem demora sobre a legalidade da sua detenção. Se o tribunal decidir que a detenção é ilegal, tem de ordenar a libertação do trabalhador migrante detido.

O Comité considera que todas as pessoas presas e detidas por motivos exclusivamente relacionados com a imigração devem ser levadas sem demora à presença de um juiz ou de outro funcionário autorizado por lei para exercer o poder judicial para analisar a legalidade da detenção e/ou reclusão, assim como a necessidade de manter essas medidas, e ordenar a libertação incondicional e/ou a aplicação de medidas menos coercivas, se tal se justificar. [...] O trabalhador migrante deve ter acesso a representação e aconselhamento legal, de forma gratuita se for necessário, para rever a legalidade da detenção. As crianças, particularmente as crianças não acompanhadas ou separadas da sua família, nunca devem ser detidas por motivos exclusivamente relacionados com a imigração.

33. O Artigo 16.º, parágrafo 8, da Convenção, dispõe sobre o direito de os trabalhadores migrantes beneficiarem da assistência, se necessário gratuita, de um intérprete, se não compreenderem ou não falarem suficientemente bem a língua utilizada pelo tribunal. [...]

34. O Artigo 16.º, parágrafo 9, dispõe sobre o direito de os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias que tiverem sofrido detenção ou prisão preventiva irem requerer uma indemnização adequada. [...]

[Comentário Geral n.º 2 sobre os direitos dos trabalhadores migrantes em situação irregular e membros das suas famílias](#), Comité dos Trabalhadores Migrantes, Doc. ONU CMW/C/GC/2 (28 de agosto de 2013).

Anexo III:

Declaração do Diálogo de Alto Nível sobre Migração Internacional e Desenvolvimento

A Assembleia-Geral,

Adota a seguinte Declaração:

Declaração do Diálogo de Alto Nível sobre Migração Internacional e Desenvolvimento

Nós, os representantes dos Estados e Governos reunidos na Sede das Nações Unidas em Nova Iorque nos dias 3 e 4 de outubro de 2013, por ocasião do Diálogo de Alto Nível sobre Migração Internacional e Desenvolvimento,

1. Reconhecemos que a migração internacional é uma realidade pluridimensional de grande relevância para o desenvolvimento dos países de origem, trânsito e destino e, neste contexto, reconhecemos que a migração internacional é um fenómeno transversal que deve ser abordado de forma coerente, abrangente e equilibrada, integrando o desenvolvimento tendo em devida consideração as dimensões sociais, económicas e ambientais, e respeitando os direitos humanos;
2. Reconhecemos a importante contribuição dos migrantes e da migração para o desenvolvimento dos países de origem, trânsito e destino, assim como a complexa inter-relação entre a migração e o desenvolvimento;
3. Decidimos trabalhar em prol de uma agenda eficaz e inclusiva sobre a migração internacional que integre o desenvolvimento e respeite os direitos humanos melhorando o desempenho das instituições e dos quadros existentes e estabelecendo parcerias mais eficazes com todas as partes interessadas envolvidas na migração internacional e no desenvolvimento a nível regional e mundial;
4. Reafirmamos o nosso compromisso de abordar as oportunidades e os desafios que a migração internacional apresenta aos países de origem, trânsito e destino;
5. Reconhecemos a necessidade da cooperação internacional para abordar, de uma maneira holística e abrangente, os desafios da migração irregular e assegurar uma migração segura, ordeira e regular, com pleno respeito pelos direitos humanos;
6. Reconhecemos a necessidade de reforçar as sinergias entre a migração internacional e o desenvolvimento a nível mundial, regional e nacional;
7. Reconhecemos os esforços realizados pela comunidade internacional para abordar aspetos relevantes da migração internacional e do desenvolvimento, através de diferentes iniciativas, tanto no seio do sistema das Nações Unidas como noutros processos, particularmente o Fórum Mundial sobre Migrações e Desenvolvimento e os processos regionais, assim como para aproveitar os conhecimentos especializados da Organização Internacional para as Migrações e outros organismos do Grupo Mundial sobre Migração;

8. Reconhecemos a importante contribuição da migração para a realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, e reconhecemos também que a mobilidade humana é um fator chave para o desenvolvimento sustentável que deve ser tomada devidamente em conta na elaboração da agenda para o desenvolvimento pós-2015;
9. Reconhecemos o importante papel que os migrantes desempenham como parceiros no desenvolvimento dos países de origem, trânsito e destino e reconhecemos a necessidade de melhorar a percepção pública dos migrantes e da migração.
10. Reafirmamos a necessidade de promover e proteger de maneira efetiva os direitos humanos e as liberdades fundamentais de todos os migrantes, independentemente do seu estatuto migratório, especialmente os das mulheres e das crianças, e de abordar a migração internacional através da cooperação e do diálogo à escala internacional, regional ou bilateral e a aplicação de uma abordagem abrangente e equilibrada, reconhecendo os papéis e as responsabilidades dos países de origem, trânsito e destino na promoção e proteção dos direitos humanos de todos os migrantes, evitando aplicar abordagens que possam agravar a sua vulnerabilidade;
11. Reconhecemos que as mulheres e as raparigas representam quase metade dos migrantes internacionais em todo o mundo e que é necessário abordar a situação especial e a vulnerabilidade das mulheres e das raparigas migrantes através, entre outros, da incorporação de uma perspectiva de género nas políticas e o fortalecimento das leis, das instituições e dos programas nacionais para combater a violência de género, incluindo o tráfico de pessoas e a discriminação contra as mulheres e raparigas;
12. Enfatizamos a este respeito a necessidade de estabelecer medidas adequadas para a proteção de mulheres migrantes em todos os setores, incluindo as que trabalham em serviço doméstico;
13. Expressamos o compromisso de proteger os direitos humanos das crianças migrantes, tendo em conta a sua vulnerabilidade, particularmente as crianças migrantes não acompanhadas, e de cuidar da sua saúde, educação e desenvolvimento psicossocial, assegurando que o superior interesse da criança seja uma consideração fundamental nas políticas de integração, retorno e reunificação familiar;
14. Enfatizamos a necessidade de respeitar e promover as normas internacionais do trabalho, conforme adequado, e de respeitar os direitos dos migrantes nos seus locais de trabalho;
15. Observamos a contribuição das convenções internacionais aplicáveis, particularmente a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, para o sistema internacional para a proteção dos migrantes;
16. Condenamos firmemente os atos, manifestações e expressões de racismo, discriminação racial, xenofobia e as formas conexas de intolerância contra os migrantes e os estereótipos que lhes são frequentemente aplicados, por motivos de religião ou crenças, e instamos os Estados a aplicar e, quando necessário, a reforçar as leis em vigor quando ocorrerem atos, manifestações ou expressões de xenofobia e intolerância contra os migrantes, a fim de acabar com a impunidade dos que cometem estes atos;
17. Reiteramos o nosso compromisso de prevenir e combater o tráfico de pessoas, proteger as vítimas de tráfico, prevenir e combater o contrabando de migrantes, e

proteger os migrantes da exploração e de outros abusos, e sublinhamos a necessidade de estabelecer ou melhorar, conforme adequado, as políticas nacionais e regionais contra o tráfico de pessoas, e alentamos os Estados-Membros a ratificar, aderir e implementar os instrumentos internacionais relevantes para prevenir e combater o tráfico de pessoas e o contrabando de migrantes;

18. Incentivamos os Estados-Membros a cooperar em programas de mobilidade que facilitam uma migração segura, ordeira e regular, incluindo através da mobilidade de mão de obra;

19. Reconhecemos as vulnerabilidades, circunstâncias e necessidades particulares dos migrantes adolescentes e jovens, assim como o seu potencial para construir pontes de cooperação e entendimento entre as sociedades no âmbito social, económico e cultural;

20. Reconhecemos também os esforços realizados pelos governos, todos os organismos, agências, fundos e programas relevantes do sistema das Nações Unidas, outras organizações intergovernamentais, regionais e sub-regionais relevantes, entre as quais a Organização Internacional para as Migrações e outras organizações no quadro do Grupo Mundial sobre Migração, e outras partes interessadas não governamentais, incluindo o setor privado, para abordar a migração internacional e o desenvolvimento em benefício tanto dos migrantes como das sociedades; e, com este objetivo em mente, enfatizamos a necessidade de fortalecer as parcerias entre todas as partes interessadas relevantes;

21. Destacamos a necessidade de aprofundar a interação entre os governos e a sociedade civil para encontrar respostas aos desafios e oportunidades colocados pela migração internacional, e reconhecemos a contribuição da sociedade civil, incluindo as organizações não governamentais, para a promoção do bem-estar dos migrantes e a sua integração nas sociedades, especialmente dos que se encontram em condições de vulnerabilidade extrema, e o apoio prestado pela comunidade internacional aos esforços empreendidos por essas organizações;

22. Reconhecemos a complexidade dos fluxos migratórios e que os movimentos migratórios internacionais também ocorrem dentro das mesmas regiões geográficas e, neste contexto, apelamos a uma melhor compreensão dos padrões migratórios entre as regiões e dentro destas;

23. Reconhecemos a importância de que a comunidade internacional coordene esforços para prestar assistência e apoio aos migrantes abandonados em situações vulneráveis e facilite o retorno voluntário aos seus países de origem, e coopere nesse sentido, quando adequado, e apelamos para a implementação de iniciativas práticas e orientadas para a ação, visando identificar e colmatar lacunas em matéria de proteção;

24. Sublinhamos o direito de os migrantes regressarem ao seu país de cidadania, e recordamos que os Estados devem assegurar um acolhimento adequado aos nacionais que regressem;

25. Reconhecemos a necessidade de analisar o papel que os fatores ambientais podem desempenhar na migração;

26. Reconhecemos a necessidade de analisar a forma como a migração de pessoas altamente qualificadas, especialmente nos setores da saúde, social e da engenharia, afeta os esforços de desenvolvimento nos países em desenvolvimento, e enfatizamos a necessidade de considerar a migração circular;

27. Reconhecemos que as remessas constituem uma importante fonte de capital privado e reafirmamos a necessidade de promover condições para efetuar transferências das remessas mais baratas, mais seguras e mais rápidas tanto nos países de origem como nos receptores;

28. Enfatizamos a necessidade de contar com dados estatísticos fiáveis sobre a migração internacional e inclusivamente, quando possível, sobre as contribuições dos migrantes para o desenvolvimento tanto dos países de origem como dos países de destino; estes dados podem facilitar a formulação de políticas e a tomada de decisão sobre uma base empírica em todos os aspetos relevantes do desenvolvimento sustentável;

29. Reconhecemos que o Fórum Mundial sobre Migrações e Desenvolvimento provou ser um fórum valioso para realizar debates francos e abertos e que ajudou a construir a confiança entre as partes interessadas participantes através do intercâmbio de experiências e boas práticas, em virtude do seu carácter voluntário, informal e dirigido pelos Estados;

30. Reconhecemos que o sistema das Nações Unidas pode beneficiar dos debates e dos resultados do Fórum Mundial sobre Migrações e Desenvolvimento a fim de maximizar os benefícios da migração internacional para o desenvolvimento;

31. Exortamos todos os órgãos, agências, fundos e programas relevantes do sistema das Nações Unidas, outras organizações intergovernamentais, regionais e sub-regionais, incluindo a Organização Internacional para as Migrações e outros membros do Grupo Mundial sobre Migração e o Representante Especial do Secretário-Geral sobre a Migração Internacional e Desenvolvimento a, no quadro dos seus respetivos mandatos, reforçar a sua colaboração e cooperação para abordar melhor e integralmente a questão da migração internacional e o desenvolvimento, com vista a adotar uma abordagem coerente, abrangente e coordenada, e a analisar as questões relativas à migração nas suas contribuições para o processo preparatório que a agenda para o desenvolvimento pós-2015 irá estabelecer.

32. Acolhemos com satisfação os recentes esforços envidados pelo Grupo Mundial sobre Migração para empreender medidas para melhorar o seu funcionamento e promover a coerência e a coordenação entre as suas organizações membros e, nesse contexto, destacamos a importância de uma interação regular entre o Grupo Mundial sobre Migração e os Estados-Membros;

33. Solicitamos ao Secretário-Geral que continue o seu trabalho substantivo sobre a migração internacional e o desenvolvimento e, em colaboração com o sistema das Nações Unidas e as organizações relevantes, incluindo a Organização Internacional para as Migrações, que continue a avaliar os progressos realizados no campo da migração e do desenvolvimento;

34. Solicitamos também ao Secretário-Geral que, na elaboração do seu relatório sobre a migração internacional e o desenvolvimento que irá apresentar à Assembleia-Geral na sua sexagésima nona sessão, preste a devida atenção aos resultados e deliberações deste Diálogo de Alto Nível.

[Resolução 68/4. Declaração do Diálogo de Alto Nível sobre Migração Internacional e Desenvolvimento](#), Assembleia-Geral das Nações Unidas, 68.ª Sessão, adotada em 3 de outubro de 2013.



Inter-Parliamentary Union

For democracy. For everyone.

 +41 22 919 41 50
 +41 22 919 41 60
 postbox@ipu.org

Chemin du Pommier 5
Case postale 330
1218 Le Grand-Saconnex
Genebra – Suíça
www.ipu.org



**REPÚBLICA
PORTUGUESA**

**TRABALHO, SOLIDARIEDADE
E SEGURANÇA SOCIAL**