

Reforçar a Responsabilização Criminal e Enfrentar os Desafios do Processo Penal

O movimento actual de combate ao tráfico começou efectivamente com a adopção do Protocolo de Palermo, em 2000, e desde então cresceu substancialmente. Os governos têm feito progressos e continuam a fazer esforços para aprovar e implementar legislação que criminalize todas as formas de tráfico de pessoas; colaborar com a sociedade civil e os sobreviventes de tráfico de pessoas de modo a reforçar a protecção às vítimas a nível das bases e das políticas; tomar medidas de prevenção; e sensibilizar a opinião pública para os perigos e indicadores da escravatura moderna.

Se bem que o progresso feito seja motivo de encorajamento, os traficantes continuam a explorar milhões de vítimas em todo o mundo em trabalho forçado e tráfico sexual. Esta indústria multimilionária destrói famílias e comunidades, fragiliza o Estado de direito, reforça as redes criminosas e ofende os conceitos universais de decência humana.

Embora o apoio por parte da sociedade civil e de organizações internacionais tenha levado a soluções de combate ao tráfico mais integradas e eficazes, é sobre os governos que recai a principal responsabilidade de fazer frente ao tráfico de pessoas. É por esta razão que o *Relatório sobre o Tráfico de Pessoas (TIP)* avalia anualmente os esforços dos governos segundo o paradigma dos 3P, nomeadamente, o processo penal contra os traficantes, a protecção às vítimas e a prevenção do crime.

Nos últimos cinco anos, a Introdução a este Relatório tem examinado os elementos de protecção e prevenção deste paradigma para melhor entender o crime e realçar tendências e progressos globais no combate ao mesmo. Por exemplo, o Relatório explicou a importância de uma abordagem centrada nas vítimas para identificação e protecção das mesmas e, também, para se proceder judicialmente, de forma eficaz, em casos de tráfico; analisou detalhadamente o percurso de vítima a sobrevivente e o apoio de que os sobreviventes necessitam para retomarem o controlo das suas vidas; e definiu uma larga gama de estratégias eficazes na prevenção do tráfico de pessoas, incluindo a análise de fragilidades nas cadeias globais de abastecimento.

A Introdução deste ano centra-se nos esforços em prol do procedimento penal—a responsabilidade específica dos governos, segundo o Protocolo de Palermo, de criminalizarem o tráfico de pessoas em todas as suas formas e procederem judicialmente contra os infractores, responsabilizando-os pelos seus crimes.

O tráfico de pessoas não é análogo ao contrabando de migrantes (crime contra um Estado em que uma pessoa entra num acordo voluntário com uma outra parte para conseguir entrar ilegalmente num país estrangeiro), nem aos abusos de salário ou de horário relacionados com o emprego (infracções administrativas da lei laboral).

Segundo os padrões mínimos para a eliminação do tráfico de pessoas, tal como determinados na Lei de Proteção às Vítimas do Tráfico (TVPA), uma resposta eficaz ao tráfico de pessoas no âmbito do direito penal deve implicar um tratamento dos casos sob processo judicial tão sério como o que é dado a outros crimes graves, com o rapto ou a violação, e deve impor consequências suficientemente severas para que o efeito seja dissuasor.

A eficácia dos esforços para aplicação da lei no combate ao tráfico constitui um grande desafio. O tráfico de pessoas ocorre frequentemente em várias etapas, ao longo de períodos de tempo prolongados, e envolve normalmente múltiplos intervenientes. O tráfico de pessoas é um crime escondido, em que os infractores tiram partido do desequilíbrio de poderes para coagir e intimidar as suas vítimas, forçando-as ao silêncio. As vítimas de tráfico podem desconhecer o seu direito a protecção legal, e temer ser objecto de processo penal ou de punição por crimes ou infracções de leis da imigração cometidos em consequência directa do tráfico. Mesmo que uma vítima inicialmente consinta colocar-se numa situação em que a exploração virá a ocorrer mais tarde, ou participar em actos criminosos durante o período em que é explorada, segundo o Protocolo de Palermo esse consentimento é irrelevante do ponto de vista legal a partir do momento em que essa pessoa é sujeita a serviços forçados através do uso de força, fraude ou coerção. Em qualquer um destes cenários os órgãos policiais devem reunir evidência que possibilite aos promotores públicos provar que os suspeitos tinham a intenção de explorar alguém, muitas vezes com poucas, e por vezes nenhuma, testemunhas que corroborem essas acusações. Quando o crime abrange vários países, os governos podem enfrentar ainda mais desafios para assegurar a cooperação e a jurisdição internacionais, de modo a investigar com eficácia e proceder judicialmente contra os crimes de tráfico.

As páginas que se seguem analisam a importância de uma lei abrangente de combate ao tráfico e a necessidade de um sistema de responsabilização criminal com fortes efeitos dissuasores, bem como alguns dos desafios que os governos enfrentam na investigação e procedimento penal do crime de tráfico de pessoas.

Âmbito e Eficácia das Leis Nacionais de Combate ao Tráfico

Em casos de tráfico, o instrumento mais importante para um processo penal eficaz é uma legislação abrangente de combate ao tráfico que defina claramente o crime em conformidade com o direito internacional—especificando actos, meios e fins. São essas leis que criam o enquadramento de todos os esforços nacionais de combate ao tráfico e dão autoridade às iniciativas de aplicação da lei, proporcionando aos funcionários do sector da justiça definições claras que, em caso de suspeita de crime de tráfico, os

ajudam a utilizar as disposições legais durante a investigação e o procedimento penal. No que respeita ao procedimento penal e à aplicação da lei, uma legislação severa de combate ao tráfico inclui:

- A criminalização de todas as formas de tráfico de pessoas.
- Uma definição clara de tráfico de pessoas que enuncie os actos, meios e fins distintos dos de crimes relacionados—tais como contrabando de migrantes, prostituição, rapto, tráfico de órgãos e adopção ilegal.
- Penas de prisão pela prática de crimes de tráfico tão severas quanto as aplicadas a outros crimes graves, como a violação ou o rapto.
- Um mandato que defina claramente as funções e responsabilidades das agências ou ministérios governamentais relevantes, incluindo no que respeita à coordenação inter-ministerial de políticas de combate ao tráfico.

Uma legislação forte e abrangente de combate ao tráfico é sinal do compromisso de um governo de não tolerar o tráfico de pessoas, oferecendo aos órgãos policiais e promotores públicos os instrumentos necessários para garantir condenações e justiça para as vítimas.

Responsabilização Criminal e Dissuasão Forte

Para além de proteger as vítimas de retaliação e re-vitimização, uma resposta eficaz do sistema de direito penal leva os traficantes a tribunal, quer para os punir pelos seus crimes, quer para dissuadir outros de os cometer. Contudo, os governos de muitos países têm dificuldade em responsabilizar judicialmente os traficantes de pessoas e, mesmo quando conseguem condenações, por vezes impõem penas suspensas, multas ou sanções administrativas em vez de penas de prisão.

Tal como foi já referido, uma resposta forte no combate ao tráfico deve reconhecer a natureza séria do tráfico de pessoas e impor castigos do mesmo nível de severidade que os aplicados a outros crimes graves num determinado país, tais como violação e rapto. Por exemplo, em 2015, os tribunais da **Lituânia** condenaram 17 traficantes a penas de prisão, por períodos entre três a oito anos, o que é consentâneo com as penas aplicadas a outros crimes graves. Em 2014 a Lituânia fez emendas ao seu código penal para garantir que os infractores de tráfico sexual infantil julgados por crime de prostituição não possam beneficiar de penas menos severas. Essa emenda aumentou as penas aplicáveis aos que tiram proventos da prostituição e anulou uma disposição que permitia aos juízes tomar em consideração o facto de uma criança poder ter dado consentimento, adequando assim a legislação mais correctamente às determinações do direito internacional, segundo a qual as crianças não podem consentir no tráfico

sexual. Para além de proporcionar justiça às vítimas de exploração, as penas severas podem constituir um elemento dissuasor forte para potenciais traficantes.

Apesar disso, muitos governos não impõem penas de prisão por tempo suficiente. Em muitos países, os oficiais de justiça impõem frequentemente penas suspensas, multas ou sanções administrativas aos traficantes de pessoas. Estas punições menos severas podem ser resultado de, entre outras razões, directrizes menos rigorosas relativas a sentenças, falta de conhecimento sobre o crime de tráfico de pessoas, ineficácia sistémica dos sistemas de justiça criminal ou considerações de ordem socio-cultural. Há também outros países onde a lei do tráfico de pessoas permite aos juízes impor uma multa em vez de tempo de prisão, prática que pode limitar o potencial de um verdadeiro efeito dissuasor sobre o acusado e outros traficantes. Os traficantes que lucram financeiramente com a exploração de pessoas frequentemente têm meios para pagar multas, que mais não são do que um custo associado ao negócio.

Embora as diferentes percepções culturais da justiça criminal possam criar disparidades na forma como os países avaliam e penalizam os suspeitos de crime, o Protocolo de Palermo, assinado por 170 Estados, não permite variações culturais. Por exemplo, o acesso à justiça deve ser idêntico para todas as vítimas independentemente de idade ou de género, bem como para populações vulneráveis que são normalmente sujeitas a discriminação. Do mesmo modo, o procedimento penal em casos de tráfico deve prosseguir independentemente do género do traficante. O sistema penal deve dar prioridade a casos de tráfico sexual e laboral, tanto a vítimas adultas masculinas, como a mulheres e crianças.

Por exemplo, nos últimos anos o governo do **Bahrain** começou a proceder judicialmente contra potenciais violações da lei do trabalho que podiam ser classificadas como tráfico de pessoas. Em 2014 o Ministério do Trabalho do Bahrain levou a tribunal 63 casos com estas características, de entre 427 casos pendentes de violação de leis laborais. Anteriormente, nenhum caso deste género era investigado à luz do direito penal, sendo apenas tratado administrativamente. A aplicação de sanções aos traficantes laborais constitui um progresso significativo e tem um efeito dissuasor muito maior.

Em consonância com o Protocolo de Palermo, o ideal é um enquadramento jurídico centrado na vítima que também autorize a restituição ou compensação da mesma por ordem do tribunal, paralelamente à condenação efectiva dos traficantes. Vários governos foram mais longe e determinaram que a restituição é obrigatória, dando assim às vítimas apoio monetário pelos danos sofridos. Em 2015, um juiz da **Guiana** condenou uma traficante a uma pena de três anos de prisão e exigiu que ela pagasse

restituição—a primeira vez que nesse país um tribunal ordenou que um traficante restituísse a vítima. Em 2015, na **Suíça**, 28 vítimas receberam restituição dos seus traficantes após as respectivas condenações destes. Em Março de 2015, um tribunal na **Austrália** ordenou que um traficante condenado pagasse o equivalente a US\$134.000 de salários atrasados e juros ao cidadão indiano que sujeitara a trabalho forçado. No entanto, em muitos outros casos, mesmo em países com sistemas penais bem desenvolvidos, os tribunais não concedem restituição no processo de condenação judicial e, em alguns casos, os promotores públicos não pedem a restituição em nome das vítimas.

Desafios Comuns na Busca de Justiça

Os esforços eficazes de combate ao tráfico por parte das autoridades policiais são sempre um desafio e até os governos mais eficazes têm dificuldade em enfrentar o crime de uma forma abrangente. O Relatório deste ano apresenta uma lista de menos de 10.000 condenações de traficantes de pessoas em todo o mundo, enquanto o cálculo do número de vítimas desse tráfico continua a ser de dezenas de milhar. No entanto, mesmo sendo baixo o número de condenações, o número de casos que muitos sistemas de justiça criminal enfrentaram em todo o mundo excedeu a sua capacidade de processamento. Fundos limitados e formação deficitária do pessoal são impedimentos à investigação de muitos tipos de crime, incluindo o tráfico de pessoas. Frequentemente, o tempo e recursos existentes são distribuídos, com dificuldade, entre prioridades concorrentes. É necessário abordar frontalmente estes desafios.

Obstáculos à Preparação de uma Acção Judicial Bem Fundamentada

Preparar uma acção judicial bem fundamentada contra os traficantes de pessoas pode ser um processo complexo e difícil. Em muitos casos, as autoridades policiais iniciam a investigação com uma única vítima que, muitas vezes, é a única testemunha que pode descrever a força, fraude ou coerção sofrida no decurso da sua vitimização. As autoridades devem de seguida reunir provas que corroborem esse testemunho, um processo que é muitas vezes difícil e requer muito tempo. É fundamental que os órgãos policiais sejam bem formados no modo como devem corroborar o testemunho da vítima e reunir provas que demonstrem a intenção da pessoa suspeita de explorar alguém por meio de trabalho forçado ou tráfico sexual. Para além disso, os investigadores e os promotores públicos devem trabalhar em conjunto durante o período de investigação para garantir que as provas necessárias são reunidas e que quaisquer fragilidades da acção judicial são resolvidas o mais cedo possível. Provas não adequadas ou incompletas são muitas vezes a causa do fracasso de muitas acções judiciais em todo o mundo.

Para responder a certos problemas na recolha de provas, os governos de alguns países estreitaram a colaboração entre a polícia e os promotores públicos. Na **África do Sul** a National Prosecution Authority (NPA) (Autoridade Nacional Incumbida da Acção Penal) lidera os esforços nacionais de combate ao tráfico; os promotores públicos coordenam os grupos de trabalho provinciais de combate ao tráfico, o que lhes permite liderar os esforços das agências provinciais da aplicação da lei e os programas de formação dirigidos à sua respectiva polícia e pessoal das comunidades de todo o país, o que por sua vez contribui para o desenvolvimento de conhecimentos especializados e trabalho em rede dos profissionais com formação.

Os agentes de aplicação da lei e os oficiais da justiça precisam de receber formação avançada para adquirirem técnicas adequadas de investigação e recolha de provas. Na **Ucrânia**, em 2017, o Procurador-Geral emitiu uma directiva que dá às investigações de tráfico de pessoas prioridade de acesso aos recursos de vigilância. No **Cambodja**, as organizações locais e até algumas autoridades admitem que existe uma necessidade urgente de a lei autorizar técnicas sofisticadas de recolha de provas, incluindo investigações secretas, escutas telefónicas e a capacidade de obter mandados de busca. Estas técnicas podem contribuir para que as autoridades policiais não tenham de depender tanto do depoimento de testemunhas e se adaptem à natureza cada vez mais clandestina do tráfico de pessoas no Cambodja. Sem isso, a capacidade de as autoridades policiais investigarem estes casos é limitada, sendo forçadas a encerrá-los na impossibilidade de obter provas. Em muitos outros países o desafio reside na recolha e processamento de provas forenses legalmente admissíveis em tribunal.

Atrasos no Procedimento Penal

Em muitos países, a acumulação de processos nos tribunais e o facto de os agentes policiais estarem sobrecarregados causam demoras nos procedimentos penais e retardam a execução da justiça. Muitos são os governos que não têm pessoal adequado para lidar com casos de tráfico morosos ou que sofrem de um alto índice de rotatividade de pessoal entre quadros com experiência suficiente para processá-los. Atrasos significativos nesses processos podem desencorajar as vítimas a prestar depoimento ou a prosseguir com um caso, ou podem ter como consequência que a pessoa já não se encontre no país ou não esteja disponível para ajudar as autoridades policiais ou depor em tribunal. Pior ainda, é possível que estes atrasos permitam aos traficantes continuar a explorar, ameaçar e intimidar as vítimas, incluindo sobreviventes cujo testemunho é necessário para que se obtenha uma condenação.

Com recursos e pessoal limitados, alguns governos fizeram esforços para nomear promotores públicos especializados para gerir o volume do contencioso no combate ao

tráfico, uma medida que facilita o desenvolvimento de conhecimento especializado sobre a investigação e o procedimento penal em casos complexos de tráfico e que permite uma atenção continuada ao combate a este crime. Por exemplo, um promotor público especializado entenderia a razão pela qual é possível que uma vítima de tráfico inicialmente minta às autoridades policiais sobre os factos do crime ou até descreva o seu envolvimento voluntário no esquema de tráfico. Um promotor público inexperiente pode olhar para uma testemunha relutante, ou que presta falsas declarações, como um obstáculo ao procedimento penal, em vez de ver nela a evidência do sucesso do traficante que controla de tal modo a sua vítima que esta sente que não pode confiar nos agentes da autoridade. Os promotores públicos especializados têm um melhor entendimento de como devem responder a estes desafios.

No **Botswana**, depois da adopção da Lei de Combate ao Tráfico de Pessoas, em 2014, a Secretaria-Geral do Ministério Público nomeou um promotor público para tratar especificamente de procedimentos penais em casos de tráfico. Tais funcionários especializados entendem a complexidade e as questões que as acções judiciais relacionadas com o tráfico sempre apresentam, e podem partilhar essas informações com outros funcionários do sector judicial através de sessões regulares de formação e análise de casos. Para além disso, os promotores públicos especializados adquirem um bom entendimento das necessidades das vítimas-testemunhas, e daquilo que lhes é exigido, e conseguem desenvolver mecanismos especializados para as ajudar.

O Supremo Tribunal das **Filipinas** instituiu o projeto piloto de julgamento contínuo, em 2014, com o propósito de acelerar significativamente o procedimento penal nos casos de tráfico de pessoas. No seu primeiro ano, o tribunal completou sete acções judiciais em menos de um ano e continuou a acelerar o ritmo dos procedimentos penais de tráfico nos anos subsequentes, mesmo se alguns casos continuam pendentes. Em comparação, em 2013 os procedimentos legais para casos de tráfico nas Filipinas levavam uma média de três anos e meio a cinco anos a completar.

Em países que têm um sistema de direito civil, o tráfico é tratado como um crime grave que requer julgamento ao nível de tribunal de segunda instância, o qual pode não reunir regularmente nem tratar de casos de tráfico devido, quer à acumulação de outros processos judiciais importantes, quer aos recursos limitados. Para dar resposta a este problema, os governos devem encorajar os tribunais a reunir com regularidade, bem como financiar sessões especiais para prevenir ou diminuir a acumulação de processos, ou dar prioridade aos processos de tráfico de pessoas aquando da calendarização das sessões de tribunal.

Resoluções Não-Penais

A investigação e o julgamento do foro criminal podem ser morosos e necessitar de muitos recursos, sem que haja a garantia de condenação ou restituição financeira. Por sua vez, os procedimentos penais prolongados podem levar as vítimas a sentir-se frustradas e desiludidas com o sistema jurídico; é possível que as vítimas, que estão traumatizadas e procuram retomar as suas vidas, parem simplesmente de participar se a investigação ou o procedimento judicial se arrastar demasiado tempo. É frequente as viagens serem dispendiosas para as vítimas, que têm de se deslocar e permanecer nas cidades onde decorrem os julgamentos. Os réus podem utilizar a tática de tentar adiar ou prolongar um julgamento, sabendo ser possível que as vítimas não consigam continuar a participar e a apresentar as suas queixas por questões económicas ou emocionais. Frequentemente, as realidades que tornam as pessoas vulneráveis ao tráfico de pessoas, incluindo pressões económicas, discriminação e falta de autonomia, continuam a fazer-se sentir mesmo após a situação de tráfico terminar. Serviços de apoio e acesso à autorização de trabalho permitem que as vítimas continuem a participar em julgamentos prolongados.

Face a todas estas dificuldades, por vezes as vítimas de tráfico de pessoas preferem a mediação, ou a resolução extrajudicial, à participação nos procedimentos penais. Essas formas alternativas são vistas como mais expeditas e seguras em termos de um resultado positivo na forma de restituição financeira, incluindo o pagamento em dinheiro de salários atrasados ou por infracções da lei laboral. Acontece até que, em alguns países, as ONG aconselham as vítimas a procurar a mediação de preferência à investigação criminal para evitar a pressão financeira e emocional de que podem vir a sofrer, sempre que a probabilidade de os procedimentos penais resultarem em condenação é baixa. Noutros casos, a vítima pode preferir chegar a acordo quanto a salários em atraso ou danos por meio de resolução extrajudicial, em vez de arriscar a exposição pessoal e a incerteza de um julgamento penal, o qual, mesmo quando corre bem, não compensa a vítima financeiramente.

Por exemplo, no **Laos**, o governo encorajou as vítimas a cooperar com os promotores públicos, e o Sindicato de Mulheres de Lao tem feito esforços para familiarizar as vítimas com o funcionamento de um processo de tribunal criminal; contudo, em anos anteriores, uma falta geral de incentivos, recursos e advogados dificultou a plena participação das vítimas em procedimentos penais formais, que podem arrastar-se e possivelmente não incluir restituição financeira. Em vez de apoiar os esforços de procedimento penal, esta situação levou algumas das vítimas a escolher a mediação tradicional extrajudicial para conseguirem um desfecho mais rápido e restituição

financeira.

Contudo, os procedimentos de mediação não cumprem as normas do Protocolo de Palermo, que define o tráfico de pessoas como um crime que deve ser processado judicialmente e não uma infracção civil remediável através do pagamento de danos. Para além disso, há a expectativa de que penas de prisão comensuráveis com o carácter hediondo do crime sejam um elemento dissuasor mais eficaz do que as trocas ou sanções pecuniárias só por si. Mesmo em países onde os sistemas legais permitem que se instaurem processos contra alegados traficantes em casos de foro quer civil, quer criminal, no melhor dos casos a queixa civil ocorre em complemento do processo criminal e não como sua alternativa. Os governos devem esforçar-se por criar confiança nos sistemas de justiça criminal e responsabilizar os infractores de tráfico de pessoas. Sem penas de prisão é pouco provável que os traficantes de pessoas sejam efectivamente dissuadidos.

Cumplicidade e Corrupção

Aqueles que aplicam a lei não estão acima dela. A cumplicidade das autoridades é um problema presente em muitos sistemas de justiça criminal. Há países em que os agentes das forças policiais ignoram sinais claros de exploração e participam activamente, ou facilitam, o tráfico de pessoas. Alguns agentes da polícia trabalham, fora do horário de serviço, como guardas de segurança em casas de prostituição ou outros locais onde ocorre a exploração de vítimas de tráfico sexual, tornando-se desse modo potencialmente cúmplices dos traficantes e reduzindo a probabilidade de as vítimas terem suficiente confiança na polícia para denunciarem esses crimes. Nas fronteiras alguns agentes aceitam subornos para permitir a passagem ilegal de vítimas do tráfico ou de migrantes vítimas de contrabando, os quais são vulneráveis ao tráfico e podem mais tarde vir a ser sujeitos a exploração; é possível que alguns agentes criem documentos falsos para os traficantes e seus associados. Há ainda autoridades governamentais culpadas de utilizar a sua posição para facilitar ou cometer crimes de tráfico para lucro financeiro próprio, ou que exploram, elas mesmas, as vítimas, sujeitando os seus empregados domésticos à servidão, por exemplo, ou pagando em por actos sexuais com vítimas de tráfico, com plena consciência do que fazem.

Devido à especificidade da posição dos agentes da autoridade policial no governo, estes também podem obstruir as investigações. Por vezes, encorajados por suborno ou pressão por parte de suspeitos de tráfico ou funcionários cúmplices, alguns agentes da autoridade atrasam intencionalmente os esforços de investigação, utilizando diversas práticas como causando demoras no processamento das provas ou pedindo adiamentos. Isto pode atrasar ou causar lentidão no processo e início de um

juízo. Tal como foi dito atrás, os atrasos aumentam os encargos para as vítimas, incluindo o encargo financeiro, e podem desencorajar a sua participação continuada nos julgamentos penais. Estes atrasos dão também mais tempo aos traficantes e funcionários cúmplices para intimidarem as testemunhas e suas famílias.

É muito importante que os governos investiguem de forma rigorosa qualquer sinal de cumplicidade por parte das autoridades e instaurem processos penais contra autoridades governamentais e das agências da aplicação da lei, quer por envolvimento no crime, quer por actos corruptos com ele relacionados. As autoridades governamentais cúmplices devem ser sujeitas a responsabilidade criminal e penas severas, e não apenas a mudança de posto ou outras medidas administrativas. A responsabilização tem um forte efeito dissuasor sobre outros funcionários que são cúmplices potenciais. O processo penal público contra a corrupção cria confiança no governo em geral, e nos agentes da autoridade em particular, encorajando assim as vítimas e testemunhas a denunciar casos de tráfico de pessoas.

Muitos governos estão a tomar medidas adequadas ao local para dar resposta à corrupção e à cumplicidade. Por exemplo, em 2015, as Forças da Polícia Real de **Antígua e Barbuda** emitiram um nova ordem permanente que proíbe aos agentes da autoridade ter um segundo emprego em clubes nocturnos ou de *strip*. Este género de segundo emprego é prática comum na região, mas o governo emitiu esta ordem para evitar a aparência de que existe protecção policial a estes estabelecimentos. Em 2013 a comissão anti-corrupção do **Nepal** indiciou 46 funcionários dos Departamentos de Emprego Estrangeiro e de Imigração por emitirem documentos falsos, o que constituiu um factor de dissuasão para quaisquer outros que pudessem ser tentados a facilitar o tráfico de pessoas.

Os governos podem também encorajar a transparência como forma de pôr a descoberto, ou de dissuadir, a cumplicidade e corrupção de funcionários e dar poderes a agentes independentes para investigar e denunciar casos de cumplicidade de funcionários no tráfico, tal como fazem os mediadores de combate à discriminação na **Finlândia** e na **França**. Unidades da polícia dedicadas ao combate ao tráfico não só encorajam o desenvolvimento de competências especializadas entre os agentes de aplicação da lei, mas também servem para inocular contra formas de corrupção e cumplicidade mais abrangentes. Foram criadas unidades destas no **Chile**, **Chipre**, **Ucrânia**, **Tailândia** e **África do Sul**, só para citar alguns exemplos. O controlo e verificação dos membros dessas unidades através da verificação de antecedentes criminais e de credenciação de segurança oferece garantias adicionais contra a corrupção e cumplicidade.

Procedimento Penal contra Todas as Partes com Culpabilidade Criminal

Dada a natureza abrangente de muitos dos esquemas de tráfico de pessoas, é frequente os casos envolverem uma multiplicidade de intervenientes, como agências intermediárias e de recrutamento que persuadem as pessoas a deixar as suas casas com promessas de emprego; condutores de camião ou de táxi que transportam vítimas potenciais; contrabandistas que ajudam as pessoas a atravessar fronteiras; guardas que vigiam e controlam as vítimas; todos os que lucram financeiramente com a exploração; e aqueles que supervisionam a exploração em si— o proprietário do clube, casa de prostituição ou hotel, o gerente da fábrica ou da quinta, o operador da mina, ou o capitão do navio, entre outros.

Todas estas pessoas, se o seu envolvimento foi feito com conhecimento de causa, são passíveis de serem culpados de crime. Os traficantes de pessoas não são apenas aqueles que supervisionam a exploração das vítimas ou os conspiradores principais que organizam o esquema. Qualquer intermediário envolvido no processo de recrutamento ou transporte, se tiver conhecimento da intenção de explorar as vítimas de tráfico sexual ou laboral, é responsável e deve ser considerado sujeito a responsabilização criminal. Do mesmo modo, quem comprar ou pagar, com conhecimento de causa, por um acto sexual comercial com uma vítima de tráfico sexual também é traficante de pessoas.

Por exemplo, há locais onde os intermediários recrutam mulheres com ofertas de trabalho ostensivamente legítimo no estrangeiro, mas mais tarde forçam-nas a uma situação de tráfico laboral ou sexual. Estes recrutadores, no entanto, agem frequentemente em colaboração com traficantes nas cidades ou países de destino e conhecem as condições que esperam essas mulheres. Quando a exploração é descoberta—normalmente no país de destino—as vítimas apenas sabem identificar o recrutador que inicialmente as enganou, mas não o traficante e organizador principais. Pior ainda, as vítimas que são repatriadas após a situação de exploração no estrangeiro voltam frequentemente aos mesmos locais onde haviam sido recrutadas e podem estar sujeitas a intimidação por parte dos intermediários que estiveram directamente envolvidos no seu tráfico mas que não foram responsabilizados pelo mesmo. A ausência de investigação e de processo penal deixa a vítima susceptível a retaliação e inibe algumas vítimas de denunciar a sua exploração às autoridades e de participar em julgamentos contra os seus traficantes.

Os governos devem aumentar os esforços para detectar e proceder judicialmente contra todos os envolvidos, com conhecimento de causa, em crimes de tráfico e exploração de vítimas, incluindo através de investigações robustas que revelem as

táticas do esquema, rastreiem as pessoas que pertencem à organização criminosa e sigam o trilho do pagamento pecuniário.

Em muitos casos é possível que os agentes da autoridade partam do princípio que os intermediários não são conspiradores, ou que não sabem o que vai acontecer aos trabalhadores que recrutam ou transportam, e que por isso não podem ser sujeitos a processos judiciais. É essencial fazer uma investigação cuidadosa de todos o que estão envolvidos na rede de tráfico para garantir que os infractores, a todos os níveis, são responsabilizados pelo seu envolvimento em crimes de tráfico, e também como medida de dissuasão para desencorajar outros de desempenhar estes papéis.

Independentemente de os funcionários responsáveis pela aplicação da lei poderem ou não determinar se um intermediário tinha conhecimento da intenção de exploração, devem interrogar esses intermediários durante a investigação de forma a perceberem a totalidade do esquema e garantir justiça e segurança para as vítimas. Em 2012, houve um caso nos **Estados Unidos** em que as autoridades do estado de Nova Iorque acusaram vários réus de tráfico sexual e branqueamento de capitais; apresentaram também queixa contra seis condutores de táxi pelo seu papel no transporte das vítimas e por identificarem novos clientes, perseguindo todos os intermediários responsáveis por apoiar a operação de tráfico sexual, bem como os que pagaram pelos serviços. As autoridades também podem consciencializar as comunidades onde os recrutadores operam frequentemente, alertando aqueles que têm a probabilidade de ser alvo de falsas promessas que podem levar à sua vitimização. As acções desenvolvidas em comunidades vulneráveis podem ajudar as forças policiais a identificar vítimas que, por sua vez, podem ajudar a estabelecer um padrão de comportamento por parte dos recrutadores e assim provar a intenção necessária que apoiaria uma condenação. A Agência Governamental do Emprego no Estrangeiro das **Filipinas** realiza campanhas robustas de sensibilização para que os trabalhadores filipinos no estrangeiro saibam identificar sinais que alertam para práticas de recrutamento ilegais ou sem escrúpulos. Por sua vez, trabalhadores no estrangeiro bem informados dão informações à Agência, o que lhe permite proactivamente identificar e investigar actividades de recrutamento suspeitas. Em 2015, a Agência investigou 98 casos de recrutamento ilegal que implicaram 231 queixosos e resultaram no enceramento de 12 estabelecimentos não-licenciados e no encaminhamento de 84 casos para investigação criminal.

Empreender esforços robustos para investigar e proceder judicialmente contra todos os intermediários e intervenientes conscientemente envolvidos na prática de crimes de tráfico é essencial para prevenir que esses crimes ocorram e responsabilizar todos os criminosos. Muitos países têm leis sobre o tráfico com cláusulas que penalizam os

colaboradores e cúmplices, e que definem especificamente punições de diferentes graus a aplicar aos envolvidos segundo as diferentes formas de participação no crime. Na verdade, os governos devem tentar usar as leis de combate ao tráfico para processar judicialmente todos aqueles que conscientemente se envolveram em qualquer uma das infracções abrangidas por essas leis.

Necessidade de Cooperação Bilateral e Multilateral

O tráfico de pessoas ocorre em praticamente todos os países do mundo e frequentemente atravessa fronteiras. Se bem que o crime de tráfico de pessoas não implique necessariamente movimento, quer dentro de um país, quer através de fronteiras, é comum estes casos envolverem movimento entre países de origem, trânsito e destino. Esta é a realidade, sobretudo numa economia global cada vez mais interligada e tendo em conta o aumento da migração. É frequente as pessoas que procuram oportunidades ou que fogem de conflitos transitarem por vários países, ficando vulneráveis ao tráfico de pessoas durante esses percursos. Outras pessoas, recrutadas de suas casas, são deslocadas por intermediários e exploradores, entre os quais se encontram por vezes pessoas que fazem contrabando de migrantes, até países terceiros onde são exploradas. Os traficantes normalmente tiram partido da falta de cooperação entre governos para esconderem o verdadeiro alcance das suas actividades criminosas. A natureza transnacional de muitos crimes de tráfico requer um esforço acrescido, por parte dos governos, de cooperação mútua. Os governos devem cumprir com as suas obrigações conforme os Artigos 2º e 10º do Protocolo de Palermo, que estipulam a cooperação e partilha de informações entre as autoridades das áreas da aplicação da lei, da imigração e de outros sectores relevantes do governo com vista à investigação e instauração de processo penal contra o tráfico.

Os governos de países de origem referem dificuldades na investigação e procedimento penal de crimes de tráfico cujas vítimas são exploradas para além da sua fronteira. Os governos dos países de destino e de trânsito referem a incapacidade de reunir provas que comprovem que houve fraude ou coerção nas fases iniciais do esquema de recrutamento. Para além disso, as questões de jurisdição colocam desafios importantes aos esforços dos agentes de aplicação da lei. Contudo, há esforços de cooperação internacional prometedores. Em 2016, com o apoio do **Sri Lanka**, o **Nepal** enviou uma equipa de polícias e outros funcionários dos ministérios do trabalho, negócios estrangeiros e da previdência social a Colombo, capital do Sri Lanka, para investigarem denúncias de que traficantes de pessoas e contrabandistas de migrantes utilizavam cada vez mais o Sri Lanka como local de trânsito de mulheres nepalesas para serem exploradas noutros países. Em colaboração com a polícia do Sri Lanka, a equipa do

Nepal encontrou e ajudou a repatriar 19 trabalhadores migrantes retidos.

Durante o período em análise de 2016, o governo do **Cazaquistão** investigou 17 casos relacionados com o tráfico, em cooperação com vários governos estrangeiros, incluindo a **República do Quirguistão**, o **Uzbequistão**, a **Rússia** e o **Tajiquistão**. Em **Santa Lucia**, os investigadores da polícia cooperaram com os **Estados Unidos**, o **Bangladesh** e o **Reino Unido** no decurso da investigação sobre três cidadãos indianos e um do Bangladesh, acusados de sujeitarem nove pessoas a trabalho forçado na indústria hoteleira. Recentemente, o governo deu início ao procedimento penal contra os quatro réus. Num caso de turismo sexual que envolvia o **Reino Unido** e a **Índia**, uma agência governamental indiana de aplicação da lei cooperou com uma congénere no Reino Unido na instauração de processo judicial contra um réu britânico. Do mesmo modo, as autoridades policiais dos **Estados Unidos** e do **México** realizam acções coordenadas e bilaterais de aplicação da lei, ao abrigo da Iniciativa Bilateral EUA-México de Coacção do Tráfico de Pessoas, para desmantelar as redes do tráfico de pessoas que conduzem operações através da fronteira entre os dois países. Em 2015, os dois governos apreenderam simultaneamente oito réus em ambos os países e acusaram-nos judicialmente de coordenarem operações de tráfico sexual. Os governos colaboraram ainda na extradição para os Estados Unidos, em 2016, dos cinco réus detidos no México.

Há muita legislação sobre o tráfico que inclui cláusulas que autorizam a jurisdição extra-territorial, a qual permite aos governos investigar os seus cidadãos que são responsáveis por crimes de tráfico no estrangeiro. Por exemplo, nos **Estados Unidos**, **Portugal**, **Qatar** e **Suécia** a legislação que proíbe os crimes sexuais contra crianças tem um alcance extra-territorial, o que permite o processo penal contra suspeitos da prática de turismo sexual infantil que são cidadãos desses países e que cometem infracções no estrangeiro.

Para além de alavancar conhecimentos especializados e recursos dos Estados-membros, as organizações multilaterais criam uma dinâmica para desenvolver estratégias globais, regionais e nacionais que ajudam a desmantelar as redes de tráfico e conferem poder às populações vulneráveis. A INTERPOL publica notificações pedindo cooperação ou emitindo alertas aos países-membros, o que permite às forças de polícia nacionais partilhar informações essenciais relacionadas com o crime. Por exemplo, uma notificação verde dá avisos e informações classificadas sobre pessoas que cometeram infracções penais e que provavelmente as cometerão de novo noutros países. O Gabinete das Nações Unidas contra a Droga e o Crime, UNODC, encarregado de promover a implementação do Protocolo de Palermo, reúne peritos do

governo para colaborarem em questões emergentes do tráfico de pessoas e oferece assistência técnica aos governos mediante pedido. Para além disso, o UNODC mantém uma base de dados pública de jurisprudência com mais de 1.400 casos de tráfico de pessoas em todo o mundo, bem como um resumo de casos que ajuda os profissionais do domínio da justiça penal e outros interessados, dando informações sobre a forma como as questões probatórias são abordadas noutras jurisdições.

As organizações multilaterais e regionais também se esforçam por conseguir o consenso entre os seus Estados-membros no que respeita a objectivos, compromissos e normas comuns; e podem ajudar a uniformizar os métodos de investigação e recolha de dados aos níveis regional e sub-regional. A Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) é um exemplo de liderança multilateral em que a construção de consenso levou ao desenvolvimento e adopção de um novo instrumento regional juridicamente vinculativo. A Convenção da ASEAN Contra o Tráfico de Pessoas, Especialmente Mulheres e Crianças, que entrou em vigor em 8 de Março de 2017, oferece aos Estados-Membros um enquadramento que lhes permite entrar em cooperação policial directa em casos de tráfico de pessoas. Os fóruns multilaterais também são, frequentemente, locais onde os Estados-membros, a sociedade civil, os meios académicos, o sector privado e os sobreviventes podem trocar informações sobre experiências e dificuldades, incluindo a identificação de questões novas e emergentes relacionadas com o tráfico de pessoas.

Seja qual for o ângulo do combate ao tráfico de pessoas, a colaboração alavanca conhecimentos especializados, recursos e capacidade, conduzindo assim a melhores resultados gerais no âmbito da aplicação da lei e de protecção à vítima.

Conclusão

O tráfico de pessoas é um assalto à dignidade humana e deve ser penalizado em conformidade. Nenhum governo pode levar os traficantes de pessoas à justiça, ou dar resposta às necessidades das vítimas, sem uma legislação sobre tráfico de pessoas rigorosa e abrangente, sem uma forte capacidade de aplicar a lei e instaurar procedimentos penais financiada com recursos adequados, ou sem um judiciário bem informado. As vítimas do tráfico de pessoas merecem um acesso à justiça atempado e relevante, através de um sistema que respeite o Estado de direito e as garantias processuais. Sem estas medidas, o tráfico de pessoas continuará a prosperar.

Se bem que os governos não possam anular a dor e o assalto à dignidade que as vítimas sofrem, podem procurar reparar esses males através do reconhecimento oficial da injustiça e de procedimento penal, condenação e aplicação de pena aos traficantes e cúmplices no tráfico de pessoas. Ao tomar estas medidas, os governos fazem justiça

para com as vítimas, criam sociedades mais estáveis que oferecem segurança aos mais vulneráveis e contribuem para construir um mundo livre de escravidão moderna.

Metodologia

O Departamento de Estado preparou este Relatório na base de informações recebidas de embaixadas dos Estados Unidos, funcionários do governo, organizações não-governamentais e internacionais, relatórios publicados, artigos noticiosos, estudos académicos, viagens de investigação em todas as regiões do mundo e informações submetidas a tipreport@state.gov. Este endereço de email é um meio através do qual organizações e indivíduos podem partilhar informações com o Departamento de Estado sobre os progressos do governo na abordagem ao tráfico.

Missões diplomáticas e agências nacionais dos Estados Unidos apresentaram relatórios sobre a situação do tráfico e as acções do governo para o combater; fizeram-no na base de investigação rigorosa que incluiu reuniões com uma ampla gama de funcionários do governo, representantes de ONG locais e internacionais, funcionários de organizações internacionais, jornalistas, académicos e sobreviventes. As missões dos Estados Unidos no estrangeiro são dedicadas à cobertura de questões do tráfico de pessoas durante todo o ano. O *Relatório sobre Tráfico de Pessoas* de 2017 abrange as acções empreendidas pelo governo desde 1 de Abril de 2016 até 31 de Março de 2017.

Classificação em Níveis

O Departamento classifica cada país neste Relatório em um de quatro níveis, tal como previsto na TVPA. A classificação baseia-se, não na gravidade do problema num país, mas na dimensão dos esforços feitos pelo seu governo para cumprir os padrões mínimos da TVPA para a eliminação do tráfico de pessoas (ver pág. 38), os quais, em geral, estão conformes ao Protocolo de Palermo.

O Nível 1 é a classificação mais elevada, mas tal não significa que o país não tenha um problema de tráfico de pessoas, ou que esteja a envidar suficientes esforços para resolver o problema. A classificação de Nível 1 antes indica que o governo reconheceu a existência do tráfico de pessoas, fez esforços para o enfrentar e cumpre os padrões mínimos da TVPA. Para se manter no Nível 1, todos os anos os governos devem demonstrar que fizeram progressos significativos no combate ao tráfico. O Nível 1 representa, portanto, uma responsabilidade, e não tanto uma aprovação. Nenhum país alguma vez completa a tarefa do combate ao tráfico.

A classificação em níveis e as narrativas que se encontram no *Relatório sobre Tráfico de Pessoas de 2017* reflectem uma avaliação do seguinte:

- promulgação de leis que proíbem formas graves de tráfico de pessoas, conforme a definição da TVPA, e disposição jurídica de sanções penais para infracções de tráfico;
- sanções penais prescritas para infracções de tráfico de pessoas com um máximo de pelo menos quatro anos de privação da liberdade ou pena mais severa;
- implementação de legislação sobre tráfico de pessoas por meio de processo penal robusto contra as formas de tráfico mais comuns no país, e condenação dos infractores;
- medidas proactivas de identificação de vítimas através de procedimentos sistemáticos que orientem os agentes da autoridade e outros intervenientes de primeira linha, apoiados pelo governo, no processo de identificação de vítimas;
- financiamento do governo e parcerias com as ONG para facultar às vítimas o acesso a cuidados básicos de saúde, aconselhamento e abrigo, permitindo-lhes relatar as suas experiências de tráfico a assistentes sociais e agentes de aplicação da lei com formação específica num ambiente em que a pressão é reduzida ao mínimo;
- acções de protecção às vítimas que incluem o acesso a serviços e abrigo sem detenção e com alternativas legais à deslocação para países onde as vítimas enfrentariam retaliação ou dificuldades;
- a medida em que um governo garante às vítimas assistência legal ou outra e, de acordo com as leis nacionais, a medida em que os procedimentos não ofendem os direitos, a dignidade ou o bem-estar psicológico das vítimas;
- a medida em que um governo garante uma repatriação e uma reintegração das vítimas que sejam seguras, humanas e, na medida do possível, voluntárias;
- medidas governamentais de prevenção do tráfico de pessoas, incluindo esforços para diminuir práticas identificadas como factores que contribuem para o tráfico de pessoas, tais como entidades patronais que confiscam passaportes de trabalhadores estrangeiros ou a emissão de autorização aos recrutadores de força laboral para cobrarem honorários de recrutamento a potenciais migrantes;
- e
- esforços do governo para reduzir a procura de actos sexuais de natureza comercial e o turismo sexual internacional.

A classificação em níveis e as narrativas NÃO são afectadas pelo seguinte:

- acções, mesmo que louváveis, realizadas exclusivamente por intervenientes não-governamentais no país;
- eventos de sensibilização do público em geral—financiados pelo governo ou de

- qualquer outra forma—que não apresentam ligação concreta com processo penal contra traficantes, protecção de vítimas ou prevenção do tráfico; e
- iniciativas de aplicação da lei, ou de desenvolvimento, de base alargada.

Relatório do Gabinete de Prestação de Contas: “O Relatório Anual do Estado Mostra Melhoramentos Mas Não Explica de Forma Explícita Certas Classificações ou Alterações de Nível”

A 5 de Dezembro de 2016 o Relatório do Gabinete de Prestação de Contas publicou um relatório que avaliava o *Relatório sobre o Tráfico de Pessoas (TIP)*, publicado anualmente pelo Departamento de Estado, e fazia várias recomendações ao Secretário de Estado destinadas a aumentar a clareza e utilidade do *Relatório TIP*. Entre estas encontrava-se a recomendação de que o *Relatório TIP* devia explicar de forma mais clara a base factual da classificação em níveis dos países. Com esse propósito, a justificação para a classificação de nível de cada país no *Relatório TIP* de 2017 encontra-se agora no primeiro parágrafo da narrativa de cada país e inclui nova linguagem que realça de forma mais explícita os factores em que a classificação num determinado nível se baseia. O propósito destas alterações é facultar uma articulação clara entre as afirmações feitas em cada narrativa do país e a sua respectiva classificação num certo nível, especialmente no caso de subidas e descidas de nível.

Guia dos Níveis

Nível 1

Os governos de países que estão em conformidade total com os padrões mínimos da TVPA para a eliminação do tráfico de pessoas.

Nível 2

Os governos de países que não estão em total conformidade com os padrões mínimos da TVPA mas que fazem esforços significativos para cumprirem com esses padrões.

Lista de Observação de Nível 2

Os governos de países que não estão em total conformidade com os padrões mínimos da TVPA, mas que fazem esforços significativos para cumprirem com esses padrões, e nos quais:

- a. o *número absoluto* de vítimas de formas graves de tráfico é muito significativo ou está a aumentar de forma significativa;

b. não são apresentadas provas de *intensificação de esforços* em relação ao ano anterior para combater formas graves do tráfico de pessoas, incluindo aumento do número de investigações, processos penais e condenações por crimes de tráfico, melhor assistência às vítimas e menor evidência de cumplicidade por parte de autoridades do governo com formas graves de tráfico; ou

c. se determinou que o país está a fazer esforços significativos para cumprir os padrões mínimos e essa determinação se baseou no compromisso assumido pelo país de instituir, durante o ano seguinte, *medidas adicionais*.

Nível 3

Os governos de países que não estão em total conformidade com os padrões mínimos da TVPA e que não fazem esforços significativos para cumprirem com esses padrões.

A TVPA enumera factores adicionais que ajudam a determinar se um país deve ser classificado como de Nível 2 (ou colocado na Lista de Observação do Nível 2) em vez de Nível 3: em primeiro lugar, em que medida é país de origem, trânsito ou destino de formas graves de tráfico; em segundo lugar, em que medida o governo do país não cumpre os padrões mínimos da TVPA e, em particular, em que medida funcionários públicos e outros funcionários têm sido cúmplices de formas graves de tráfico; e, em terceiro lugar, que medidas razoáveis o governo deveria tomar para ficar em conformidade com os padrões mínimos, tendo em conta os recursos e capacidades do governo para enfrentar e eliminar formas graves do tráfico de pessoas.

A emenda de 2008 à TVPA determina que qualquer país que tenha sido classificado na Lista de Observação de Nível 2 durante dois anos consecutivos, e que seria classificado na Lista de Observação de Nível 2 no ano seguinte, será classificado de Nível 3 nesse terceiro ano. A cláusula de descida automática de nível entrou em vigor pela primeira vez no Relatório de 2013. O Secretário de Estado está autorizado a renunciar à aplicação da cláusula de descida automática com base em provas credíveis de que a renúncia se justifica porque o governo tem um plano escrito que, se implementado, constituiria um esforço significativo para entrar em conformidade com os padrões mínimos da TVPA para a eliminação do tráfico, e que está a dedicar recursos suficientes à implementação desse plano. O Secretário só pode utilizar a renúncia por dois anos consecutivos. No terceiro ano o país terá de subir para o Nível 1 ou 2, ou descer para o Nível 3. Os governos sujeitos à cláusula de descida automática serão referenciados como tal nas narrativas dos países.

Restrições de Financiamento para Países de Nível 3

De acordo com a TVPA, os governos de países de Nível 3 podem estar sujeitos a certas

restrições no que diz respeito à assistência, sendo que o Presidente pode determinar não outorgar assistência governamental externa não-humanitária e não relacionada com o comércio. O Presidente pode ainda determinar a retenção de fundos para determinados países de Nível 3, destinados à participação de autoridades e funcionários governamentais em programas de intercâmbio educacional e cultural. Em conformidade com a TVPA, o Presidente pode também determinar dar instruções ao Director Executivo dos Estados Unidos de cada banco de desenvolvimento multilateral e do Fundo Monetário Internacional a votar contra, ou a fazer todos os esforços possíveis para negar empréstimos ou outras utilizações de fundos institucionais a um determinado país do Nível 3 para quase todos os fins (excepto para fins de assistência humanitária ou relacionada com o comércio, ou certos tipos de ajuda ao desenvolvimento).

Em alternativa, o Presidente pode renunciar à aplicação das restrições acima referidas se se determinar que a prestação dessa assistência a um país do Nível 3 promoveria os propósitos da TVPA ou serviria os interesses nacionais dos Estados Unidos. A TVPA também autoriza o Presidente a renunciar à aplicação de restrições de financiamento, se tal for necessário, para evitar efeitos substancialmente adversos em populações vulneráveis, incluindo mulheres e crianças.

Restrições de financiamento aplicáveis são válidas para o próximo Ano Fiscal, que começa a 1 de Outubro de 2017.

Nenhuma classificação de nível é permanente. Todos os países, incluindo os Estados Unidos, podem fazer mais. Todos os países devem manter e aumentar continuamente os esforços de combate ao tráfico.