

As migrações num mundo interligado: Novas linhas de acção

RELATÓRIO DA COMISSÃO MUNDIAL SOBRE AS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS



FUNDAÇÃO
CALOUSTE
GULBENKIAN

A tradução e a publicação da edição portuguesa do
*Relatório da Comissão Mundial sobre as Migrações
Internacionais* foram asseguradas pela
Fundação Calouste Gulbenkian

OUTUBRO 2005

Editado pela **Fundação Calouste Gulbenkian**
Tradução: **Elsa Oliveira, Lda / Carlos Fiuza**
Revisão: **Isabel Coelho Oliveira**
Paginação: **Paulo Emiliano**
Impressão: **SIG - Sociedade Industrial Gráfica, Lda.**

ISBN: 972-97843-5-3

Dep. legal: 239 257/06

© 2005 **Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais**

A Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais incentiva a divulgação do presente relatório. Não é necessária autorização para fotocopiar, reimprimir ou transmitir a totalidade ou parte deste relatório, desde que a fonte seja citada. Encontra-se também disponível no sítio web da Comissão, www.gcim.org.

Índice

Prefácio: A Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais	vii
Sinopse: as migrações num mundo interligado	1
Maximizar os resultados positivos	1
Capacidade, coerência e cooperação	2
Princípios de Acção	3
Introdução: dimensões e dinâmicas das migrações internacionais	5
Disparidades e diferenças	5
Complexidade da mobilidade humana	7
Interesses e atitudes opostos	9
I. Um mundo de trabalho: os migrantes num mercado de trabalho globalizado	11
Diferenças, disparidades e sua relação com as migrações	12
Liberalização do mercado de trabalho global ?	15
Programas de migrações permanentes e temporárias	16
Circulação dos prestadores de serviços	19
Mobilidade do pessoal altamente qualificado	19
Criação de empregos e meios de subsistência nos países de origem	20
II. Migrações e desenvolvimento: aproveitar o potencial da mobilidade humana	22
Migrações de pessoal qualificado	23
Facilitar o fluxo das remessas dos migrantes	25
Intensificar o impacto das remessas no desenvolvimento local	26
Diásporas e desenvolvimento	28
Regresso e desenvolvimento	30
III. O desafio das migrações irregulares: a soberania dos Estados e a segurança das pessoas	31
Consequências negativas das migrações irregulares	32
Necessidade de uma abordagem completa e a longo prazo	34
Resolver o problema da procura de mão-de-obra migrante irregular	35
Resolver o problema dos migrantes em situação irregular	36
Contrabando de migrantes e tráfico de seres humanos	37
Migrações irregulares e asilo	39

IV. Diversidade e coesão: os migrantes na sociedade	41
Políticas e práticas dos Estados	42
Integração e marginalização	43
Uma abordagem coerente da integração	44
Mulheres e crianças migrantes	47
Migrantes temporários e migrantes em situação irregular	49
Discurso público sobre as migrações internacionais	50
V. Uma abordagem baseada em princípios: leis, normas e direitos humanos	52
Enquadramento dos direitos humanos	53
Soberania e responsabilidade dos Estados	57
Direitos e normas de trabalho dos trabalhadores migrantes	59
O papel das Nações Unidas	61
VI. Criar coerência: a governança das migrações internacionais	63
Governança a nível nacional	65
Criação de capacidades	66
Cooperação entre Estados a nível bilateral	67
Cooperação entre Estados a nível regional	67
Cooperação entre Estados a nível mundial	69
Acordos institucionais	70
Anexos	
I. Princípios de acção e recomendações	76
II. As migrações internacionais num relance	80
III. Estados signatários dos instrumentos legais universais que afectam os migrantes internacionais	83
IV. Agradecimentos	86

A Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais

Hon. Jan O. KARLSSON Co-presidente
Ex-Ministro para as Migrações e Desenvolvimento
Suécia

Prof. Francisco ALBA
Professor universitário e Investigador, El Colegio de Mexico;
Membro da Comissão para os Trabalhadores Migrantes
México

Hon. Sharan BURROW
Presidente da Confederação Internacional dos Sindicatos Livres e
Conselho Australiano dos Sindicatos
Austrália

Reverendíssimo Nicholas DIMARZIO
Bispo de Brooklyn; Presidente da Rede Católica de Imigração
Legal
Estados Unidos

Hon. Sergio MARCHI
Ex-Ministro da Cidadania e Imigração; Ambiente; Comércio
Internacional;
Ex-Embaixador junto da Organização Mundial do Comércio e
das Nações Unidas
Canadá

Hon. Mike MOORE
Ex-Primeiro Ministro da Nova Zelândia;
Ex-Director Geral, Organização Mundial do Comércio
Nova Zelândia

Dr. Nafis SADIK
Ex-Sub-Secretário-Geral das Nações Unidas;
Ex-Director Executivo do UNFPA
Paquistão

Hon. Nand Kishore SINGH
Ex-Ministro de Estado e Membro da Comissão Nacional de
Planeamento;
Presidente do Management Development Institute
Índia

Hon. Patricia Sto TOMAS ARAGON
Ministra do Trabalho e do Emprego
Filipinas

Hon. David WHEEN
Ex-Quadro Superior do Departamento de Imigração e Assuntos
Multiculturais e Indígenas
Austrália

Dr. Rolf K. JENNY
Director Executivo do Secretariado da Comissão
Suíça

Dr. Mamphela RAMPHELE Co-presidente
Ex-Directora Geral do Banco Mundial
África do Sul

Dr. Aïcha BELARBI
Ex-Secretário de Estado da Cooperação;
Ex-Embaixador junto da União Europeia
Marrocos

Hon. Joris DEMMINK
Secretário-Geral, Ministério da Justiça
Países Baixos

Dr. Mary GARCIA CASTRO
Membro da Comissão Brasileira sobre População e
Desenvolvimento
Brasil

Hon. Manuel MARIN
Presidente do Parlamento Espanhol;
Ex-Vice-Presidente da Comissão Europeia
Espanha

Hon. Mary ROBINSON
Ex-Presidente da Irlanda; ex-Alta Comissária das Nações Unidas
para os Direitos Humanos
Irlanda

Emb. Reda Ahmed SHEHATA
Ex-Ministro-Adjunto dos Negócios Estrangeiros;
Ex-Secretário do Presidente do Egipto
Egipto

Prof. Dr. Rita SÜSSMUTH
Ex-Presidente do Parlamento Alemão;
Ex-Ministra da Família, Mulheres, Juventude e Saúde
Alemanha

Prof. Dr. Valery TISHKOV
Ex-Ministro das Nacionalidades; Director do Instituto de
Etnologia e Antropologia, Academia Russa das Ciências
Federação Russa

PREFÁCIO

A Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais

1. As migrações internacionais são hoje uma prioridade na agenda política mundial. À medida que a magnitude, âmbito e complexidade da questão têm vindo a aumentar, os Estados e outras partes interessadas têm vindo a aperceber-se das dificuldades e das oportunidades que as migrações internacionais representam. Em todas as partes do mundo há agora uma maior consciência de que os benefícios económicos, sociais e culturais das migrações internacionais têm de ser mais eficazes, e que as consequências negativas dos movimentos transfronteiriços podem ser melhor resolvidas.

2. Em resposta a esta situação, e agindo sob incentivo do Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, um Grupo Central de Estados criou, em Dezembro de 2003, a Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais, com o mandato de facultar o enquadramento para a formulação de uma resposta coerente, completa e global à questão das migrações internacionais. Criada enquanto organismo independente e constituída por 19 elementos originários de diferentes partes do mundo, com uma diversidade de experiências internacionais de alto nível, foi -lhe especificamente requerido que promovesse um debate alargado entre os Estados e outros intervenientes acerca das migrações; que analisasse as falhas nas abordagens políticas actuais sobre migrações; que examinasse as inter-relações entre as migrações e outras questões globais; e que apresentasse recomendações adequadas ao Secretário-Geral da ONU, aos governos e às outras partes interessadas.

3. Para atingir estes objectivos, em 2004 e 2005 a Comissão e o seu Secretariado, sediado em Genebra, reuniram-se regularmente e levaram a cabo consultas alargadas com toda uma série de

partes interessadas. Essa consulta incluiu cinco grandes audiências na região Ásia-Pacífico, no Mediterrâneo e Médio-Oriente, na Europa, em África e nas Américas, em que participaram representantes governamentais aos níveis local, nacional, regional e internacional, representantes de organizações internacionais e não-governamentais, sindicatos, associações de migrantes, e outras instituições da sociedade civil, bem como entidades patronais, directores de empresas, agentes de contratação, peritos académicos e jornalistas. Os Co-presidentes, membros da Comissão, Director Executivo e Secretariado tiveram também várias reuniões bilaterais com governos e instituições, nas respectivas capitais, bem como em Genebra e Nova Iorque.

4. Para além destas actividades, a Comissão realizou uma série de seminários temáticos com grupos de outras partes interessadas, incluindo membros dos parlamentos, sector privado, organizações de direitos humanos, meios de comunicação, especialistas em políticas de migrações e investigadores africanos. O Secretariado da Comissão estabeleceu uma análise de políticas e um programa de investigação abrangentes, com o envolvimento de peritos de renome e jovens académicos na área das migrações internacionais. Ao longo deste processo, o Grupo Central de Estados – que em Agosto de 2005 incluía 32 governos de todas as regiões – funcionou como organismo consultivo da Comissão.¹

1 Argélia, Austrália, Bangladesh, Bélgica, Brasil, Canadá, Egipto, Finlândia, França, Alemanha, Santa Sé, Hungria, Índia, Indonésia, República Islâmica do Irão, Japão, México, Marrocos, Países Baixos, Nigéria, Noruega, Paquistão, Perú, Filipinas, Federação Russa, África do Sul, Espanha, Sri Lanka, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido e União Europeia.

5. Dada a amplitude da questão das migrações internacionais, a Comissão decidiu concentrar-se nos movimentos migratórios mais significativos e nas questões migratórias de preocupação mais alargada e premente para a comunidade internacional. De acordo com estes critérios, o presente relatório dá primordial atenção às migrações dentro das regiões em desenvolvimento e dessas regiões para os países industrializados, e concentra-se essencialmente nas dimensões económica, social, de direitos humanos e de governança das migrações internacionais. O relatório não analisa em profundidade as dimensões psicológica e sanitária da questão.

6. O relatório não emprega uma definição formal de migrantes internacionais, mas centra-se, de um modo geral, nas pessoas que têm estado a viver há mais de um ano fora do seu país de origem, bem como nos migrantes temporários. Embora considere a situação dos requerentes individuais de asilo e onexo entre asilo e migrações, o relatório não analisa as questões relacionadas com as situações de refugiados em larga escala nos países em desenvolvimento, nem tão

pouco trata da questão das migrações e das deslocalizações internas.

7. O presente documento representa as perspectivas de toda a Comissão, cuja preocupação foi produzir um relatório sucinto que possa servir de documento político para os governos, organizações internacionais e instituições da sociedade civil. O relatório não pretende reproduzir a grande quantidade de dados estatísticos e outras informações sobre as migrações internacionais disponíveis noutras fontes. Inclui, porém, uma selecção de dados pertinentes, tanto no texto principal como no Anexo II. Encontra-se ainda disponível uma quantidade substancial de dados comprovativos reunidos pela Comissão no decurso do seu trabalho no sítio da Comissão na Internet, www.gcim.org.

8. O trabalho da Comissão foi amavelmente apoiado pelos governos da Suíça, Suécia, Países Baixos, Reino Unido, Noruega, Austrália e Alemanha, bem como pela Fundação MacArthur, Fundação Ford e Banco Mundial. As audiências regionais da Comissão foram generosamente acolhidas pelos governos das Filipinas, Egipto, Hungria, África do Sul e México.

SINOPSE

As migrações num mundo interligado: Princípios de Acção

1. O mundo mudou com o processo da globalização. Os Estados, as sociedades, as economias e as culturas nas várias regiões do mundo estão cada vez mais integrados e interdependentes. As novas tecnologias permitem a rápida transferência de capitais, bens, serviços, informações e ideias de um país e continente para outro. A economia mundial está em expansão, facultando a milhões de mulheres, homens e seus filhos melhores oportunidades de vida. Mas o impacto da globalização tem sido desigual, e cada vez se verificam mais disparidades em termos dos níveis de vida e segurança das pessoas em diferentes partes do mundo.

2. Um resultado importante destes diferenciais cada vez maiores foi um aumento em magnitude e âmbito das migrações internacionais. De acordo com a Divisão para as Populações, da ONU, existem actualmente quase 200 milhões de migrantes internacionais, um número equivalente ao quinto país mais populoso do mundo, o Brasil. É mais do dobro do número registado em 1980, há apenas 25 anos. Encontram-se actualmente migrantes em todo o mundo, alguns deles deslocando-se dentro da sua própria região e outros viajando de uma parte para outra. Quase metade de todos os migrantes são mulheres, uma proporção cada vez maior das quais são migrantes independentes.

Maximizar os resultados positivos

3. Durante os últimos dois anos, a Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais efectuou uma análise exaustiva à forma como os Estados e outras partes interessadas estão a tratar a questão das migrações internacionais. A Comissão deslocou-se a muitas partes do mundo e encontrou-se com centenas de pessoas com interesse e envolvimento nesta matéria. Ficou a saber mais so-

bre as vidas, feitos e dificuldades dos 200 milhões de migrantes do mundo, bem como sobre as questões complexas com que se confrontam os Estados e as sociedades quando as pessoas se deslocam em números significativos de um país para outro.

4. No decurso do seu trabalho, a Comissão auscultou muito, aprendeu imenso e deliberou exaustivamente com base nos dados recolhidos. Testemunhou muitos exemplos de boas práticas na área das migrações internacionais, tanto por parte dos Estados como por parte de outros intervenientes, incluindo as organizações internacionais, o sector privado e a sociedade civil. Ficou também a conhecer muitas histórias de sucesso: migrantes que ganharam novas competências enquanto estiveram a trabalhar no estrangeiro e que regressaram aos seus países de origem para se estabelecerem com negócios prósperos; requerentes de asilo que escaparam às perseguições nos seus próprios países e que conseguiram encontrar a segurança noutro estado; comunidades de migrantes que se conseguiram integrar no país de adopção, ao mesmo tempo que mantinham a sua cultura e outros elos de ligação ao país de origem; e governos e organizações internacionais que trabalharam em estreita colaboração, de forma a proteger as vítimas do tráfico de seres humanos.

5. A Comissão também se deparou com as contradições, restrições e dificuldades das políticas de migrações actuais. Nalgumas partes do mundo persistem atitudes negativas para com os migrantes, apesar de sectores inteiros da economia dependerem da mão-de-obra estrangeira. Estados que ratificaram os tratados fundamentais sobre direitos humanos das Nações Unidas não estão a implementar as disposições desses instrumentos legais, permitindo que muitos migrantes conti-

nuem a sofrer explorações, discriminações e abusos. Alguns governos admitem números consideráveis de migrantes no seu país, mas não investem depois no processo de integração que é necessário para que essas pessoas desenvolvam o seu potencial e possam dar um contributo positivo à sua nova sociedade. Ao mesmo tempo, certos migrantes não respeitam as leis dos países anfitriões e – como têm mostrado os acontecimentos recentes – podem constituir mesmo uma séria ameaça à segurança pública. Países que apoiam activamente os objectivos de saúde e educação contemplados nos Objectivos de Desenvolvimento para o Milénio, das Nações Unidas, estão a recrutar pessoas de hospitais e escolas em países de baixos rendimentos que ficam, assim, incapazes de oferecer os serviços básicos de saúde e educação aos seus próprios cidadãos.

Capacidade, coerência e cooperação

6. A Comissão conclui que a comunidade internacional não foi capaz de tirar partido das oportunidades e responder aos desafios relacionados com as migrações internacionais. São necessárias novas abordagens para corrigir esta situação.

7. Em primeiro lugar, a Comissão ficou surpreendida com o facto de muitos Estados e outros intervenientes, em especial, mas não exclusivamente, os das regiões menos prósperas do mundo, não têm a capacidade necessária para formularem e implementarem políticas de migrações eficazes. Os responsáveis pelas questões das migrações, desenvolvimento, mercado do trabalho, educação e saúde, têm de ter acesso de forma mais atempada a dados sobre migrações precisos e detalhados. Precisam de ter uma formação profissional mais alargada, um melhor conhecimento das questões das migrações, das instituições e do direito, bem como um entendimento da forma como as migrações e outras políticas se afectam mutuamente. Precisam de recursos para monitorizarem e avaliarem o impacto das suas políticas e programas. E devem ser capazes de tirar partido de forma mais sistemática das

experiências e conhecimentos conseguidos por outros países.

8. Uma segunda questão que tem de ser resolvida é a da coerência. Em reuniões com a Comissão, representantes governamentais de todas as partes do mundo reconheceram abertamente as dificuldades com que se deparam na formulação de políticas migratórias coerentes. Em muitos casos, são confrontados com prioridades concorrentes e exigências de curto prazo por parte de diferentes ministérios do governo e diferentes áreas não-governamentais. As decisões importantes tomadas em áreas como o desenvolvimento, o comércio, os apoios e o mercado de trabalho, raramente são consideradas em termos do seu impacto nas migrações internacionais.

9. É também necessária uma consulta mais alargada ao nível nacional. Ainda que os governos continuem a ser os actores principais no domínio das migrações internacionais, muitas outras partes interessadas, incluindo as autoridades locais, o sector privado, as ONGs, as instituições da sociedade civil e as associações de migrantes, estão bem colocados para contribuírem para a formulação e implementação das políticas de migrações. O envolvimento destes actores é particularmente necessário para assegurar que as políticas e programas de migrações têm sensibilidades culturais, levam em linha de conta as especificidades locais e reconhecem a importância das questões de género.

10. O estabelecimento de uma abordagem coerente das migrações requer que os Estados demonstrem um maior respeito pelas disposições dos quadros legais e normativos que afectam os migrantes internacionais, nomeadamente os sete tratados básicos sobre direitos humanos das Nações Unidas. No decurso das suas consultas a Comissão observou com frequência que existe uma diferença significativa entre os compromissos legais que os Estados assumiram de livre vontade ao ratificarem tais tratados e a sua implementação na prática. Embora este seja um problema relacionado com a questão da capacidade, é também, frequentemente, uma questão de vontade política.

11. Em terceiro lugar, a Comissão sublinha a im-

portância primordial da consulta e cooperação entre os Estados como base para a formulação e implementação das políticas de migrações. Tais políticas eram habitualmente vistas como da exclusiva responsabilidade dos Estados soberanos, e a Comissão sente-se encorajada com o reconhecimento crescente de que as migrações são um problema inerentemente transnacional que exige cooperação e coordenação entre os Estados aos níveis sub-regional, regional e mundial.

12. Finalmente, é necessária uma maior cooperação e colaboração entre as diferentes organizações internacionais multilaterais que trabalham na área das migrações. Nas reuniões organizadas pela Comissão, estas organizações reconheceram que trabalham frequentemente de forma descoordenada. Embora esta situação resulte, em parte, do espírito competitivo que caracteriza as relações entre agências, é também o resultado de uma falta de coerência ao nível nacional da parte dos Estados que regem e financiam essas organizações. Ainda que tenham sido dados passos para melhorar a cooperação e a coordenação entre as agências afectadas, muito mais há a fazer para a formulação e concretização dos objectivos comuns.

Princípios de Acção

13. A Comissão conclui que, para que os benefícios das migrações internacionais sejam

maximizados e as suas consequências adversas minimizadas, as políticas de migrações deverão basear-se em objectivos partilhados e ter uma visão comum. Simultaneamente, a Comissão reconhece que não pode haver um único modelo de acção para os Estados e outras partes interessadas, e reconhece que não existe actualmente consenso quanto à introdução de um sistema formal de governança a nível mundial para as migrações internacionais implicando o estabelecimento de novos instrumentos jurídicos ou agências internacionais.

14. A Comissão conclui ainda que as políticas de migrações aos níveis nacional, regional e mundial deverão orientar-se pelo conjunto de princípios de acção apresentados em seguida, reforçados pelas conclusões e recomendações delineadas nos seis capítulos seguintes.

15. Estes princípios têm uma variedade de utilizações. Podem servir de guia aos Estados e comunidade internacional para a formulação de políticas de migrações completas, coerentes e eficazes. Podem ainda ser utilizados para controlar e avaliar o impacto dessas políticas e constituem um quadro de acção que os Estados e outras partes interessadas podem utilizar nos seus esforços de capitalização de oportunidades apresentadas pelas migrações internacionais.

Princípios de Acção

I. Migrar por decisão própria: As migrações e a economia mundial

As mulheres, os homens e as crianças deverão poder desenvolver o seu potencial, satisfazer as suas necessidades, exercer os seus direitos humanos e cumprir as suas aspirações no país de origem, e assim só migrarão por decisão própria e não por necessidade. As mulheres e homens que migram e entram no mercado de trabalho global deverão poder fazê-lo de forma segura e autorizada, e porque os Estados e sociedades que os acolhem os valorizam e precisam deles e das suas competências.

II. Reforçar o impacto na economia e no desenvolvimento

O papel que os migrantes desempenham na promoção do desenvolvimento e na redução da pobreza nos seus países de origem, bem como o contributo que dão para a prosperidade dos países de destino, devem ser reconhecidos e reforçados. As migrações internacionais devem passar a integrar as estratégias nacionais, regionais e mundiais para o crescimento económico, tanto nos países em desenvolvimento, como nos países industrializados.

III. Resolver o problema das migrações irregulares

Os Estados, no exercício do seu direito soberano de decidir quem pode entrar e quem pode permanecer no seu território, devem cumprir a sua responsabilidade e obrigação de proteger os direitos dos migrantes e readmitir aqueles cidadãos que desejem ou sejam obrigados a regressar ao seu país de origem. No combate às migrações irregulares, os Estados devem cooperar activamente entre si, sem que os seus esforços comprometam os direitos humanos dos refugiados, incluindo o direito dos refugiados a requerer asilo. Os governos devem também consultar os empregadores, os sindicatos e a sociedade civil sobre esta questão.

IV. Reforçar a coesão social através da integração

Os migrantes e os cidadãos dos países de destino devem respeitar as suas obrigações legais e beneficiar de processos mútuos de adaptação e integração que contemplem as diversidades culturais e fomentem a coesão social. Os processos de integração deverão ser apoiados activamente pelas autoridades locais e nacionais, pelos empregadores e pelos membros da sociedade civil, e deverão basear-se num compromisso para com a não-discriminação e a igualdade de géneros. O processo de integração deve fundamentar-se num discurso público, político e mediático objectivo sobre as migrações internacionais.

V. Proteger os direitos dos migrantes

O quadro legal e normativo que afecta os migrantes internacionais deve ser reforçado, implementado com maior eficácia e aplicado de forma não discriminatória, de modo a proteger os direitos humanos e as normas de trabalho de que devem gozar todos os migrantes, tanto as mulheres como os homens. No respeito pelas disposições deste quadro legal e normativo, os Estados e outras partes interessadas devem tratar das questões migratórias de uma forma mais consistente e coerente.

VI. Reforçar a governança: Coerência, capacidade e cooperação

A governança das migrações internacionais deve ser reforçada por uma maior coerência e capacidade a nível nacional, através de mais consultas e uma maior cooperação entre os Estados a nível regional e através de um diálogo, e cooperação mais eficazes entre os governos, bem como entre as organizações internacionais, a nível mundial. Estes esforços devem assentar numa maior compreensão das relações estreitas existentes entre as migrações internacionais e o desenvolvimento, e outras questões políticas fundamentais, incluindo o comércio, a ajuda financeira, a segurança do Estado, a segurança das pessoas e os direitos humanos.

INTRODUÇÃO

Dimensões e dinâmicas das migrações internacionais

1. As migrações têm sido uma característica constante e influente da história da humanidade. Têm apoiado o processo de crescimento económico mundial, contribuído para a evolução dos Estados e das sociedades e enriquecido muitas culturas e civilizações. Os migrantes têm estado frequentemente entre os membros mais dinâmicos e empreendedores das sociedades; pessoas que estão prontas a aventurar-se além dos limites da sua própria comunidade e país, de modo a criarem novas oportunidades para si próprios e para os seus filhos.

2. No mundo actual, as migrações internacionais continuam a ter um papel importante (ainda que frequentemente não reconhecido) nos assuntos nacionais, regionais e mundiais. Em muitos países em desenvolvimento, as remessas recebidas dos migrantes constituem uma fonte de rendimento mais importante do que a Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) ou o Investimento Directo Externo (IDE). Por todo o mundo, os migrantes não são só empregados em tarefas que os nacionais têm relutância em fazer, mas são também contratados para actividades de elevado valor para as quais os cidadãos locais não possuem as competências necessárias. Nalguns países, sectores inteiros da economia e muitos serviços públicos estão tão dependentes da mão-de-obra migrante que ficariam incapacitados de funcionar se esses trabalhadores deixassem de estar disponíveis de um dia para o outro.

3. A mobilidade humana é hoje uma componente integral da economia mundial, com os países e as empresas a procurarem cada vez mais longe o pessoal de que necessitam para melhorar a sua competitividade. Não é por acaso que as maiores concentrações de migrantes se encontram nas “cidades

globais”: centros urbanos dinâmicos, inovadores e altamente cosmopolitas que permitem que as pessoas, locais e culturas em diferentes partes do mundo estejam cada vez mais interligados.

4. Tal como estes exemplos mostram, as migrações internacionais têm o potencial para representar um papel muito positivo no processo de desenvolvimento humano, trazendo benefícios tanto aos países mais pobres como aos mais prósperos. A Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais sublinha a necessidade da comunidade internacional intensificar estes benefícios e tirar partido da iniciativa das pessoas que procuram melhorar as suas vidas mudando-se de um país para outro. As secções seguintes identificam uma série de questões importantes que terão de ser tidas em conta para se alcançarem esses objectivos.

Disparidades e diferenças

5. As migrações internacionais são um fenómeno dinâmico e em expansão. Conforme já foi referido, o número de migrantes internacionais duplicou nos últimos 25 anos, apesar de, enquanto proporção de toda a população mundial, continuar a ser relativamente modesto, cerca de três por cento. As migrações internacionais afectam países em todos os níveis de desenvolvimento económico e de todas as correntes ideológicas e culturais. Hoje partem e chegam migrantes em praticamente todos os países do mundo, fazendo com que seja cada vez mais difícil manter a distinção que tradicionalmente se fazia entre países de origem, de trânsito e de destino. Muitos Estados podem actualmente ser classificados em todas essas três categorias.

6. Ao longo dos últimos 30 anos, a proporção de residentes nascidos no estrangeiro a viver nos

países industrializados tem vindo, de um modo geral, a aumentar, enquanto que na maioria dos países em desenvolvimento se tem mantido estável, ou mesmo descido em certa medida. Cerca de 60 por cento de todos os migrantes registados encontram-se actualmente nos países mais prósperos, e os restantes 40 por cento estão nas regiões em desenvolvimento. Apesar desta tendência, grandes números de pessoas continuam a efectuar migrações “sul-sul”, deslocando-se de um país em vias de desenvolvimento para outro. De acordo com os dados estatísticos mais recentes da ONU, a Ásia tem cerca de 49 milhões de migrantes, a África 16 milhões e a região da América Latina e Caraíbas seis milhões.

Desenvolvimento, democracia e segurança das pessoas

7. Tal como já foi referido, o processo de globalização criou enormes quantidades de riqueza e permitiu que milhões de pessoas saíssem do limiar da pobreza. Mas ainda não reduziu o fosso entre os ricos e os pobres e, nalguns casos, as disparidades económicas estão a acentuar-se. Muitos países em desenvolvimento debatem-se com elevados níveis de crescimento demográfico e não estão a conseguir criar empregos suficientes para os milhões de jovens que chegam ao mercado de trabalho. E, embora cada vez mais pessoas sejam hoje cidadãos de Estados com sistemas políticos pluralistas, um grande número continua a viver em países caracterizados por uma má governança, baixos níveis de segurança das pessoas, corrupção, autoritarismo, violações dos direitos humanos e conflitos armados.

8. Dadas estas condições, não surpreende que muitas pessoas estejam à procura de um futuro além-fronteiras, tanto dentro da sua própria região, como, se tiverem possibilidade, em partes mais distantes do mundo. E por razões óbvias, poucas pessoas (exceptuando os trabalhadores temporários) procuram emigrar de países funcionais, com economias saudáveis e democracias florescentes, para Estados fracos ou despóticos onde os direitos humanos são violados e que são

incapazes de responder às necessidades básicas dos seus próprios cidadãos.

Factores demográficos e económicos

9. Embora muitos dos países industrializados sejam cautelosos quanto ao reconhecimento desse facto, a verdade é que a manutenção da sua prosperidade dependerá, em parte, das migrações internacionais. Muitas das sociedades mais ricas do mundo têm taxas de natalidade baixas e em declínio e, em consequência, as suas populações estão cada vez mais reduzidas e envelhecidas. Por conseguinte, poderão vir a ter dificuldade em manter os níveis actuais de produtividade económica, em suportar os sistemas de pensões e segurança social e em encontrar os prestadores de cuidados capazes de responder às necessidades de uma população em envelhecimento.

10. A competitividade crescente na economia mundial levou a um processo de reestruturação económica que limitou o número de empregos disponíveis nos sectores público e privado nos países em desenvolvimento. Tal facto criou, simultaneamente, uma procura de mão-de-obra flexível nos países industrializados que está disposta a trabalhar com salários baixos e em condições difíceis. Os migrantes dos países em desenvolvimento estão actualmente a ajudar a colmatar essa falta no extremo inferior do mercado de trabalho, e tudo indica que o continuarão a fazer no futuro previsível. No extremo superior do mercado de trabalho, há também uma procura cada vez maior de migrantes para posições de alto valor nos sectores do conhecimento da economia que se deparam, actualmente, com uma falta de competências adequadas.

Cultura, comunicações, curiosidade

11. O aumento das migrações internacionais pode ser também atribuído a factores culturais. A raça humana sempre foi curiosa e interessada em visitar locais diferentes, ter novas experiências e contactar culturas desconhecidas. Em resultado do processo de globalização, cada vez

mais pessoas podem hoje concretizar essas ambições. As redes mundiais de comunicações facultam às pessoas as informações de que necessitam para se deslocarem de um local para outro. As redes mundiais de transportes fizeram com que seja muito mais fácil e barato atravessar o mundo. E o crescimento das redes sociais mundiais e das diásporas (elas próprias um produto de movimentos migratórios anteriores) tornou mais fácil a mudança das pessoas para outro país e a sua adaptação a uma nova sociedade.

12. Um cidadão afegão que decida emigrar, por exemplo, tem a certeza de ir encontrar uma comunidade de compatriotas que o apoiará, quer emigre para o Dubai, Karachi, Londres, Nova Deli, Sidney ou Washington DC. Muitos países, dos quais o Afeganistão é apenas um caso, caracterizam-se hoje por uma cultura de emigração, segundo a qual ir para o estrangeiro numa base temporária ou duradoura se tornou a norma em vez da excepção.

Complexidade da mobilidade humana

13. A mobilidade humana não só está a ficar cada vez maior em âmbito e magnitude, como se está a tornar cada vez mais complexa. Os migrantes internacionais constituem um grupo de pessoas muito diversificado. À medida que aumentou o número de migrantes, também cresceu o número de categorias legais e administrativas nas quais aqueles são classificados pelos governos e organizações internacionais.

14. As pessoas que atravessam as fronteiras internacionais podem ser descritas, consoante os casos, como tendo estatuto regular ou irregular ou como sendo trabalhadores qualificados ou não qualificados, residentes permanentes ou imigrantes temporários, já para não falar das características adicionais, tais como estudante imigrante, imigrante que se vem juntar à família, imigrante em trânsito, requerente de asilo ou refugiado. Em princípio, uma política de migrações coerente e completa deveria contemplar as circunstâncias específicas de cada um destes grupos.

15. Na realidade, porém, um migrante individual pode pertencer a algumas destas categorias ao mesmo tempo. Ele, ou ela, poderá passar sucessivamente de uma categoria para outra no decurso de um movimento migratório, ou poderá pretender ser reclassificado noutra categoria, tal como quando um migrante, por razões económicas, apresenta um pedido de asilo na esperança de obter os privilégios associados ao estatuto de refugiado.

16. A distinção tradicional entre trabalhadores qualificados e não qualificados é, em certos casos, pouco útil, na medida em que não consegue fazer justiça à complexidade das migrações internacionais. Por exemplo, muitos países estão actualmente interessados em recrutar migrantes que sejam especialistas em tecnologias da informação e engenharia, mas estão igualmente interessados em atrair migrantes que possam prestar cuidados de elevada qualidade aos idosos e às crianças. Ainda que estas pessoas possam ter diferentes níveis de habilitações académicas, todas elas poderiam ser legitimamente descritas como trabalhadores essenciais.

Diferenças regionais

17. No decurso das suas consultas, a Comissão ficou bem ciente das muitas diferenças regionais e sub-regionais que existem em termos das migrações internacionais, bem como das restrições que essas diferenças colocam à formulação das políticas respectivas.

18. A forma predominante de migração varia consideravelmente de uma parte do mundo para outra. Na Ásia, por exemplo, muitos migrantes deslocam-se devido a contratos temporários de trabalho, enquanto que em algumas regiões das Américas e da África as migrações irregulares são muito mais prevalentes. Países tradicionais de imigração, como a Austrália, o Canadá, a Nova Zelândia e os EUA continuam a aceitar imigrantes a título definitivo e com o objectivo de obterem a cidadania, enquanto que países do Médio Oriente admitem habitualmente imigrantes internacionais por períodos fixos e sem quaisquer

expectativas de integração. Na Europa, a maior preocupação dos últimos anos tem sido a chegada dos requerentes de asilo de outras partes do mundo, a maioria dos quais não justifica o estatuto de refugiado.

19. Os Estados da ex-União Soviética passaram por um padrão particularmente complexo de mobilidade humana nos últimos 15 anos, envolvendo migrações dentro, para dentro e para fora da região; deslocamentos de natureza voluntária e involuntária; e situações em que as pessoas não se deslocaram, mas foram as suas nacionalidades que mudaram. Como epíteto desta complexidade, uma iniciativa intergovernamental para resolver o problema das migrações na ex-União Soviética foi obrigada a criar o seu próprio vocabulário, estabelecendo novas categorias de migrantes, tais como ‘povos anteriormente deportados’ (comunidades que foram deslocadas à força durante o regime estalinista), ‘migrantes ecológicos’ (pessoas obrigadas a deslocar-se devido a desastres ambientais) e ‘reinstalação involuntária de pessoas’ (aqueles que se viram obrigados a mudar-se para o país da sua cidadania em consequência de circunstâncias que punham as suas vidas em perigo).

20. Também se verificam variações importantes na capacidade que cada estado tem de formular e implementar políticas migratórias. Tais variações reflectem, de um modo geral, a prosperidade relativa e a experiência histórica dos países em causa. Obviamente que não seria de esperar que países com relativamente pouca experiência no domínio das migrações internacionais tivessem as mesmas capacidades que Estados com programas de imigração desde há longa data e em larga escala.

21. O mandato da Comissão é o de providenciar um enquadramento para a formulação de uma “resposta coerente, completa e global para a questão das migrações internacionais.” De acordo com o seu mandato, as conclusões e recomendações apresentadas neste relatório dirigem-se aos Estados e a outros actores em todo o mundo, e não se centram em questões e situações regionais ou sub-regionais.

Políticas relacionadas: desenvolvimento, direitos humanos e segurança

22. Uma última dimensão da complexidade das migrações internacionais encontra-se na relação intrínseca com toda uma série de outras preocupações globais, bem como na crescente sensibilização da comunidade internacional para essas relações. Por exemplo, nos últimos anos assistiu-se a uma crescente valorização da necessidade de intensificar o contributo que os migrantes dão à redução da pobreza e ao desenvolvimento sustentável nos seus países de origem. Para além disso, a Comissão apercebeu-se que há uma consciencialização cada vez maior de que as questões do desenvolvimento, direitos humanos e boa governança são inseparáveis e que será necessária uma abordagem integrada para que a comunidade internacional possa resolver as pressões que levam as pessoas a sair dos seus países de origem.

23. A relação entre as migrações e a segurança deu azo a ainda maiores preocupações a nível internacional. Os incidentes recentes que envolveram actos de violência cometidos por imigrantes e membros de grupos minoritários levaram à percepção de que existe uma relação estreita entre as migrações internacionais e o terrorismo internacional. A migração irregular, que parece estar a crescer em muitas partes do mundo, é vista, tanto pelos políticos como pelo público em geral, como uma ameaça à soberania e à segurança do Estado. Numa série de países de destino, as sociedades anfitriãs estão cada vez mais receosas da presença de comunidades de imigrantes, especialmente aquelas de culturas que não lhes são familiares e que vêm de regiões do mundo associadas ao extremismo e à violência.

24. Estas preocupações são reais e legítimas. Todavia, a relação entre migração e segurança também deve ser vista de forma mais positiva. Em muitas partes do mundo, as migrações laborais contribuíram para a segurança e estabilidade política ao reduzir os níveis de pobreza, baixar o desemprego e alargar as experiências e oportunidades disponíveis para a população. A migração pode ser uma experiência enriquece-

dora que permite ao indivíduo usufruir de um maior grau de segurança. Emigrantes e exilados que regressaram aos seus países assumiram posições de liderança importantes nas muitas novas democracias que emergiram ao fim de anos de regimes autoritários.

25. O carácter intrínseco das relações existentes entre as migrações internacionais e outras questões globais apresenta mais desafios aos decisores políticos e suscitou também algumas questões importantes aquando da redacção do presente relatório. Sendo uma entidade especificamente criada para tratar da questão das migrações internacionais, a Comissão centrou as suas conclusões e recomendações nas políticas com um efeito directo nos movimentos transfronteiriços de pessoas. Apesar disso, a Comissão está convicta de que as políticas de migrações terão poucas possibilidades de produzir um resultado positivo se não forem complementadas pelas políticas adequadas em muitas outras áreas com impacto nas, ou afectadas pelas, migrações internacionais. Em resumo, a questão da mobilidade humana não pode ser tratada de forma isolada.

Interesses e atitudes opostos

26. Uma outra dificuldade importante com que se deparam os decisores políticos no domínio da migração internacional está na natureza controversa e contraditória da questão. Desde o início do seu trabalho, em Janeiro de 2004, a Comissão deparou-se com uma enorme quantidade de interesses e controvérsias acerca das migrações internacionais. Por todo o mundo, os Estados estão a dedicar cada vez mais atenção e recursos ao movimento de pessoas através das suas fronteiras. As questões relacionadas com as migrações internacionais são discutidas numa série de fóruns nacionais, regionais e internacionais e estão constantemente na ordem do dia dos principais meios de comunicação de massas. E, ainda que os governos continuem a ser os principais intervenientes neste discurso, muitas outras partes interessadas e influentes lutam por se fazer ouvir, nomeadamente o sector empresarial.

Mercados e Estados: o mundial e o local

27. Nos últimos anos tem-se assistido a uma aparente tensão entre os interesses dos Estados e os interesses dos mercados e do sector privado no que respeita às migrações internacionais. Tal como já foi referido, uma das principais manifestações do processo da globalização é a facilidade cada vez maior com que bens, capitais, serviços, informações e ideias circulam através das fronteiras. Mas o mesmo não se pode dizer acerca das pessoas, que continuam a deparar-se com uma panóplia de controlos oficiais quando se deslocam de um país para outro. Ainda que esses controlos incidam mais directamente sobre os trabalhadores migrantes não qualificados, também os profissionais qualificados e os empregados das multinacionais verificam frequentemente que a sua colocação é impedida ou atrasada devido a políticas restritivas e a complicadas medidas processuais.

28. O sector empresarial está cada vez mais preocupado em resolver estes problemas. As empresas privadas que pretendem aumentar a sua competitividade e alargar os seus mercados sabem que têm de ser capazes de recrutar os seus empregados de uma forma muito mais livre e globalizada. E se forem impedidas de o fazer, poderão deslocar parte ou a totalidade das suas empresas para países onde consigam encontrar o pessoal de que precisam.

29. Contrariamente à abordagem cada vez mais globalizada do sector empresarial, as preocupações dos Estados continuam essencialmente viradas para as políticas nacionais. Os governos estão frequentemente preocupados com o facto de, ao facilitarem a entrada de estrangeiros no mercado de trabalho nacional, estarem a reduzir as oportunidades de emprego para os seus cidadãos, ofender a opinião pública e perder o apoio do eleitorado. Embora possam admitir a justificação económica de uma abordagem mais liberal às migrações internacionais, muitos governos também receiam que receber mais estrangeiros, mesmo que numa base temporária, pode ter consequências negativas na estabilidade social e, em última análise, na segurança do Estado.

O discurso público

30. A Comissão considera que esta tensão entre os mercados e o Estado, entre o sector empresarial e os governos, entre o mundial e o local, entre os interesses nacionais e o processo da globalização, será um elemento cada vez mais importante na discussão sobre as migrações internacionais nos anos vindouros. Ainda que essa tensão possa não ser resolvida, deverá ser abordada através de um debate calmo, aberto e objectivo. No contexto internacional actual, isso constituirá um sério desafio.

31. Em todas as partes do mundo visitadas por esta Comissão, as migrações internacionais têm estado no topo das agendas públicas, políticas e dos media. Embora as questões concretas em jogo possam variar de local para local, a relevância do discurso tem sido inegável.

32. Em muitas sociedades, os cidadãos têm vindo a mostrar preocupações, tanto legítimas como infundadas, acerca da chegada de pessoas de outros países e culturas. Em todo o mundo os meios de comunicação relatam constantemente histórias relacionadas com os migrantes e as migrações, muitas delas mais viradas para os aspectos sensacionalistas e negativos da questão. As migrações mostraram ser uma questão política-

mente explosiva num número significativo de países, na medida em que parecem ter tido um papel importante na determinação do resultado de vários processos eleitorais. O discurso sobre as migrações está, assim, muito radicalizado aos níveis nacional, regional e mundial, com poucas bases comuns entre os diferentes eleitorados com interesse na matéria.

33. Não devemos ficar surpreendidos nem desanimados com esta situação. As migrações internacionais constituem uma questão emocional porque levantam dúvidas complexas acerca da identidade e valores dos indivíduos, dos lares e das comunidades, bem como das sociedades como um todo. São um assunto controverso porque levantam questões importantes acerca da identidade nacional, da igualdade no mundo, da justiça social e da universalidade dos direitos humanos. As políticas sobre migrações internacionais são difíceis de formular e implementar porque envolvem a movimentação de seres humanos, actores voluntários preparados para fazer sacrifícios e correr riscos de forma a realizarem as suas aspirações. Os desafios levantados são radicalmente diferentes daqueles suscitados pela gestão de capitais, bens ou informações. São esses desafios que irão ser analisados nos capítulos seguintes.

CAPÍTULO PRIMEIRO

Um mundo de trabalho: Os migrantes num mercado de trabalho globalizado

As mulheres, os homens e as crianças deverão poder desenvolver o seu potencial, satisfazer as suas necessidades, exercer os seus direitos humanos e cumprir as suas aspirações no país de origem, e assim só migrarão por decisão própria e não por necessidade. As mulheres e homens que migram e entram no mercado de trabalho global deverão poder fazê-lo de forma segura e autorizada, e porque os Estados e sociedades que os acolhem os valorizam e precisam deles e das suas competências.

1. Há mudanças significativas em curso na economia mundial. Os países nas diferentes regiões do mundo estão a ficar cada vez mais integrados e interdependentes, ligados pelo fluxo rápido de capitais, bens, serviços, informações e ideias. O acesso ao conhecimento tornou-se um factor-chave da competitividade e do sucesso. As empresas do sector privado têm uma presença global e uma mobilidade cada vez maiores. De acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), estes desenvolvimentos farão com que a economia mundial cresça mais de quatro por cento em 2005, gerando triliões de dólares em novos rendimentos.

2. Mas este recorde de sucesso económico ainda não se reflectiu na criação de novas oportunidades de emprego, especialmente nos países em desenvolvimento, onde um grande número de jovens entra para o mercado de trabalho. As estatísticas da Organização Internacional do Trabalho (OIT) indicam que em 2004 cerca de 185 milhões de pessoas em todo o mundo estavam desempregadas. No período de dez anos anterior, os Estados industrializados eram os únicos onde se registava um retrocesso nas taxas de desemprego. Em todas as outras regiões do mundo estas mantinham-se estáveis ou aumentavam.

3. Estar sem trabalho não é a única dimensão da actual crise no emprego. Segundo a OIT, cerca de 550 milhões de pessoas com trabalho vivem

com menos de um dólar americano por dia, enquanto que cerca de metade dos 2,8 mil milhões de trabalhadores ganham menos de dois dólares por dia. Nalguns países em desenvolvimento, a maioria das pessoas no mercado de trabalho está no sector informal da economia, onde os salários e as condições de trabalho não estão regulamentados. De acordo com o Departamento de Estado americano, entre 600.000 e 800.000 pessoas são traficadas todos os anos, juntando-se aos estimados 12 milhões de pessoas vítimas de trabalhos forçados. Nas palavras do Director-Geral da OIT, “a crise mundial nos empregos está a colocar em risco a segurança, o desenvolvimento, as economias abertas e as sociedades abertas. Este curso dos acontecimentos não é sustentável”.

4. A crise mundial no emprego tem também implicações importantes na sustentabilidade das abordagens actuais às migrações internacionais. Não conseguindo arranjar meios de subsistência devidamente remunerados na sua terra, cada vez mais mulheres e homens dos países em desenvolvimento vão procurar oportunidades de emprego no exterior. Se bem que muitos deles continuem a circular dentro das regiões em desenvolvimento, uma proporção crescente desloca-se para os Estados mais prósperos em busca de trabalho. Segundo as estatísticas das Nações Unidas, entre 1980 e 2000 o número de migrantes nos países

desenvolvidos mais do que duplicou, de 48 para 110 milhões, enquanto que o número de migrantes nos países em desenvolvimento cresceu de 52 para 65 milhões.

5. Uma questão fundamental nos próximos anos será a possibilidade de conseguir um equilíbrio adequado entre a oferta e a procura de trabalhadores migrantes. Em termos de procura, em que medida e em que condições é que os Estados mais prósperos estarão preparados para receber trabalhadores migrantes de outras partes do mundo? E em relação à oferta, o que é que pode ser feito para facultar aos cidadãos dos países em desenvolvimento melhores empregos e níveis mais elevados de segurança nas suas terras, de forma a que não se sintam obrigados a emigrar? Este capítulo pretende responder a essas questões.

Diferenças, disparidades e sua relação com as migrações

O número de pessoas que pretende migrar de um país e continente para outro aumentará nos próximos anos, devido às disparidades de desenvolvimento e demografia bem como às diferenças na qualidade da governança. Os Estados e outras partes interessadas devem ter em conta esta tendência ao formular as suas políticas migratórias.

6. As migrações internacionais são habitualmente uma resposta às diferenças e disparidades. De um modo geral, as pessoas decidem emigrar porque querem fugir às limitações e inseguranças com que se deparam no seu país de origem, e porque consideram que existem melhores condições e oportunidades noutra sítio. No mundo contemporâneo as principais forças que conduzem as migrações internacionais devem-se aos '3Ds': diferenças no desenvolvimento, na demografia e na democracia. A Comissão concluiu que, pelo facto de estas diferenças se estarem a acentuar, o número de pessoas a querer emigrar continuará a aumentar no futuro. As

políticas migratórias terão de ter em conta esta tendência, assegurando que o aumento das migrações irá trazer um benefício real aos países de origem, aos países de destino e aos próprios migrantes

Disparidades de desenvolvimento

7. De acordo com o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD), a proporção da população mundial que vive na pobreza baixou mais rapidamente nos últimos 50 anos do que nos 500 anos anteriores. Todavia, o fosso entre os níveis de vida das regiões ricas e pobres do mundo tem continuado a acentuar-se. Em 1975, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita dos países de elevados rendimentos era 41 vezes superior ao dos países de rendimentos médios. Hoje, os países de elevados rendimentos têm PIBs per capita que são 66 vezes os dos países de baixos rendimentos e 14 vezes os dos países de médios rendimentos.

8. Estes dados estatísticos ajudam a explicar a razão pela qual tanta gente nos países de rendimentos baixos e médios deseja emigrar para Estados mais prósperos e porque é que os países de elevados rendimentos, que têm menos de 20 por cento da força de trabalho mundial, acolhem hoje mais de 60 por cento dos migrantes do mundo. Os migrantes que se deslocam de economias de baixos rendimentos para economias de elevados rendimentos conseguem, frequentemente, obter um rendimento que é 20 ou 30 vezes superior ao que teriam se tivessem ficado no seu país. Embora os custos de vida sejam, normalmente, muito mais elevados nos países de destino, a maioria dos migrantes ainda consegue, mesmo assim, ganhar o suficiente para se sustentar a si próprios e enviar remessas para os seus familiares ou comunidades nos países de origem.

9. O incentivo à emigração parece ser cada vez mais forte. Em muitos países em desenvolvimento, as reformas orientadas para o mercado fizeram disparar a competitividade das economias nacionais, mas não conseguiram criar empregos suficientes para absorver o número cada vez maior de pessoas no mercado de trabalho, nomeadamente aqueles sem educação ou formação. Consequentemente,

muitos jovens deparam-se com a perspectiva do desemprego de longa duração ou o subemprego.

10. Cerca de 1,3 mil milhões de pessoas, aproximadamente metade da força de trabalho dos países em desenvolvimento, estão empregadas na agricultura, normalmente como pequenos agricultores. Estes agricultores deparam-se com uma multiplicidade de desvantagens. Têm de fazer face à concorrência de agricultores subsidiados nas partes mais prósperas do mundo. Os esforços para comercializar os seus produtos e melhorar a produtividade são frequentemente prejudicados pelas más infra-estruturas físicas e financeiras que existem em muitos países em desenvolvimento. Cada vez são mais os pequenos agricultores que sofrem também com o problema da degradação ambiental, bem como com as apropriações dos terrenos agrícolas por parte do estado e das empresas privadas.

11. Prevê-se, assim, que um número cada vez maior destas pessoas venha a migrar, inicialmente das áreas rurais para as áreas urbanas e, posteriormente, para outros países. Nalguns países, nomeadamente na Ásia, esta tendência parece estar a ser reforçada pelas políticas governamentais concebidas para facilitar a emigração dos seus cidadãos, de modo a reduzir os níveis de desemprego e aumentar o volume das remessas que estes enviam para casa.

12. A procura de trabalhadores migrantes é elevada. Em muitos países industrializados, a competitividade cada vez maior da economia mundial veio trazer novas pressões sobre os empregadores, tanto do sector privado como do sector público, no sentido de minimizarem os custos e intensificarem o recurso a mão-de-obra barata e flexível – precisamente o tipo de mão-de-obra que os migrantes, quer tenham vindo de forma regular ou irregular, são capazes de providenciar.

13. O aumento das migrações dos países pobres para os países ricos não está, nem estará, limitado aos trabalhadores de baixos rendimentos. Os países industrializados confrontam-se hoje em dia com falta de pessoal em sectores de elevado valor e baseados no conhecimento, tais como a

saúde, a educação e as tecnologias da informação. Incapazes de recrutar, formar e manter o pessoal necessário no seu país, cada vez mais governos e empregadores recorrem ao mercado de trabalho mundial com vista a colmatarem as suas necessidades em termos de recursos humanos. As empresas multinacionais procuram deslocar o seu pessoal de um país para outro de forma a tirarem o maior partido dos talentos que contrataram, solicitando aos Estados que facilitem este processo.

Diferenças demográficas

14. O potencial de crescimento do fenómeno das migrações dos países pobres para os países ricos é reforçado pelas diferenças demográficas. Muitos dos Estados mais prósperos do mundo têm actualmente níveis de fertilidade que ficam abaixo da taxa de substituição que é de 2,12 por mulher. As suas populações estão a ficar mais reduzidas e envelhecidas, situação que ameaça a sua capacidade de sustentarem os níveis actuais de crescimento económico e manterem os sistemas de pensões e segurança social existentes. Em contraste, praticamente todo o crescimento populacional do mundo está a ter lugar nos países em desenvolvimento. De acordo com a Divisão para a População, das Nações Unidas, as taxas estimadas de fertilidade para o período de 2000 a 2005 variam de apenas 1,4 na Europa e 2,5 na América Latina e Caraíbas, até 3,8 nos países árabes e 5,4 na África sub-Sahariana.

15. As estatísticas compiladas pelo Banco Mundial indicam que a força de trabalho mundial irá aumentar de 3,0 para 3,4 mil milhões no período de 2001 a 2010, um aumento médio de 40 milhões por ano. Cerca de 38 milhões desse crescimento anual virão dos países em desenvolvimento, e apenas dois milhões dos países de elevados rendimentos. Com base nas tendências actuais, no final da década, cerca de 86 por cento da força de trabalho mundial virá dos países em desenvolvimento. Se as nações industrializadas precisam de trabalhadores para compensarem a redução das suas populações, para prestarem cuidados aos números cada vez maiores de idosos e para apoia-

rem os sistemas de pensões, não lhes será difícil preencherem essas lacunas com a contratação de mão-de-obra imigrante.

Demografia africana

A população da África sub-Sahariana cresceu mais rapidamente do que qualquer outra região nos últimos 40 anos. Devido aos seus níveis de fertilidade relativamente elevados, parece certo que esta região será a principal fonte de crescimento da população mundial nos próximos 20 anos, mesmo apesar da pandemia do VIH/SIDA ter invertido décadas de ganhos em termos de esperança de vida. De acordo com as estatísticas da ONU, a população total da África deverá aumentar de 794 milhões em 2000 para 1,1 mil milhões em 2025.

Democracia e governança

16. Embora as variáveis em termos de desenvolvimento e demografia pareçam vir a ter um papel importante na determinação do futuro da oferta e da procura de trabalhadores migrantes, as disparidades nas áreas da democracia, da governança, dos direitos humanos e da segurança das pessoas deverão ser também tidas em conta. Muitos Estados caracterizados pelo desemprego, baixos rendimentos e elevadas taxas de crescimento, são também países em que o processo democrático é frágil, onde o Estado de direito é fraco e onde a administração pública não é eficiente.

17. Ao migrarem, as pessoas que vivem em condições económicas e políticas precárias conseguem defender-se a si próprias e às suas famílias da volatilidade dos mercados, das crises políticas, dos conflitos armados e de outros riscos. Nos piores casos, as pessoas que se deparam com essas catástrofes podem sentir-se obrigadas a procurar asilo noutra estado, uma forma de migração que resulta essencialmente da necessidade e que é pouco ou nada voluntária.

18. A Comissão ficou impressionada com a me-

da em que as pessoas, especialmente as gerações mais novas, foram afectadas pelas revoluções nos direitos humanos e nas comunicações de massas que tiveram lugar nos últimos anos. Os cidadãos de hoje querem usufruir de uma boa educação e encontrar um emprego digno, mas também esperam poder expressar as suas opiniões, envolver-se em debates políticos, questionar as culturas conservadoras e libertarem-se das restrições sociais. Se não forem capazes de satisfazer essas expectativas no seu próprio país, irão tentar entrar para o mercado de trabalho de sociedades em que essas oportunidades estejam disponíveis.

As mulheres e as migrações

19. As mulheres constituíam quase metade de todos os migrantes internacionais no ano 2000, e um pouco mais de metade daqueles que viviam nas regiões mais desenvolvidas. As mulheres estão a aceder ao mercado de trabalho em números cada vez maiores e cada vez mais emigram sozinhas. Com efeito, são frequentemente a principal fonte de rendimento das famílias que deixam para trás.

20. Estas tendências continuarão nos próximos anos, sobretudo devido ao aumento da procura, nos países industrializados, de mão-de-obra para os sectores tradicionalmente associados às mulheres: trabalho doméstico, enfermagem e serviços de cuidados pessoais, limpezas, entretenimento e comércio sexual, bem como a distribuição e as indústrias de mão-de-obra intensiva. As atitudes negativas, nos países de origem, para com as mulheres divorciadas, viúvas, sem filhos e solteiras, juntamente com o facto de muitas mulheres terem hoje maior acesso à educação e uma maior consciência dos seus direitos humanos, irão criar mais incentivos para as mulheres, de todos os níveis de educação, irem procurar emprego e novas experiências no estrangeiro.

As mulheres migrantes

Embora haja a percepção generalizada de que a maioria dos migrantes são homens, os números mais recentes das Nações Unidas mostram que as mulheres constituem actualmente quase metade da população mundial de migrantes e refugiados. No ano 2000, o número de mulheres migrantes era superior ao de homens migrantes na América Latina e nas Caraíbas, na América do Norte, na Oceânia, na Europa e na ex-União Soviética. Na África e na Ásia, porém, os homens migrantes estavam em maioria.

Liberalização do mercado de trabalho global?

Os Estados e outras partes interessadas devem adoptar abordagens mais realistas e flexíveis para com as migrações internacionais, baseadas no reconhecimento do potencial dos trabalhadores migrantes para colmatar determinadas lacunas do mercado de trabalho global.

21. Parece estar a emergir uma convergência de interesses entre os países ricos e os países pobres. Em termos simples, os primeiros estão a começar a sentir uma falta de população activa, enquanto que os segundos têm população activa em excesso. A lógica sugere que um resultado desta situação deveria ser um crescimento da migração laboral autorizada dos países em desenvolvimento para os países de elevados rendimentos. Mas tal não é o caso, actualmente. A maior parte das migrações que ocorrem hoje em dia entre os países pobres e os países ricos, é de natureza irregular.

22. A noção de ‘mercado de trabalho global’ é algo enganadora. O processo de globalização caracteriza-se por um aumento da livre circulação de capitais, bens, serviços e informações através das fronteiras nacionais. O mesmo não se pode dizer

das pessoas. Grupos específicos de colaboradores, tais como os especialistas em tecnologias de informação, os académicos de topo, os profissionais de saúde e os professores, já para não falar dos jogadores de futebol, conseguem procurar emprego no mercado global. Porém, para a maioria das pessoas em quase todo o mundo, os mercados de trabalho nacionais prevalecem e as oportunidades de procurarem trabalho noutros países continuam limitadas.

A perspectiva dos empregadores

23. Os empregadores estão a manifestar uma frustração crescente relativamente às restrições que os Estados levantam à contratação e deslocação de mão-de-obra estrangeira. Em muitas áreas do sector privado, tais controlos são vistos como uma limitação à produtividade e à expansão dos mercados. Os representantes do sector público queixam-se de não serem capazes de oferecer os serviços esperados porque estão impedidos de preencher a falta de mão-de-obra com trabalhadores migrantes autorizados. Confrontados com a rigidez existente no mercado de trabalho mundial, alguns empregadores procuraram estratégias alternativas, tais como transferir a totalidade ou parte das suas empresas para países que podem providenciar uma oferta adequada de mão-de-obra a um preço atractivo, ou subcontratar a empresas mais pequenas que estejam dispostas a contratar trabalhadores migrantes não autorizados.

24. As estratégias de ‘outsourcing’ e ‘offshoring’ prometem trazer benefícios substanciais à economia mundial e aos países capazes de disponibilizar essas facilidades. Mas não irão resolver os problemas da falta de mão-de-obra e competências nos países industrializados. Dados os custos envolvidos nas deslocações, estas dificilmente serão opções viáveis para as pequenas empresas ou para as empresas familiares. Nem tão pouco constituem uma solução efectiva para os muitos empregadores dos sectores privado e público que precisam de ter um contacto presencial com os seus clientes. Por exemplo, relativamente poucos dos idosos com necessidade de cuidados na Europa ou no

Japão quereriam viver em lares no Norte de África ou na Indochina. Com efeito, parece provável que cada vez mais prestadores de cuidados dos países em desenvolvimento emigrem para países industrializados com vista a prestarem assistência domiciliária a idosos.

Alternativas às migrações

25. Em resposta às circunstâncias acima descritas, algumas partes interessadas, incluindo o sector privado, têm solicitado uma abordagem mais liberal às migrações laborais internacionais – uma abordagem que permita aos trabalhadores deslocarem-se com maior liberdade das regiões mais pobres para as regiões mais ricas. Foi sugerido que uma tal abordagem traria enormes benefícios aos países em desenvolvimento sob a forma de remessas acrescidas, investimentos das diásporas e transferências de conhecimentos. Ao mesmo tempo, ajudaria os países industrializados a resolverem os desafios económicos e sociais suscitados pelo envelhecimento e diminuição da sua população, criando-se assim uma situação favorável a todos.

26. Várias são as razões pelas quais esta abordagem poderá não ser aceitável para todos os Estados. Em primeiro lugar, se levada a cabo de forma pontual ou numa perspectiva de curto prazo, a importação de mão-de-obra não constituiria uma solução efectiva para o desafio demográfico com que se deparam muitos Estados, porque os trabalhadores migrantes acabariam também eles por envelhecer e por se tornarem economicamente inactivos. Para evitar um tal cenário, seria necessário estar a contratar constantemente mão-de-obra migrante.

27. Em segundo lugar, muitos dos países que têm a sua população em envelhecimento e redução, têm também números substanciais de pessoas (nomeadamente entre as populações migrantes e as minorias existentes) que estão desempregadas durante longos períodos, bem como muitas mulheres que, por várias razões, se afastaram, ou nem nunca chegaram a entrar no mercado de trabalho. Aumentar a participação dessas pessoas na força laboral representa uma política alternativa

ou complementar ao aumento da imigração, assim como a introdução de outras medidas, tais como reformas mais tardias, pensões mais baixas e a introdução de tecnologias que economizem na mão-de-obra. As migrações são apenas uma das opções disponíveis.

28. Em terceiro lugar, as políticas de migrações não se guiam apenas pelas leis da economia e da demografia. Muitos Estados e sociedades ainda não estão à vontade com a noção de imigração contínua e em larga escala, especialmente se os recém-chegados tiverem antecedentes étnicos, culturais ou religiosos diferentes da maioria dos cidadãos. As migrações laborais em larga escala não serão promovidas pelos governos se forem percebidas como uma ameaça à coesão social ou ao sucesso eleitoral.

29. Finalmente, alguns países industrializados satisfizeram parte das suas necessidades de mão-de-obra adicional (especialmente a mão-de-obra barata e flexível que pôde ser introduzida para efectuar as tarefas rejeitadas pelos nacionais) fechando os olhos ao emprego de migrantes em situação irregular. Com efeito, o crescimento recente da migração irregular e a sua tolerância parcial por parte dos Estados, bem como a introdução de programas periódicos de regularização de trabalhadores não autorizados, pode, em certa medida, ser vista como uma liberalização *de facto* do mercado de trabalho global. A Comissão sublinha a sua preocupação com esta situação e lembra aos Estados que é do seu interesse assegurar que a procura de mão-de-obra estrangeira seja satisfeita de uma forma autorizada e organizada.

Programas de migrações permanentes e temporárias

Os Estados e o sector privado devem considerar a possibilidade de se introduzirem programas de migrações temporárias, cuidadosamente concebidos, como forma de responder às necessidades económicas tanto dos países de origem como de destino.

30. O mundo beneficiaria substancialmente com a liberalização regulamentada do mercado de trabalho global. Uma tal abordagem contribuiria para o crescimento da economia mundial e permitiria à comunidade internacional alcançar uma melhor compatibilidade entre a oferta e a procura de mão-de-obra migrante. Asseguraria que os cidadãos dos países do Sul tivessem um melhor acesso aos mercados de trabalho no Norte e permitir-lhes-ia contribuir para o desenvolvimento dos seus próprios países. Ajudaria os países industrializados a responderem ao desafio demográfico emergente, e permitiria aos empregadores contratarem os trabalhadores de que precisam. Uma liberalização bem regulamentada do mercado de trabalho global seria também preferível à situação actual, na qual as faltas nos mercados de trabalho são preenchidas, em parte, graças às migrações irregulares e ao emprego não autorizado.

Países tradicionais de imigração

31. Todavia, é necessário considerar a forma que a migração regulamentada deverá assumir. Os países tradicionais de imigração, tais como a Austrália, o Canadá, a Nova Zelândia e os Estados Unidos, por exemplo, parecem seguramente continuar com a sua tradição de conceder direitos de residência permanente e rápida cidadania a pessoas que o solicitem, seja com base nas suas competências, reagrupamento familiar ou necessidades humanitárias. A Comissão recomenda esses programas, reconhecendo o contributo que eles dão ao crescimento económico nos países de destino e o papel que têm na satisfação das necessidades económicas, sociais e de protecção dos migrantes em causa. Considera ainda que tais programas facultam um contexto que facilita a integração dos migrantes na sociedade.

32. Os programas de migrações permanentes têm também as suas limitações. Em primeiro lugar, a atitude pública e política em muitos países industrializados é actualmente de hesitação quanto à perspectiva de uma imigração acrescida, e uma tal hesitação deverá ser particularmente acentuada em relação aos programas de migrações permanentes. Em segundo lugar, e como

será explicado mais detalhadamente no capítulo seguinte, os países no mundo em desenvolvimento ganharão mais com as migrações temporárias e circulares dos seus cidadãos do que com a sua partida definitiva.

Migrações das Filipinas

O emprego no exterior tornou-se uma componente fundamental da economia das Filipinas. Em finais de 2003, mais de 7,7 milhões de filipinos estavam a viver temporária ou permanentemente no estrangeiro. Em 2004, estes emigrantes enviaram pelo menos 8,5 mil milhões de dólares em remessas para o seu país.

Concepção de programas eficazes de migração temporária

33. Seria benéfico que os países de origem e de destino entrassem em diálogo acerca do estabelecimento de mais programas de migrações laborais temporárias, permitindo assim aos indivíduos dos primeiros países trabalhar nos segundos por períodos fixos e em condições acordadas. Ao fazer esta recomendação, a Comissão está inteiramente ciente das reservas que foram expressas relativamente a esses programas, nomeadamente: podem criar uma categoria de trabalhadores de segunda classe; as consequências negativas de se separarem os trabalhadores migrantes das suas famílias; o risco dos migrantes temporários procurarem ficar no país em que estão a trabalhar quando chegar a altura de voltarem ao seu próprio país; e a possibilidade dos empregadores continuarem a contratar migrantes não autorizados que estejam dispostos a aceitar salários e condições inferiores.

34. Em vez de rejeitarem os programas de migrações temporárias devido às dificuldades envolvidas na sua implementação, os Estados, os empregadores, os sindicatos e outras partes interessadas deveriam virar a sua atenção para uma concepção eficaz dessas iniciativas. Terão de ser envidados esforços especiais para aproveitar o conhecimento de

países como as Filipinas que possuem uma experiência extremamente rica no envio de migrantes temporários para o mercado de trabalho mundial. Mais especificamente, as seguintes questões deverão merecer uma reflexão cuidada:

- informar os migrantes temporários dos seus direitos e condições de emprego antes da sua partida do país de origem, incluindo o requisito de que regressem a esse país uma vez terminado o contrato;
- assegurar que os migrantes são tratados da mesma forma que os nacionais no que respeita aos seus salários, horas de trabalho, cuidados de saúde e outras regalias;
- conceder aos migrantes temporários o direito de se transferirem de um emprego para outro durante o período da sua licença de trabalho, permitindo-lhes assim reagir a alterações nas condições do mercado de trabalho e evitar empregadores sem escrúpulos;
- facultar às mulheres as mesmas condições de acesso aos programas de migração laboral temporária;
- controlar a implementação das licenças e contratos de trabalho dados aos migrantes temporários, com vista a identificar os países e empregadores que violem as disposições desses documentos;
- processar os empregadores que contratem trabalhadores migrantes sem licença de trabalho válida, e extraditar os migrantes que continuem a trabalhar depois da sua licença ter expirado;
- licenciar e regulamentar as actividades dos intermediários envolvidos na contratação de trabalhadores migrantes temporários;
- conceder vistos aos migrantes temporários que lhes permitam viajar facilmente entre o país em que estão a trabalhar e o seu país de origem, ajudando-os assim a manter o contacto com a sua família e comunidade;
- apoiar a reintegração dos migrantes temporários quando o seu período de emprego tiver expirado e eles regressarem ao seu país de origem.

Transferência dos direitos de pensões e segurança social

35. Outra questão que tem de ser considerada relativamente aos programas de migração laboral temporária é a transferência dos direitos de pensões e segurança social. Segundo pesquisas efectuadas pela Comissão, a maioria dos migrantes depara-se com grandes obstáculos à transferência das suas pensões e benefícios de saúde. Menos de 25 por cento dos migrantes internacionais trabalham em países com acordos bilaterais ou multilaterais de segurança social, e tais acordos não providenciam necessariamente as mesmas transferências de direitos dos benefícios de saúde.

36. Esta situação tem uma série de consequências negativas. Os trabalhadores migrantes temporários que contribuem para sistemas de pensões e segurança social, mas que não conseguem beneficiar deles uma vez regressados aos seus países de origem, têm um forte incentivo para trabalharem no sector informal da economia, no qual os seus salários não estão sujeitos a deduções. Sentem-se também fortemente dissuadidos de regressar a casa uma vez expirado o seu período de emprego. Pelo contrário, os migrantes temporários que têm possibilidade de aceder àqueles benefícios no seu país de origem estão em boas condições para voltar para casa, usufruírem de um bom nível de vida e investirem na sua própria sociedade.

37. Os governos, os empregadores e os sindicatos devem explorar esta questão mais em profundidade. Para se obterem progressos rápidos, os países de origem e de destino devem encetar discussões bilaterais sobre esta matéria, certificando-se que essas discussões incluem disposições em termos dos cuidados de saúde, para além dos benefícios das pensões. Ao mesmo tempo, é necessário reforçar a base de informações sobre esta questão, de forma a que se conheçam melhor as opções políticas disponíveis e suas consequências nas decisões individuais relacionadas com a migração e regresso.

Circulação dos prestadores de serviços

As negociações do Modo 4 do AGCS sobre a circulação dos prestadores de serviços deverão ser levadas a bom termo. Dada a relação entre o comércio internacional e as migrações internacionais, devem ser intensificados os esforços para promover o diálogo entre os responsáveis e os peritos que tratam destas duas questões.

38. O discurso recente sobre o futuro das migrações laborais mostrou haver um interesse considerável nas negociações do Modo 4 do AGCS. O Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (AGCS) é um enquadramento aprovado multilateralmente que se aplica a todos os membros da Organização Mundial do Comércio (OMC). Inclui regras para os países assumirem o compromisso de abrir certos sectores de serviços aos fornecedores externos. O Modo 4 do AGCS diz respeito à prestação de serviços por um cidadão de um estado membro da OMC no território de outro estado membro.

39. As negociações do Modo 4 do AGCS geraram uma série de expectativas, nomeadamente que o acordo represente um primeiro passo para a liberalização do mercado de trabalho. Como referem os proponentes desta ideia, o acordo poderá vir a dar aos profissionais e aos trabalhadores semi-qualificados dos países em desenvolvimento o acesso a oportunidades de emprego nos países industrializados. Embora os países em desenvolvimento tivessem tentado chegar a um tal resultado durante o período de negociações comerciais de Doha, os países industrializados centraram os seus esforços na liberalização de outro elemento do acordo (Modo 3 do Comércio de Serviços), de forma a que os seus bancos, companhias de seguros e outros prestadores de serviços possam mais facilmente estabelecer sucursais e vender serviços aos consumidores nos países em desenvolvimento.

40. Estas negociações podem não ter tido um impacto imediato na política de migrações interna-

cionais. O Modo 4 do AGCS abrange especificamente os 'prestadores de serviços', os quais representam apenas uma percentagem muito pequena das pessoas que atravessam as fronteiras internacionais para efeitos de trabalho. Os Estados mais prósperos do mundo não querem, evidentemente, que a prestação de serviços esteja associada a questões mais amplas de migrações laborais.

41. A Comissão encoraja a continuação das negociações do Modo 4 do AGCS. Os serviços representam hoje 70 por cento do PIB dos países industrializados, e o crescimento do comércio internacional de serviços promete trazer benefícios substanciais à economia mundial. Os acordos que vierem a ser celebrados sobre a circulação dos prestadores de serviços, poderão ajudar a estabelecer os princípios ou entendimentos que forem pertinentes para a discussão sobre a questão mais abrangente das migrações laborais. Considerando a sua preocupação de que a comunidade internacional reconheça os elos estreitos entre as migrações e outras questões de política mundial, a Comissão atribui também grande valor aos esforços recentes para promover um diálogo sobre o Modo 4 do AGCS, reunindo aqueles que trabalham no domínio das migrações internacionais com os especialistas no comércio internacional. Todavia, as expectativas acerca deste processo terão de ser modestas, dada a reserva que muitos Estados mantêm relativamente à liberalização do mercado de trabalho global.

Mobilidade do pessoal altamente qualificado

Os governos e os empregadores devem rever em conjunto as barreiras à mobilidade do pessoal altamente qualificado, procurando eliminar aquelas que prejudicam desnecessariamente a competitividade económica.

42. As empresas privadas há muito que reconhecem a importância de desenvolver e colocar ao seu serviço colaboradores com talento oriundos

de qualquer parte do mundo. Porém, os decisores políticos a nível governamental têm contemplado outras prioridades, concorrentes daquela, e têm tendido a adoptar uma atitude ambígua para com a circulação do pessoal altamente qualificado. Deliberada ou involuntariamente, têm-se erguido barreiras significativas à contratação e colocação de pessoal estrangeiro.

43. Esta questão assume uma importância crescente. As dez maiores empresas do mundo empregam hoje mais de três milhões de pessoas, e essas empresas pensam cada vez mais de uma forma global em termos de pessoal, investigação, produção e vendas. Neste contexto, a nacionalidade de um colaborador só é relevante na medida em que ela lhe permita ou o impeça de ser colocado num país em que as suas competências são necessárias.

44. O pessoal altamente qualificado constitui um contributo importante para a competitividade empresarial e para a expansão da economia mundial, tornando-se, assim, necessário facilitar a sua mobilidade. Os Estados têm a preocupação legítima de defender os seus cidadãos da concorrência desleal de cidadãos estrangeiros, e certamente que continuarão a agir nessa base. Mesmo assim, os governos e o sector privado deviam, em conjunto, rever os obstáculos existentes à mobilidade profissional, com vista a acabar com aqueles que impedem as empresas de colocar as pessoas certas no local e momento certos.

Criação de empregos e meios de subsistência nos países de origem

Devem envidar-se mais esforços para criar emprego e meios de subsistência sustentáveis nos países em desenvolvimento para que os seus cidadãos não se sintam obrigados a migrar. Os países em desenvolvimento e os países industrializados devem promover políticas económicas e respeitar os compromissos existentes de forma a alcançar este objectivo.

45. Neste capítulo sugeriu-se que os programas de migração temporária tenderão a criar um melhor equilíbrio entre a oferta e a procura da mão-de-obra migrante, mas é evidente que tais programas não constituem uma resposta efectiva à crise mundial de emprego. Nas condições actuais, o número de pessoas que pretende emigrar dos países mais pobres continuará a exceder a procura dos seus serviços nos Estados mais prósperos.

46. A Comissão não subestima o desafio de se criarem empregos dignos e meios de subsistência sustentáveis para as pessoas nos países mais pobres, nem tão pouco considera que este desafio se insira directamente no seu mandato. Todavia, seria negligente manter o silêncio sobre esta questão, dadas as enormes implicações que tem para o futuro das migrações internacionais. Urge avançar com políticas eficazes para providenciar empregos, educação, formação e oportunidades de investimento para as mulheres e os homens nos países em desenvolvimento. As políticas migratórias só por si não conseguirão resolver as pressões que levam as pessoas a procurar trabalho fora do seu país.

Passos para o desenvolvimento

47. A criação de empregos e de meios de subsistência nos países de baixos rendimentos deve ser vista como uma responsabilidade partilhada considerando os países de origem e os países de destino parceiros iguais, partilhando direitos e responsabilidades num esforço comum de responder às necessidades de desenvolvimento. Como passo importante neste processo os países de origem terão que assumir a responsabilidade pelo bem-estar dos seus cidadãos, criando condições para que as pessoas sejam capazes de satisfazer as suas necessidades, exercer os seus direitos humanos, realizar o seu potencial e cumprir as suas aspirações no seu país. Tal não é, actualmente, o caso. De acordo com o Banco Mundial, os países em desenvolvimento, com uma população total de cerca de dois mil milhões de pessoas, estão a ficar cada vez mais para trás na senda do desenvolvimento e correm o risco de ficarem marginalizados na economia mundial, excepto enquanto fonte de migrantes.

48. Seria erróneo considerar que todos os países têm o mesmo potencial de desenvolvimento. Devido à sua localização geográfica, recursos naturais, história e tradições sociais, alguns países estão melhor posicionados do que outros para estabelecer economias dinâmicas e competitivas. Mas outra determinante importante do sucesso é a natureza das políticas seguidas pelos Estados. A esse propósito, a lição a tirar da história recente é que os países que investem nos talentos dos seus cidadãos, que têm economias abertas, sistemas financeiros sólidos, climas de investimento favoráveis e administrações honestas são mais capazes de aproveitar as oportunidades apresentadas pela globalização do que os países que não possuem esses atributos.

Desenvolvimento em Marrocos

Marrocos é um exemplo de um país que realizou recentemente progressos significativos em termos de desenvolvimento económico e social. De acordo com o Banco Mundial, o rendimento nacional bruto per capita mais do que duplicou desde os anos 70, de \$550 para \$1,190 por ano. A esperança média de vida aumentou de 55 anos em 1970 para 68 anos em 2001, enquanto que o número de nascimentos por mulher desceu de 6,3 para 2,8 no mesmo período.

49. Um segundo passo terá de ser o reconhecimento por parte dos países mais prósperos do mundo – nomeadamente aqueles Estados que mostram preocupação acerca do número de pessoas que chegam ao seu território de forma irregular – do impacto das suas políticas na dinâmica das relações internacionais. Existe, por exemplo, um consenso cada vez maior de que a reforma do comércio teria um maior impacto no bem-estar das pessoas que vivem em Estados de baixos rendimentos do que qualquer aumento das ajudas que recebem.

50. Os países mais ricos do mundo gastam acima de 300 mil milhões de dólares por ano em subsí-

dios à agricultura, mais de seis vezes o montante despendido em ajudas ao exterior. Ao baixarem os preços dos produtos agrícolas a nível global, esses subsídios fazem com que seja mais difícil os pequenos agricultores manterem as terras e contribuí, assim, para a migração de pessoas dentro e a partir dos países em desenvolvimento. O comércio tem um papel importante na promoção do desenvolvimento, aliviando a pobreza e criando meios de subsistência sustentáveis, e os participantes nas negociações de Doha terão de procurar maximizar os ganhos em termos de bem-estar gerados pelo sistema de comércio multilateral.

51. Em terceiro lugar, é essencial que todos os membros da comunidade internacional implementem os compromissos que já assumiram relativamente ao desenvolvimento e à criação de emprego nos países de baixo rendimento. Na Declaração do Milénio de 2000, por exemplo, afirma-se que os Estados irão “desenvolver e implementar estratégias que dêem aos jovens em toda a parte uma oportunidade real de encontrar trabalho digno e produtivo,” e que se esforçarão por atingir os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, nomeadamente reduzir para metade a proporção de pessoas cujo rendimento é inferior a um dólar por dia, eliminar a disparidade de géneros no ensino primário e secundário, e assegurar que os países em desenvolvimento beneficiem das novas tecnologias de informação e comunicação.

52. Ao adoptarem o Consenso de Monterrey em 2002, os Estados decidiram “eliminar a pobreza, melhorar as condições sociais e aumentar os níveis de vida,” e promover “políticas activas do mercado de trabalho com vista a aumentar o emprego e melhorar as condições de trabalho.” Mais recentemente, a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD), uma iniciativa dos Estados africanos apoiada pela União Europeia (EU) e pelos países do G8, comprometeu-se a “criar e manter no continente as capacidades humanas para o desenvolvimento da África,” e a promover “o crescimento económico, o desenvolvimento e o emprego.” Levar à prática, de facto, a implementação desses compromissos é essencial para a formulação de políticas migratórias coerentes.

CAPÍTULO SEGUNDO

Migrações e desenvolvimento: Aproveitar o potencial da mobilidade humana

O papel que os migrantes desempenham na promoção do desenvolvimento e na redução da pobreza nos seus países de origem, bem como o contributo que dão para a prosperidade dos países de destino, devem ser reconhecidos e reforçados. As migrações internacionais devem passar a integrar as estratégias nacionais, regionais e mundiais para o crescimento económico, tanto nos países em desenvolvimento, como nos países industrializados.

1. As questões relativas às migrações internacionais, ao crescimento económico e ao desenvolvimento estão interligadas de várias formas. Em primeiro lugar, conforme explicado no capítulo anterior, os défices no desenvolvimento, especialmente a falta de emprego e de meios de subsistência sustentáveis, estão entre as principais razões pelas quais as pessoas emigram do seu país. Por outro lado, as migrações internacionais contribuem para o desenvolvimento dos países de destino ao preencherem as faltas no mercado de trabalho, ao fornecerem as competências essenciais e ao trazerem um dinamismo social, cultural e intelectual às sociedades que recebem os migrantes. Um terceiro aspecto, que é tratado neste capítulo, é o impacto das migrações no crescimento, no desenvolvimento e na redução da pobreza nos países de origem.

2. Os migrantes dão um contributo valioso em termos económicos, políticos, sociais e culturais às sociedades que deixaram para trás. As remessas que enviam para casa têm um papel importante no alívio da pobreza dos países de origem, e podem também servir de apoio ao processo de desenvolvimento se os governos desses países proporcionarem um ambiente facilitador do crescimento económico. As migrações ajudam a limitar o nível de desemprego e subemprego nos países que têm um excesso de oferta de mão-de-obra. Os emi-

grantes, individualmente ou em associações, fazem investimentos, financeiros e de outros tipos, na sua pátria, reforçando a economia, servindo de condutores de novas ideias e enriquecendo o entendimento entre os países de origem e de destino. Quando os migrantes regressam ao seu país de origem, seja de forma temporária ou a longo prazo, trazem consigo novas competências, experiências e contactos, atributos vitais numa economia globalizada cada vez mais baseada no conhecimento.

3. As migrações podem, porém, resultar também na partida dos cidadãos mais brilhantes, melhor preparados e mais empreendedores de um país, o que priva o estado de rendimentos e impede os países de origem de obterem um ganho antecipado em relação ao investimento que fizeram na educação e formação dessas pessoas. Mais grave ainda é o facto de que, quando está envolvida a partida de profissionais de sectores como a saúde e a educação, as migrações podem ter um efeito adverso sobre a oferta e a qualidade de serviços essenciais.

4. O desafio de hoje consiste em formular políticas que maximizem o impacto positivo das migrações nos países de origem, ao mesmo tempo que limitam as suas consequências negativas. Para atingir este objectivo, as migrações devem fazer parte das estratégias de desenvolvimento nacionais, regionais e mundiais. A Comissão está preo-

cupada com o facto de as migrações não serem, de um modo geral, consideradas uma componente integral da agenda do desenvolvimento pelo facto de iniciativas recentes na área do desenvolvimento nem sempre terem levado sempre em devida conta as migrações internacionais. A Comissão observa também que muitos países menos desenvolvidos não têm a capacidade de efectuar esta ligação entre as migrações e o desenvolvimento. É no interesse de todos os países que seja adoptada uma abordagem diferente. Os países em desenvolvimento têm de se ajustar às realidades de uma economia mundial competitiva e as políticas coerentes de migração fazem parte integrante desse processo.

Migrações de pessoal qualificado

São necessárias relações de cooperação entre os países com abundância e os países com escassez de mão-de-obra para promover a formação do capital humano e o desenvolvimento de uma base mundial de profissionais. Assegurar remunerações, condições de trabalho e perspectivas de carreira adequadas de forma a reter o pessoal mais importante deve ser uma componente integrante dessas estratégias.

5. Em resposta às oportunidades apresentadas por um mercado de trabalho globalizado, cada vez mais pessoas com competências profissionais decidem ir trabalhar para o estrangeiro, tanto dentro dos países em desenvolvimento, como das partes mais pobres para as partes mais ricas do mundo. Para estes indivíduos, as migrações internacionais representam uma “corrida para o topo”, um esforço de realizarem o seu potencial, aumentarem os seus rendimentos, melhorarem o seu nível de vida e enriquecerem os conhecimentos que já adquiriram.

6. Todos os países deveriam efectuar investimentos substanciais na educação e formação dos seus cidadãos de modo a aumentarem a competitividade das suas economias. Se essas economias

não forem capazes de absorver todas as pessoas que adquiriram competências profissionais, algumas poderão contribuir para o desenvolvimento do seu país, emigrando, enviando remessas para casa e regressando ao país de origem de forma temporária ou duradoura, trazendo consigo os conhecimentos que adquiriram enquanto estiveram a viver e trabalhar no estrangeiro. Conforme recomendado no Capítulo Primeiro, os programas de migração de mão-de-obra temporária têm um papel valioso na concretização destes resultados positivos da mobilidade internacional.

7. Para muitos países, contudo, a partida de trabalhadores com competências profissionais essenciais pode ter um efeito adverso na sociedade e na economia e representa uma perda grave para os Estados que realizaram investimentos importantes na educação e formação desse pessoal. Em muitos países da África sub-Sahariana, por exemplo, a partida de trabalhadores essenciais impediu gravemente a prestação de serviços de saúde às populações locais, especialmente aquelas que vivem nas áreas rurais mais remotas. Se não for contrariada, esta tendência irá, provavelmente, prejudicar os progressos almejados na área da saúde constantes dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio. A tendência é menos aguda, mas igualmente preocupante, no sector da educação.

As migrações do pessoal de saúde

As migrações do pessoal de saúde têm um impacto significativo no sector da saúde da África sub-Sahariana. Desde o ano 2000, por exemplo, inscreveram-se quase 16.000 enfermeiros africanos para trabalhar no Reino Unido. Apenas 50 dos 600 médicos formados desde a independência ainda exercem na Zâmbia. E calcula-se que actualmente haja mais médicos do Malawi a exercer em Manchester, no norte de Inglaterra, do que em todo o Malawi.

8. A formação e retenção de um número adequado de pessoal qualificado tem sido um desafio

fundamental em muitos países em desenvolvimento, um desafio que deve ser resolvido de imediato se quisermos evitar uma espiral descendente dos recursos humanos pois que, quando pessoas com competências profissionais decidem emigrar, a pressão sobre outros para agirem do mesmo modo pode tornar-se intensa.

Formação e retenção

9. Pôr em prática a estratégia de “formar e reter” é uma tarefa complexa, e a Comissão tem grandes dúvidas acerca de soluções “fáceis e rápidas” com vista a impedir profissionais de saírem do seu país à procura de emprego no exterior. Uma tal abordagem não seria consistente com os princípios dos direitos humanos, iria contra a tendência globalizante do mercado de trabalho, e, em todo o caso, seria difícil de implementar. Os migrantes sentir-se-iam também desencorajados de regressar ao seu país se tivessem saído sem autorização e sentissem que poderiam ser penalizados ao regressar.

10. Pedir aos Estados que recrutam profissionais estrangeiros que providenciem uma compensação financeira directa aos países de onde vêm esses profissionais também não é viável. Em primeiro lugar, os profissionais em questão trabalham frequentemente em mais do que um país, não sendo claro que país seria responsável pelo pagamento da compensação; em segundo lugar, coloca-se a questão de saber onde é que a compensação deveria ser paga; e em terceiro lugar, não há nenhuma garantia de que os montantes desses pagamentos iriam ser reinvestidos nas estratégias de formação e retenção. Também é duvidoso que os códigos de conduta formulados por alguns países de destino, numa tentativa de introduzirem algum grau de auto-regulação na contratação de profissionais estrangeiros, sejam eficazes. O impacto prático de tais códigos ainda não foi demonstrado, e os dados reunidos pela Comissão mostram que os empregadores podem facilmente explorar falhas na sua forma de funcionamento.

11. São necessárias outras abordagens para que esta questão possa ser resolvida de uma forma coerente. É essencial que as ajudas e investimentos

externos sejam mais cuidadosamente canalizados para os países e sectores que tenham sido particularmente afectados pela perda dos seus profissionais. Os programas de co-investimento são uma forma de o conseguir. Os países em desenvolvimento possuem uma vasta camada de jovens com potencial para adquirirem as competências requeridas pelos seus países e outros, mas só o conseguirão se estiverem disponíveis os recursos adequados que lhes facultem a educação e formação de que precisam. São necessárias relações de cooperação entre os países com abundância e os países com escassez de mão-de-obra para promover o processo de co-investimento na formação do capital humano e no desenvolvimento de uma base mundial de profissionais. Nesta medida, a Comissão congratula-se com iniciativas como as do Departamento para o Desenvolvimento Internacional, do Reino Unido, de investimento na capacidade de prestação de cuidados de saúde na Índia e noutros países em desenvolvimento.

12. Também os empregadores, tanto do sector público como do privado, dos países em desenvolvimento têm de compreender que os profissionais procuram frequentemente emprego no estrangeiro ou optam por empregos alternativos no seu país porque as suas remunerações, condições de trabalho e perspectivas de carreira são hoje muito insatisfatórias. Esse é, particularmente, o caso das mulheres concentradas em profissões como a enfermagem ou o ensino, que tendem a ser subavaliadas, e que podem ser objecto de discriminação e assédio sexual no local de trabalho. As empresas e instituições dos países em desenvolvimento têm a obrigação de ser bons empregadores, reavaliando as abordagens tradicionais às profissões dos serviços sociais, e criando um melhor ambiente para os talentos locais.

13. Finalmente, os países que recrutam actualmente profissionais qualificados estrangeiros têm de apostar num melhor planeamento laboral e investir mais recursos na formação dos seus cidadãos, de forma a preencher as faltas pendentes e previstas no mercado de trabalho nacional. É uma irresponsabilidade o facto de os Estados mais prósperos do mundo ignorarem estas obrigações

e depois procurarem uma solução rápida para os seus problemas de recursos humanos através da contratação activa de pessoal qualificado nos países em desenvolvimento .

Facilitar o fluxo das remessas dos migrantes

As remessas são capitais privados de que os Estados não se devem apropriar. Os governos e as instituições financeiras devem facilitar e reduzir os custos das transferências de remessas e, assim, encorajar os migrantes a proceder a estes envios através dos sistemas estruturados de transferências.

14. Tem-se assistido a uma expansão notável do volume de remessas enviadas para casa pelos migrantes internacionais. Embora seja difícil obter números precisos, o Banco Mundial calcula que o valor das remessas transferidas formalmente em 2004 foi de cerca de 150 mil milhões de dólares, representando aproximadamente 50 por cento de aumento em apenas cinco anos. Quase metade destas remessas são transferidas entre países do mundo em desenvolvimento. É também de sublinhar que as mulheres migrantes e os migrantes menos bem pagos transferem, por vezes, uma proporção maior do seu rendimento do que os outros.

15. De acordo com estimativas das Nações Unidas, os principais receptores de remessas em 2004 foram o México (16 mil milhões de dólares por ano), a Índia (9,9 mil milhões) e as Filipinas (8,5 mil milhões), apesar das remessas enquanto percentagem do PIB serem muito mais elevadas em países mais pequenos, como a Jordânia (23 por cento), Lesoto (27 por cento) e Tonga (37 por cento). Comparativamente a outras regiões em desenvolvimento, a África sub-Sahariana recebe o nível mais reduzido de remessas, num total de apenas 1,5 por cento das remessas totais.

16. As remessas atingem hoje quase o triplo do valor que a Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) presta aos países de baixos rendimentos

e constituem a segunda maior fonte de financiamento externo dos países em desenvolvimento a seguir ao Investimento Directo Externo (IDE). É significativo que as remessas tendam a ser mais previsíveis e estáveis que o IDE ou a AOD. Continuaram a aumentar durante a crise financeira da Ásia, por exemplo, mesmo quando os fluxos de IDE caíram. Este não é um caso isolado. Os dados recolhidos pelo Banco Mundial indicam que quando um país atravessa dificuldades políticas ou económicas, os cidadãos que estão a trabalhar no estrangeiro apoiam os seus compatriotas aumentando o montante de dinheiro que enviam para casa.

17. Em muitos países receptores, as remessas têm actualmente um papel essencial na sustentação das economias nacionais e locais. As remessas que são transferidas formalmente podem constituir uma fonte importante de divisas para os países receptores, desenvolver a capacidade do sector financeiro, ajudar a atrair mais investimentos e providenciar uma alavanca para os empréstimos soberanos.

18. As remessas providenciam, evidentemente, os benefícios mais directos e imediatos às pessoas que as recebem, muitas das quais, segundo o Banco Mundial, estão entre os elementos mais pobres da sociedade. As remessas ajudam assim quem as recebe a sair da pobreza, aumentam e diversificam os rendimentos familiares, constituem um seguro contra os riscos, permitem que os membros da família beneficiem de oportunidades de educação e formação e são uma fonte de capital para o estabelecimento de pequenas empresas. Quando são utilizadas para adquirir bens e serviços, ou quando são investidas em projectos comunitários ou em empreendimentos que requerem mão-de-obra, acabam também por beneficiar um leque de pessoas mais alargado do que aqueles que as recebem directamente dos familiares que trabalham no estrangeiro.

As remessas dos emigrantes e os rendimentos familiares

Apesar de a África sub-Sahariana receber a proporção mais baixa de remessas de todas as regiões em desenvolvimento, o seu impacto é muito significativo nessa região. Os rendimentos familiares na Somália, por exemplo, são duplicados graças às remessas; enquanto que as transferências financeiras asseguram 80 por cento dos rendimentos familiares no Lesoto.

Custos e sistemas de transferências

19. Há vários princípios que têm de ser respeitados para que o impacto das remessas no desenvolvimento seja maximizado. Em primeiro lugar, é essencial reconhecer que as remessas são um recurso privado, pertencem aos migrantes e às suas famílias. Não devem, por isso, ser apropriadas pelo estado, nem devem ser sujeitas a regulamentação oficial indevida.

20. Em segundo lugar, a Comissão recomenda vivamente a necessidade de se reduzirem os custos de transferência das remessas, os quais podem atingir valores escandalosamente elevados – até 25 por cento do montante enviado, em certos casos. A introdução de melhores tecnologias é uma forma de reduzir os custos das transferências, e os sistemas electrónicos de transferência podem também contribuir para a segurança das mesmas.

21. Outra forma de reduzir os custos é promover uma maior concorrência dentro do sistema formal de transferências, dada a propensão dos prestadores monopolistas deste serviço para maximizarem os encargos que cobram aos seus clientes. Em certos países de destino, a escolha dos prestadores do serviço está limitada à presença restrita de sucursais bancárias, nomeadamente nas áreas fora das principais cidades. Os bancos e os serviços postais que já estão presentes nessas áreas poderiam ajudar a colmatar esta lacuna, facultando aos migrantes uma alternativa, tanto aos serviços de transferência de preço mais elevado, como aos serviços informais de transferência de remessas.

22. Em terceiro lugar, estas iniciativas terão de ser conjugadas com uma maior transparência no sector dos serviços financeiros, de forma a facilitar aos migrantes a comparação entre os custos de transferência das remessas dos vários prestadores desse serviço. A reforma do sector dos serviços financeiros é a chave para desbloquear este potencial. As associações de migrantes e as instituições da sociedade civil têm também um papel importante nesta matéria, recolhendo, analisando e divulgando informações relevantes sobre os vários serviços de transferência disponíveis para quem tenciona enviar remessas.

23. Por último, deverão ser estabelecidos programas de formação em literacia financeira para ajudar os migrantes a aumentarem os seus conhecimentos e acessos aos sistemas bancários dos países de destino, ao mesmo tempo que o desenvolvimento de uniões de crédito e instituições microfinanceiras de base local representam outra forma de alargar os serviços financeiros às áreas remotas nos países de origem.

24. Tais iniciativas não só vão gerar uma taxa mais elevada de transferências a baixo custo, como vão constituir um incentivo para a transferência das remessas através dos sistemas formais. Nalguns países, só metade do total de remessas passa pelos canais bancários oficiais, já que os migrantes não se sentem encorajados a utilizá-los devido aos procedimentos demasiado pesados, encargos elevados e taxas de câmbio desfavoráveis. A transferência de remessas formal e registada é preferível aos fluxos informais, dado que reduz o risco de os migrantes e os beneficiários serem explorados pelas redes clandestinas de branqueamento de capitais.

Intensificar o impacto das remessas no desenvolvimento local

As medidas de incentivo às transferências e investimento das remessas devem ser conjugadas com políticas macroeconómicas nos países de origem que induzam o crescimento económico e a competitividade.

25. A Comissão sublinha a importância de se intensificar o impacto das remessas nos países de origem. Não considera que possa ser feita uma distinção precisa entre o impacto das remessas no desenvolvimento e na redução da pobreza. Sejam as remessas utilizadas para fins de investimento ou consumo, trazem sempre benefícios importantes aos lares, às comunidades e aos países que as recebem. Assim, o volume de remessas recebido por muitos países de origem é actualmente tão elevado, tanto em termos absolutos como relativamente a outras fontes de financiamento, que é importante aproveitar o seu potencial para a promoção do crescimento económico a longo prazo.

26. Para atingir este objectivo, os migrantes e os receptores de remessas têm de ser capazes de tomar decisões informadas acerca da utilização desses recursos. Os lares e as comunidades nos países de origem devem ser apoiados no sentido de tirarem um real partido das remessas recebidas através da disponibilização de formação adequada e acesso a facilidades de microcrédito. Alguns estudos indicam que são as mulheres quem melhor aproveita as remessas, pelo que deverão ser envidados esforços especiais para que as mulheres sejam contempladas por essas iniciativas. Outra opção será permitir aos migrantes exercerem um maior controlo sobre o destino a dar ao dinheiro que enviam, facultando-lhes oportunidades para comprarem directamente bens e serviços, em vez de deixarem essas transacções nas mãos dos membros da família.

27. As associações da terra natal e as organizações da diáspora podem ter um papel importante na recolha e transferência colectiva das remessas enviadas para os locais de origem, as quais podem ser utilizadas para projectos infra-estruturais e outros que tragam benefícios a toda a comunidade, em vez de beneficiarem apenas os lares, individualmente. Há também a possibilidade dessas remessas colectivas serem conjugadas com fundos complementares facultados pelas entidades públicas e pelas agências do desenvolvimento. O historial destas iniciativas parece, contudo, não ser uniforme, e a Comissão recomenda que sejam devidamente avaliadas para que se possam tirar lições das experiências passadas.

28. A Comissão reconhece os esforços envidados por organizações como o Banco Mundial, o Banco de Desenvolvimento Inter-Americano e outros bancos de desenvolvimento regional no sentido de investigar, analisar e sugerir enquadramentos políticos de princípio para a reforma do sector financeiro e o investimento produtivo das remessas dos migrantes. Estes organismos têm de dar seguimento a esse trabalho, apoiando os Estados na formulação e implementação de políticas dirigidas à promoção do uso eficaz das remessas dos migrantes.

Um ambiente indutivo

29. Embora devam ser feitos todos os esforços para intensificar o impacto das remessas dos migrantes no desenvolvimento, esta questão tem de ser vista no seu contexto próprio. Em primeiro lugar, é essencial reconhecer que o impacto das remessas dos migrantes no desenvolvimento depende em grande medida da qualidade da governança nos países de origem e das políticas macroeconómicas levadas a cabo por esses Estados. Sem sistemas financeiros sólidos, moedas estáveis, climas favoráveis ao investimento e administrações honestas, mesmo as remessas em larga escala e a longo prazo dificilmente contribuirão para um crescimento sustentável.

30. Em segundo lugar, o volume crescente de remessas dos migrantes e o elevado nível de visibilidade que elas têm tido nos últimos anos, parecem dar a impressão que estas podem substituir eficazmente a AOD. Não é esta a opinião da Comissão, que reitera a sua conclusão anterior a propósito da natureza privada das remessas recebidas.

31. Em terceiro lugar, as remessas têm as suas próprias restrições e limitações. Os dados sugerem que os migrantes enviam tanto menos para os seus países de origem quanto há mais tempo estão fora deles. A segunda geração de migrantes tende menos a enviar remessas do que fizeram os seus pais. Nalguns países com números consideráveis de cidadãos a trabalhar no estrangeiro, a recepção de remessas em larga escala pode acabar por funcionar com um desincentivo à introdução de reformas que providenciariam uma base mais efec-

tiva para o crescimento económico a longo prazo. Para além disso, os benefícios das remessas não são igualmente partilhados, e poderão acentuar as disparidades socio-económicas que existem entre os diferentes lares, comunidades e regiões dos países de origem. A recepção de remessas pode também originar uma ‘cultura de migração’ nos países de emigração, em consequência da qual os jovens criam demasiadas expectativas em encontrar uma oportunidade para irem para o estrangeiro. Por outro lado, contar com as remessas pode desencorajar algumas pessoas de procurar trabalho.

32. Finalmente, ao calcular os benefícios económicos das remessas, é necessário entrar em linha de conta com uma série de efeitos contrários. Em primeiro lugar, a possibilidade de os rendimentos dos migrantes poderem ser substancialmente gastos nos países de destino priva os países de origem do estímulo da procura necessário ao crescimento das suas economias. Em segundo lugar, podem ocorrer elevados custos sociais quando os migrantes – maridos e mulheres, mães e pais, filhos e filhas – decidem deixar o lar e a sua comunidade para irem trabalhar para o estrangeiro. Há também evidências que sugerem que a pressão para enviar remessas pode constituir um fardo financeiro e psicológico para os migrantes, nomeadamente aqueles que não têm outra alternativa que não seja trabalhar em empregos precários e de baixo rendimento.

Diásporas e desenvolvimento

As diásporas deveriam ser encorajadas a promover o desenvolvimento, depositando as suas poupanças e investindo nos seus países de origem e participando nas redes transnacionais de conhecimento.

33. Os países de origem podem ganhar uma vantagem considerável se souberem tirar partido dos talentos e recursos das populações da diáspora, as quais cresceram significativamente em dimensão e âmbito, em resultado da expansão recente das mi-

grações internacionais. Muitos países têm agora uma proporção considerável dos seus cidadãos a trabalhar no estrangeiro, e, frequentemente, esses migrantes juntam-se para formar organizações.

34. Essas organizações assumem formas variadas, como, por exemplo, as já referidas Associações da Terra Natal (ATN), que permitem às pessoas da mesma área do país de origem manter-se em contacto, bem como associações profissionais e organizações baseadas em interesses comuns, tais como o desporto, a religião, o género, as obras de caridade e o desenvolvimento. Essas organizações fazem colectas de donativos junto dos seus membros e enviam-nos para o país de origem para fins específicos: reabilitação de uma escola, aquisição de um gerador, estabelecimento de um centro de dia para os filhos de mães trabalhadoras, e outros. Para além desses fluxos financeiros, as organizações da diáspora também costumam intervir nos assuntos políticos, sociais e culturais do seu país e da sua comunidade de origem.

As Associações da Terra Natal

As ATNs mexicanas têm uma longa história – as mais antigas foram estabelecidas nos anos 50. Existem actualmente mais de 600 ATNs em 30 cidades dos Estados Unidos. Dão apoio às obras públicas nas suas localidades de origem, incluindo o financiamento da construção de infra-estruturas públicas (por exemplo, novas estradas e reparações de estradas), a doação de equipamentos (por exemplo, ambulâncias e equipamento médico) e a promoção da educação (por exemplo, estabelecimento de programas de bolsas, construção de escolas e fornecimento de material escolar).

35. A Comissão chama a atenção para o impacto positivo das associações das diásporas e de outras organizações de migrantes que estão construtivamente envolvidas em iniciativas de desenvolvimento nos países de origem, nomeadamente através da transferência direccionada de

remessas colectivas. Uma forma de reforçar este processo passa por as organizações governamentais e não governamentais providenciarem os fundos complementares a essas remessas, na condição de serem eficazmente utilizadas em prol do desenvolvimento.

36. É igualmente importante para quem providencia os fundos complementares assegurar que as organizações da diáspora não representam interesses regionais, políticos ou pessoais demasiado específicos. Apesar do seu valor potencial, as organizações da diáspora podem dar azo a exclusões, prosseguir agendas divisionistas nos países de origem e mesmo contribuir para a instabilidade e o prolongamento dos conflitos armados. Para que o seu impacto sobre o desenvolvimento possa ser maximizado, é essencial que tais organizações respeitem os direitos humanos, a boa governança e a igualdade de géneros.

O comércio, o investimento e as redes de conhecimento

37. Os migrantes individualmente e as organizações da diáspora podem ter ainda um papel importante na promoção do comércio e do investimento nos seus países de origem. Sempre que viável e adequado, o investimento financeiro pode ser promovido facultando aos migrantes contas ou títulos em divisas estrangeiras, para que não corram o risco de desvalorização da moeda se mantiverem aí as suas poupanças.

Os investimentos da diáspora

Há uns 30 a 40 milhões de chineses a viver no estrangeiro, em cerca de 130 países. A OCDE calcula que em 2004 os investimentos realizados na República Popular da China pelos chineses emigrados representaram perto de 45 por cento do IDE total no país.

38. Os programas de formação e aconselhamento empresarial podem também ajudar os migrantes a

desenvolver as competências empresariais de negócio necessárias para se envolverem com sucesso em actividades comerciais e de investimento. A este propósito, a Comissão sublinha a sua perspectiva de que para que o impacto das migrações internacionais sobre o desenvolvimento seja maximizado, os países de origem têm de se esforçar por criar um ambiente empresarial saudável, caracterizado por sólidos enquadramentos jurídicos, sistemas bancários eficazes, administrações públicas honestas e infra-estruturas físicas e financeiras funcionais. A Comissão também saúda a proposta da Comissão da África para se desenvolverem os recursos que permitam melhorar o 'clima de investimento' em África com o apoio do G8. A AOD disponibilizada aos países de origem pelos Estados mais prósperos do mundo terá, obviamente, de apoiar a concretização destes objectivos.

39. A Comissão aplaude os esforços efectuados para mobilizar as redes de conhecimento das diásporas, incluindo as iniciativas levadas a cabo no âmbito da Nova Aliança para o Desenvolvimento da África (NEPAD). Um primeiro passo neste processo será estabelecer um inventário da base de competências nas diásporas, um objectivo que será mais eficazmente atingido através do apoio ao estabelecimento de organizações profissionais de migrantes e outras entidades das sociedades civis onde haja migrantes. Um segundo passo será o desenvolvimento de programas que facilitem a transferência de competências e conhecimentos das diásporas para os países de origem. Isso poderá implicar um regresso físico, através de estadas de curta duração ou visitas sabáticas, mas pode também passar por um 'regresso virtual', com recurso à video-conferência e à internet, facilidades cada vez mais disponíveis, mesmo nos países mais pobres.

40. Finalmente, embora o modo como alguns países de origem reconheceram e realizaram o potencial de desenvolvimento da diáspora seja louvável, há alguns perigos nesta estratégia. O desenvolvimento deve começar em casa. As remessas dos migrantes e o comércio e investimento das diásporas podem dar um contributo importante ao crescimento, mas não devem substituir uma política económica que desenvolva e aproveite os

talentos das pessoas que permaneceram nos seus países de origem.

41. Além do mais, os migrantes e os membros das diásporas devem poder fazer as suas próprias escolhas acerca da forma e da medida em que se envolvem no desenvolvimento dos seus países de origem. A este respeito, a Comissão expressa a sua preocupação acerca das acções dos governos que tentaram impor exigências indevidas aos recursos financeiros, entre outros, das diásporas.

Regresso e desenvolvimento

Os Estados e as organizações internacionais devem formular políticas e programas que intensifiquem o impacto dos regressos e das migrações circulares no desenvolvimento.

42. A Comissão conclui que o velho paradigma do estabelecimento permanente dos migrantes está gradualmente a dar lugar às migrações temporárias e circulares. Todos os anos, por exemplo, cerca de dois milhões de trabalhadores asiáticos deixam os seus países para irem trabalhar em regime de contratos a prazo, tanto dentro como fora da região. A Comissão sublinha a necessidade de aproveitar as oportunidades de desenvolvimento que esta importante mudança nos padrões de migração constitui para os países de origem.

43. Conforme referido no Capítulo Primeiro, é necessário intensificar esforços para assegurar a transferência dos direitos das pensões, de forma a que os migrantes possam regressar aos seus países de ori-

gem e ter acesso aos recursos de que precisam, tanto em termos de consumo, como de investimento. A transferência dos direitos requer o estabelecimento de acordos efectivos de implementação entre os países de origem e os países de destino.

44. Dada a mudança de padrão das migrações internacionais, a noção de 'fuga de cérebros' está algo ultrapassada, na medida em que implica que um migrante que deixa o seu país nunca mais regressará. Nos tempos que correm, é necessário capitalizar o crescimento da mobilidade humana promovendo a noção de 'circulação de cérebros', segundo a qual os migrantes regressam ao seu país de forma regular ou ocasional, partilhando os benefícios das competências e recursos que adquiriram enquanto viveram e trabalharam no estrangeiro. Tal como também já foi recomendado no capítulo anterior, os países de destino podem promover a migração circular facultando os mecanismos e os canais que permitam aos migrantes deslocar-se com relativa facilidade entre eles e o seu país de origem.

45. Os países de origem têm também responsabilidades importantes nesta matéria. As pessoas tenderão menos a partir e estarão mais inclinadas a regressar a países que ofereçam aos seus cidadãos um crescimento económico sustentado, um clima empresarial favorável e condições de trabalho dignas. Ao criarem essas condições e tornando-se mais competitivos, os países de origem não só irão assegurar que as migrações se tornem uma opção e não uma necessidade, como encorajar também o regresso e as migrações circulares, intensificar o impacto das remessas e incentivar as populações da diáspora a investir na sua pátria.

CAPÍTULO TERCEIRO

O desafio das migrações irregulares: A soberania dos Estados e a segurança das pessoas

Os Estados, no exercício do seu direito soberano de decidir quem pode entrar e quem pode permanecer no seu território, devem cumprir a sua responsabilidade e obrigação de proteger os direitos dos migrantes e readmitir aqueles cidadãos que desejem ou sejam obrigados a regressar ao seu país de origem. No combate às migrações irregulares, os Estados devem cooperar activamente entre si, sem que os seus esforços comprometam os direitos humanos dos refugiados, incluindo o direito dos refugiados a requerer asilo. Os governos devem também consultar os empregadores, os sindicatos e a sociedade civil sobre esta questão.

1. O termo ‘imigração irregular’ é normalmente utilizado para descrever uma série de fenómenos diferentes que envolvem pessoas que entram ou ficam num país do qual não são cidadãos, infringindo assim as leis nacionais. Incluem-se aqui os migrantes que entram ou ficam num país sem autorização, aqueles que entram clandestinamente ou são traficados através de uma fronteira internacional, os requerentes de asilo indeferidos que não obedecem às ordens de deportação e pessoas que fogem aos controlos de imigração através do esquema de ‘casamentos brancos’. Estas diferentes formas de migração irregular aparecem frequentemente agrupadas sob a designação alternativa de migração não autorizada, não documentada ou ilegal. A Comissão está ciente da controvérsia à volta da adequação destes conceitos, e concorda com o pressuposto de que um indivíduo não pode ser ‘irregular’ ou ‘ilegal’. Este capítulo refere-se, por isso, às pessoas em causa como ‘migrantes em situação irregular’.

2. Existem diferenças regionais importantes na forma com o conceito de migração irregular se aplica. Na Europa, por exemplo, onde a entrada de pessoas oriundas de fora da União Europeia (UE) é estritamente controlada, é relativamente fácil definir e identificar os migrantes em situação irregular. Tal já não é o caso em muitas partes de África, onde as fronteiras são porosas, as

delimitações geográficas de grupos étnicos e linguísticos não coincidem com as fronteiras nacionais, algumas pessoas pertencem a comunidades nómadas e muitas pessoas não possuem prova do seu local de nascimento ou cidadania.

3. A análise das migrações irregulares é ainda dificultada por uma ausência de dados sérios e precisos, fazendo com que seja difícil identificar tendências ou comparar a magnitude do fenómeno em diferentes partes do mundo. Há, contudo, um consenso generalizado de que, à medida que o número de migrantes internacionais tem aumentado, o mesmo tem acontecido com as migrações irregulares. A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE) estima que entre 10 a 15 por cento dos 56 milhões de migrantes na Europa têm estatuto irregular, e que todos os anos chegam à UE cerca de meio milhão de migrantes não documentados. A migração irregular não se limita de modo algum aos países desenvolvidos. Sabe-se que na Ásia existem grandes números de migrantes em situação irregular: perto de 20 milhões, só na Índia, de acordo com algumas estimativas. Calcula-se que essa categoria de pessoas constitua também a maioria de todos os migrantes em África e na América Latina.

4. Uma proporção cada vez maior de migrantes internacionais efectua viagens de longa distância, passando por vários países no seu percurso a ca-

minho do destino final. No decurso de uma única viagem, é perfeitamente possível que um migrante ora esteja em situação irregular ora deixe de o estar, consoante os requisitos de visto dos países em causa.

As migrações irregulares nos EUA

Calcula-se que haja mais de 10 milhões de migrantes em situação irregular nos EUA, representando quase um terço da população nascida no estrangeiro. Mais de metade dos migrantes em situação irregular são mexicanos. Apesar dos esforços acrescidos nos controlos fronteiriços, todos os anos cerca de 500.000 novos migrantes entram nos Estados Unidos sem autorização.

5. Ao tentarem defender a sua soberania e a sua segurança, os Estados têm dedicado a maior atenção e recursos ao combate à migração irregular, com sucessos limitados. As migrações irregulares são conduzidas por forças poderosas e complexas, incluindo a falta de oportunidades de emprego e de outros meios de subsistência nos países de origem e a procura de mão-de-obra barata e flexível nos países de destino. O crescimento da migração irregular está também ligado à falta de oportunidades de migração regular, e é facilitado pelas redes criminosas que lucram com o contrabando de migrantes e com o tráfico de seres humanos. O crescimento das comunidades das diásporas e das redes sociais transnacionais também veio facilitar a movimentação das pessoas de um país para outro de forma irregular.

6. Em muitas partes do mundo, os Estados não têm capacidade para controlar a circulação de pessoas através das suas fronteiras terrestres e marítimas. Nalguns países, certos cuidados com as relações comunitárias limitam a vontade das autoridades em levar a cabo acções rigorosas e efectivas contra os migrantes em situação irregular e as pessoas que os empregam. De um modo mais geral, os Estados têm relutância em introduzir medidas que levem a maiores restrições à circulação dos seus

cidadãos e dos estrangeiros autorizados, como, por exemplo, em viagem de negócios e turismo.

7. A questão da migração irregular está intimamente ligada à da segurança das pessoas. Muitas das pessoas que migram de forma irregular fazem-no porque os seus países estão afectados por conflitos armados, instabilidade política e declínio económico. Enquanto estão em trânsito, os migrantes em situação irregular encontram-se muitas vezes expostos a perigos, ou ficam retidos durante longos períodos de tempo antes de conseguirem chegar ao destino final. Se não forem cuidadosamente implementados, os esforços para prevenir a migração irregular podem prejudicar ainda mais o bem estar desses migrantes. Nesta perspectiva, a resolução do problema da migração irregular é um desafio primordial e este capítulo ser-lhe-á dedicado, enquanto que os dois capítulos seguintes analisam a situação social e os direitos humanos dos migrantes com estatuto irregular.

Consequências negativas das migrações irregulares

Os Estados e outras partes interessadas devem encetar um debate objetivo sobre as consequências negativas das migrações irregulares e a sua prevenção.

8. As migrações irregulares têm uma série de consequências negativas. Quando ocorrem a uma escala significativa, e quando recebem muita atenção por parte dos media, as migrações irregulares podem minar a confiança da opinião pública e a integridade e eficácia das políticas migratórias e de asilo de um Estado. As migrações irregulares põem em causa o exercício da soberania dos Estados e podem mesmo constituir uma ameaça à segurança pública, especialmente quando envolvem corrupção e criminalidade organizada. Quando as migrações irregulares resultam em concorrência pelos poucos empregos, podem também gerar sentimentos xenófobos dirigidos não só aos migrantes em situação irregular, como

aos migrantes já estabelecidos, aos refugiados e às minorias étnicas.

9. As migrações irregulares podem também pôr em perigo as vidas dos migrantes em causa. Um número significativo, ainda que desconhecido, de pessoas morre todos os anos ao tentar transpor as fronteiras terrestres e marítimas sem ser detectado pelas autoridades. Os passadores podem extorquir um preço elevado aos migrantes, por vezes cobrando-lhes milhares de dólares para os transportarem de um local para outro. Os passadores nem sempre informam antecipadamente os migrantes acerca do local para onde os vão levar. Os meios de transporte utilizados pelos passadores de migrantes são frequentemente inseguros, e os migrantes que viajam desta forma vêem-se muitas vezes abandonados pelos seus passadores e incapazes de concluir a viagem que já pagaram. Por terem recorrido ao serviço de passadores, muitos migrantes morreram afogados ou sufocados em contentores estanques, outros foram violados ou abusados no decurso da sua viagem.

Os perigos das migrações irregulares

O Centro Internacional sobre Desenvolvimento de Políticas Migratórias estima que cerca de 2.000 migrantes morram todos os anos ao tentarem atravessar o Mediterrâneo, da África para a Europa. De acordo com os consulados mexicanos, cerca de 400 mexicanos morrem todos os anos ao tentarem atravessar a fronteira com os Estados Unidos.

10. Os traficantes de seres humanos exploram sem escrúpulos os migrantes. Por definição, as vítimas do tráfico de seres humanos não são livres de escolher as actividades em que se envolvem. São frequentemente forçadas a realizar trabalhos mal pagos, inseguros e degradantes dos quais não têm possibilidade de escapar e pelos quais recebem uma remuneração insignificante, ou não recebem mesmo nada. O Departamento de Estado

dos EUA calcula que todos os anos entre 600 a 800 mil mulheres, crianças e homens sejam traficados em todas as regiões do mundo.

11. De um modo mais geral, as pessoas que entram ou ficam num país sem autorização, correm o risco de ser exploradas pelos empregadores e pelos proprietários das terras. Devido à sua situação irregular, estes migrantes são frequentemente incapazes de tirar o melhor partido das suas competências e experiência quando chegam ao país de destino.

12. As mulheres constituem uma percentagem substancial dos muitos migrantes em situação irregular. Porque são vítimas de discriminação sexual, incluindo a limitação do seu acesso às oportunidades de migração regular, as mulheres migrantes em situação irregular são frequentemente obrigadas a aceitar as formas mais precárias de emprego do sector informal. A maioria dos trabalhadores domésticos migrantes e dos migrantes empregados na indústria do sexo são mulheres e encontram-se em situações particularmente vulneráveis a abusos. Estes últimos, nomeadamente, correm também riscos específicos de saúde, incluindo a exposição ao VIH/SIDA.

13. Embora recentemente se tenha dado muita atenção ao tráfico de mulheres, é importante sublinhar que este fenómeno afecta também homens e crianças. As crianças migrantes em situação irregular que são separadas dos seus pais constituem um grupo particularmente vulnerável, podendo vir a ser traficadas para a indústria do sexo. Essas crianças correm também o risco de se tornarem apátridas.

14. Os migrantes em situação irregular evitam frequentemente procurar ajuda junto das autoridades por recearem ser detidos e deportados. Em consequência disso, nem sempre utilizam os serviços públicos a que têm direito, como, por exemplo, os cuidados de saúde de emergência. Na maior parte dos países, está-lhes também vedada a utilização de todos os serviços disponíveis para os cidadãos e migrantes com estatuto regular. Nessas situações, as ONGs, os organismos religiosos e outras instituições da sociedade civil vêem-se

obrigadas a providenciar assistência aos migrantes em situação irregular.

15. As migrações irregulares são uma questão particularmente emocional, e as opiniões tendem a extremar-se. Nas discussões sobre esta questão, aqueles que estão preocupados com os controlos fronteiriços e a segurança nacional encontram frequentemente a oposição daqueles cuja principal preocupação são os direitos humanos dos migrantes em causa. Os Estados e as outras partes interessadas deveriam afastar-se destas perspectivas contraditórias e envolver-se num debate objectivo sobre as causas e consequências das migrações irregulares e as formas mais eficazes de resolver o problema.

Necessidade de uma abordagem completa e a longo prazo

As políticas de controlo fronteiriço deveriam passar a integrar a abordagem de longo prazo à questão das migrações irregulares, com vista a resolver as carências em termos socio-económicos, de governança e de direitos humanos que levam as pessoas a deixar os seus países. Esta abordagem terá de se basear no diálogo e na cooperação entre os Estados.

16. Nos últimos anos, muitos Estados, nomeadamente os mais prósperos, dedicaram milhares de milhões de dólares a toda uma série de técnicas de controlos fronteiriços. Estas incluem a colocação de mais guardas fronteiriços e agentes de imigração, a construção de vedações e barreiras fronteiriças, a interdição e detenção de migrantes que viagem de forma não autorizada, a imposição de requisitos adicionais em termos de vistos, a introdução de passaportes de leitura digital e, mais recentemente, a utilização de dados biométricos. Os Estados investiram também substancialmente na detenção dos passadores de migrantes e traficantes de seres humanos e introduziram uma série de medidas legais e administrativas para assegurar a rápida rejeição dos pedidos de asilo apresen-

tados por pessoas consideradas como não tendo manifestamente razões fundamentadas para pedir o estatuto de refugiado.

17. Ainda que estas iniciativas tenham um papel no combate à migração irregular, terão de ser implementadas de forma sensata. A utilização dos dados biométricos, por exemplo, tem o potencial de facilitar a circulação de pessoas de um país para outro, mas também traz o risco de ser utilizada de forma discriminatória e sem o respeito devido pela protecção de dados, da privacidade e das liberdades civis. Controlos fronteiriços mais apertados e maiores restrições em termos de vistos nem sempre têm sido eficazes na prevenção das migrações irregulares e podem expor as pessoas a riscos acrescidos quando decidem viajar de forma irregular. Ao procurarem atingir o seus objectivos legítimos de controlo fronteiriço, os Estados não podem deixar de respeitar as suas obrigações em termos de direitos humanos.

18. As políticas de controlo fronteiriço terão de ser conjugadas com outras abordagens a curto prazo concebidas para combater a migração irregular. Embora o historial dessas políticas não seja uniforme, há ainda lugar para mais programas de informação, nomeadamente providenciando aos potenciais migrantes um melhor conhecimento dos riscos que a migração irregular implica, bem como orientações para encontrarem oportunidades de migração regular. Os programas de criação de capacidades, envolvendo formação, desenvolvimento institucional e a introdução de novas legislações, políticas e práticas são também necessários em muitos países, especialmente naqueles que só recentemente se viram confrontados com o problema das migrações irregulares.

Abordagens pró-activas

19. Conforme sublinhado no Capítulo Primeiro, o número de pessoas que tenciona migrar parece tender a aumentar no futuro em resultado dos '3Ds' – disparidades de desenvolvimento e demográficas, bem como défices na qualidade da governança e na protecção dos direitos humanos. É por isso essencial assegurar que as respostas po-

líticas a curto prazo ao problema das migrações irregulares sejam complementadas com abordagens pró-activas e a longo prazo. Na formulação dessas abordagens, os Estados deverão desenvolver um melhor entendimento das migrações irregulares e dos obstáculos com que se deparam ao tentarem preveni-las.

20. O diálogo e a cooperação entre os Estados, tanto aos níveis bilateral, como regional, é essencial; a Comissão, por conseguinte, recomenda as iniciativas dos processos consultivos de migrações regionais de incluírem as migrações irregulares nas suas agendas. Os Estados têm um interesse comum sobre esta matéria e devem esforçar-se por procurar uma responsabilidade partilhada e acções conjuntas.

21. Conforme sugerido nos capítulos anteriores, é do interesse tanto dos Estados, como dos migrantes, criar um contexto no qual as pessoas migrem por opção, de forma segura e legal, em vez de irregularmente e por concluírem que não têm outra alternativa. Todos os Estados deverão esforçar-se por assegurar que os seus cidadãos beneficiem de paz, dos direitos humanos e da oportunidade de participarem num processo político democrático, bem como de uma economia próspera e de trabalho digno. Os países mais prósperos do mundo têm de apoiar estes esforços através da implementação dos compromissos que assumiram para com os processos de desenvolvimento nos países de origem.

Resolver o problema da procura de mão-de-obra migrante irregular

Os Estados devem acabar com as condições que promovem a migração irregular, facultando mais oportunidades de migração regular e tomando medidas contra os empregadores que contratam migrantes em situação irregular.

22. Em maior ou menor grau, desenvolveram-se na maioria dos Estados mercados de trabalho du-

plos: um mercado de trabalho formal, no qual os salários, as horas de trabalho e outras condições de serviço são regulamentados, e um mercado de trabalho informal, dominado pelos trabalhadores ocasionais que não beneficiam daquelas protecções. Nalgumas partes do mundo, certos sectores da economia, incluindo a agricultura, a construção, a hotelaria e a restauração, bem como o trabalho doméstico e sexual, dependem hoje em grande medida dos migrantes em situação irregular, que estão dispostos a efectuar trabalhos difíceis, perigosos e sujos de forma precária e com baixos salários. A contratação de migrantes em situação irregular pode ser vista como uma forma de 'insourcing', uma estratégia utilizada por alguns empregadores como alternativa ao 'outsourcing' ou ao 'offshoring' perante a necessidade de reduzir os custos e compensar as faltas de mão-de-obra local.

A mão-de-obra migrante irregular na Federação Russa

De acordo com a OIT, há entre 3,5 e 5 milhões de migrantes actualmente empregados no mercado de trabalho irregular na Federação Russa, nomeadamente na indústria, na construção e na agricultura. Estes migrantes são oriundos sobretudo de países da Comunidade de Estados Independentes e do Sueste Asiático.

23. O aumento dessas oportunidades de emprego constitui um incentivo importante para as pessoas migrarem de forma irregular. À medida que a economia mundial se tornar mais competitiva e as empresas procurarem reduzir mais os custos, o mercado de mão-de-obra migrante irregular irá provavelmente expandir-se, em particular nos países onde o mercado de trabalho formal está muito regulamentado. A Comissão pede aos Estados que tenham em consideração e procurem resolver este problema. Ao mesmo tempo, são necessárias sanções administrativas, civis e mesmo criminais mais duras contra os empregadores e empreiteiros

que, de forma consciente, contratem mão-de-obra migrante irregular, explorem esses trabalhadores e os exponham a perigos.

24. A Comissão solicita ainda aos Estados que considerem urgentemente a disponibilização de mais oportunidades de migração regular sempre que for necessário preencher as faltas no mercado de trabalho, e que estabeleçam critérios claros e transparentes para a contratação de trabalhadores estrangeiros. A este propósito, a Comissão reitera a proposta feita no Capítulo Primeiro para a introdução de programas de migração temporária devidamente concebidos.

25. A Comissão está perfeitamente ciente de que o estabelecimento de programas de migrações regulares não irá necessariamente reduzir a dimensão desse fenómeno, já que a oferta de migrantes é, actualmente, superior à procura dos seus serviços, e também porque as migrações regulares criam redes sociais transnacionais que podem ser utilizadas para facilitar as migrações irregulares. Todavia, os programas de migração regular podem reforçar a confiança da opinião pública na capacidade dos Estados admitirem migrantes no seu território com base nas necessidades do mercado de trabalho. Programas deste teor também ajudam a criar uma imagem mais positiva e a promover uma maior aceitação das migrações internacionais junto da opinião pública.

Resolver o problema dos migrantes em situação irregular

Os Estados devem resolver o problema dos migrantes em situação irregular através do seu regresso ou regularização.

26. Para além de se adoptarem políticas com vista à redução da dimensão das migrações internacionais, deverão ser dados passos no sentido de resolver a situação das pessoas que já entraram num país e que estão em situação irregular. Um primeiro desafio é identificar essas pessoas. Enquanto se mantiverem invisíveis perante as autoridades, não

poderão ser informadas, nem ter garantido o acesso aos direitos e serviços aos quais têm direito, incluindo a protecção contra explorações.

27. As ONGs, as organizações de migrantes e das diásporas e outras partes interessadas deverão cooperar com as autoridades no estabelecimento de contactos com os migrantes em situação irregular e encontrar soluções para os seus casos. A Comissão reconhece que os migrantes podem ficar em situação irregular de muitas e variadas maneiras e que certas soluções são mais adequadas a determinados grupos de migrantes do que a outros. Os Estados devem considerar a aplicação judiciosa de duas soluções específicas – o regresso e a regularização – como formas de resolver a situação dos migrantes que carecem de autorização legal para estarem a residir nesse país.

Regresso

28. São necessárias políticas de regresso eficazes para que as políticas migratórias nacionais e internacionais sejam credíveis e tenham o apoio da opinião pública. A Comissão reconhece que por vezes a repatriação obrigatória dos migrantes em situação irregular é uma medida adequada, mas sublinha a importância de assegurar que esses regressos tenham lugar após os devidos processos legais e apenas para destinos onde a vida ou a liberdade dos migrantes envolvidos não fique em risco. Os países de origem devem providenciar serviços consulares para tratar das necessidades dos migrantes em situação irregular que sejam sujeitos a extradição. Devem ser envidados todos os esforços para facilitar o regresso numa base voluntária.

29. Todos os processos de regresso deverão ser efectuados de forma segura e digna, no pleno respeito pelos direitos humanos. Os migrantes em questão têm também a responsabilidade de regressar e a obrigação de cooperar com as autoridades quando tiverem sido legitimamente convidados a abandonar o país.

30. É um princípio estabelecido que os Estados têm a obrigação de readmitir os seus próprios cidadãos. A Comissão pede a todos os Estados que

respeitem integralmente este princípio e que o apliquem nas situações em que os migrantes em causa não tiverem cooperado com as autoridades do país de que foram convidados a sair. Deverá ser utilizada a assistência ao desenvolvimento nos países de origem para apoiar a reintegração dos migrantes retornados, com particular abordagem na disponibilização de ajudas a nível comunitário nas áreas mais gravemente afectadas. Embora possam ser utilizados subsídios a fundo perdido para a reintegração dos indivíduos, de forma a promover e facilitar os regressos, o montante desses subsídios não deverá ser de um nível tal que sugira que há algo a ganhar com as migrações irregulares e a deportação.

31. Há certas situações em que pode não ser viável ou adequado insistir no regresso dos migrantes em situação irregular. Os requerentes de asilo que entraram ou permaneceram num país de forma irregular e cujos pedidos ainda não foram analisados, são claramente um desses grupos. Só estarão sujeitos a extradição quando o seu requerimento de estatuto de refugiado ou de outra forma de protecção tiver sido indeferido, após análise integral e justa do seu caso. Os requerentes de asilo cujos pedidos tiverem sido definitivamente indeferidos, mas que sejam incapazes de obter os documentos necessários para reentrarem no seu país de origem, também deverão ser ajudados a encontrar uma solução provisória para a sua difícil situação até à altura em que o regresso seja possível.

32. Deverão ser envidados esforços especiais na identificação das vítimas de tráfico de seres humanos. Muitos países oferecem a essas pessoas um 'período de reflexão', o qual assegura que elas não são imediatamente repatriadas, sendo-lhes concedido o acesso aos serviços jurídicos e a assistência de reabilitação. A Comissão pede a todos os países que introduzam urgentemente esses períodos de reflexão para as vítimas do tráfico de seres humanos.

A opção pela regularização

33. Vários Estados em diferentes partes do mundo estabeleceram programas de regularização. Esses programas oferecem um estatuto legal aos migrantes em situação irregular, que já se encon-

tram no país há um período significativo de tempo, que arranjam emprego e cuja participação continuada no mercado de trabalho é bem recebida pelo Estado e pelo sector privado. É opinião da Comissão que a própria necessidade desses programas de regularização expõe uma falta de coerência entre as políticas nacionais de migração e do mercado de trabalho. A Comissão também faz uma distinção entre esses programas selectivos de regularização e as amnistias, ao abrigo das quais se regulariza indiferenciadamente a situação de todos os migrantes irregulares.

34. A Comissão reconhece que os programas de regularização podem ser empreendimentos complexos e aceita que podem até promover mais migrações irregulares, especialmente se os Estados estabelecerem programas de regularização contínuos ou frequentes. Apesar disso, a Comissão solicita aos Estados que reconheçam o facto de muitos migrantes em situação irregular se terem conseguido integrar nas suas economias e sociedades.

35. A Comissão recomenda ainda que as regularizações se processem caso a caso. É essencial que haja um processo transparente de tomada de decisão para os programas de regularização, com critérios claramente definidos quanto à obtenção pelos migrantes do estatuto regular. Tais critérios podem incluir, por exemplo, o historial de emprego do candidato, as competências linguísticas, a ausência de cadastro criminal e a presença de crianças que cresceram no país; por outras palavras, situações em que já se conseguiu um grau substancial de integração na sociedade.

Contrabando de migrantes e tráfico de seres humanos

Os Estados têm de incrementar os seus esforços no combate aos diversos fenómenos criminais de contrabando de migrantes e tráfico de seres humanos. Em ambos os casos deve-se processar os perpetradores, acabar com a procura de serviços exploradores e prestar assistência e protecção adequadas às vítimas.

36. A Comissão sublinha a distinção legal que existe entre contrabando de migrantes e tráfico de seres humanos. No direito internacional, o tráfico é definido como a contratação, transporte, transferência, acolhimento ou recepção de pessoas com recurso a ameaças ou ao uso da força, ou outras formas de coerção ou fraude, para fins de exploração. De acordo com esta definição, o tráfico de seres humanos é independente do consentimento da vítima e constitui uma violação dos direitos humanos. Pelo contrário, o conceito de contrabando refere-se a transacções consentidas em que o passador e o migrante concordam em iludir os controlos de imigração por razões mutuamente vantajosas. O contrabando de migrantes constitui uma infracção às leis nacionais de imigração e é considerado um crime grave num número cada vez maior de países.

A geografia do tráfico de seres humanos

Apesar do tráfico de seres humanos estar a aumentar, este decorre, na sua maior parte, dentro de cada região. De acordo com o Departamento de Estado norte-americano, cerca de dois terços das vítimas mundiais são traficadas intra-regionalmente no Extremo Oriente e na região do Pacífico (260-280.000) e na Europa e Eurásia (170-210.000).

37. A Comissão reconhece que podem existir convergências entre o contrabando de migrantes e o tráfico de seres humanos e que uma distinção clara entre os dois fenómenos pode não ser possível em todos os casos. O estatuto legal de um migrante isolado e o grau de exploração a que foi sujeito pode variar no decurso de uma viagem. A questão da definição torna-se ainda mais complicada pelo facto de algumas vítimas de tráfico e contrabando poderem requerer asilo e cumprir os requisitos para o estatuto de refugiados.

38. A Comissão apela aos Estados que persigam

os perpetradores do contrabando de migrantes e de tráfico de seres humanos, e que actualizem as suas legislações em conformidade com os dois Protocolos das Nações Unidas que foram criados para resolver estes problemas. Alguns Estados, incluindo signatários dos protocolos contra o contrabando e o tráfico, não possuem os recursos, a capacidade, nem a vontade para implementarem eficazmente estes protocolos. A Comissão sublinha, por isso, a importância de uma cooperação multilateral que inclua o financiamento de objectivos definidos e a criação de capacidades para assegurar que estes fenómenos possam ser resolvidos em todo o mundo.

A protecção das vítimas

39. Os Estados devem seguir três formas complementares de acções para resolverem de forma eficaz os problemas do contrabando de migrantes e o tráfico de seres humanos. Em primeiro lugar, têm de perseguir os perpetradores, incluindo os que recrutam e acolhem as pessoas traficadas, e confiscar os bens destes perpetradores. Em segundo lugar, têm de reduzir a procura dos serviços de migrantes vítimas de contrabando ou de tráfico, quer através de campanhas de informação e iniciativas educacionais, quer através do reforço das leis nacionais. Uma maior regulamentação das agências de casamento, de turismo e de adopção é de importância particular neste contexto. Finalmente, as acções contra os indivíduos envolvidos no contrabando de migrantes e no tráfico de seres humanos têm de ser sempre seguidas por uma protecção eficaz das suas vítimas.

40. As necessidades das vítimas do tráfico e de contrabando de migrantes podem ser diferentes, mas impõem-se algumas medidas comuns. A sensibilização é de particular importância de forma a facultar às vítimas informação sobre a protecção, assistência e outros serviços ao seu dispor. Da mesma forma, também se impõe a formação dos procuradores, juízes, agentes da polícia, guardas fronteiriços, unidades de inspecção do trabalho e assistentes sociais com vista a reforçar a capacidade dos Estados de providenciarem às vítimas a pro-

tecção adequada. Dado o número de mulheres e crianças (incluindo menores não acompanhados) que passam clandestinamente, ou são traficados, de um país para outro, esses serviços têm, evidentemente, de ser prestados de forma sensível de acordo com o sexo e a idade das vítimas. Têm ainda de estar concebidos de forma a poderem abordar os diferentes níveis de exploração e abuso que estão envolvidos nos crimes específicos, mas frequentemente interligados, de contrabando de migrantes e tráfico de seres humanos.

Migrações irregulares e asilo

Nos seus esforços para combater as migrações irregulares, os Estados não podem deixar de respeitar as obrigações existentes ao abrigo da legislação internacional em termos dos direitos humanos dos migrantes, da instituição de asilo e dos princípios de protecção dos refugiados.

41. Durante as suas consultas, a decisão da Comissão de discutir a questão do asilo no contexto das migrações irregulares foi posta em causa pelas partes interessadas. Sublinharam o risco de se confundirem os dois problemas e de se prejudicarem os direitos dos requerentes de asilo. A Comissão partilha desta preocupação, mas considera também que existem elos importantes entre as migrações irregulares e o asilo.

42. Em primeiro lugar, as deslocações de um único país podem incluir algumas pessoas que cumpram os requisitos do estatuto de refugiado e outras que não os cumpram, especialmente quando esse país está simultaneamente afectado por violações dos direitos humanos, conflitos armados, instabilidade política e colapso económico. Em segundo lugar, muitos requerentes de asilo deslocam-se de forma irregular, frequentemente recorrendo às redes de imigração clandestina, porque não conseguem obter os documentos de que precisam para viajar de forma autorizada. Com efeito, uma pessoa que é perseguida pelo seu governo pode perfeitamen-

te estar impossibilitada de obter um passaporte ou um visto para entrar noutro país. Em terceiro lugar, alguns migrantes que não têm, manifestamente, necessidade de protecção internacional, apresentam ainda assim pedidos de asilo uma vez chegados a outro país, de forma a maximizarem o tempo que decorre até poderem ser repatriados. Finalmente, os migrantes que se deslocam por razões económicas podem ficar destituídos e vulneráveis a abusos dos seus direitos humanos enquanto estão em trânsito, e precisar de protecção e assistência, mesmo que não tenham uma razão válida para requerer o estatuto de refugiados.

43. A Comissão rege-se pelo princípio enunciado na 'Agenda para a Protecção' estabelecida pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) segundo o qual a instituição de asilo não deverá ser prejudicada pelos esforços dos Estados no combate às migrações irregulares. Conforme especificado no Artigo 31 da Convenção das Nações Unidas sobre os Refugiados, de 1951, os refugiados não poderão ser penalizados por causa da sua entrada ou permanência ilegais num país. "desde que se apresentem sem demoras às autoridades e justifiquem devidamente a sua entrada ilegal ou permanência". Para que este princípio seja respeitado, os agentes da polícia, os guardas fronteiriços e os agentes de imigração e asilo devem conhecer bem os fundamentos do direito internacional dos refugiados.

44. A Comissão pede a todos os Estados que estabeleçam urgentemente procedimentos para a determinação do estatuto dos refugiados que sejam céleres, justos e eficientes, de forma a que os requerentes de asilo sejam rapidamente informados do resultado do seu caso. Em alguns países continuam a existir atrasos significativos, deixando os requerentes de asilo num limbo durante meses, ou anos, a fio. A Comissão recomenda que sejam decididas acções imediatas para resolver este problema. Nos casos de chegadas em massa, os Estados deverão pôr a hipótese de conceder aos recém-chegados o estatuto de refugiados *prima facie*, uma prática utilizada com bons resultados durante muitos anos em África e nos países em desenvolvimento noutras regiões.

Circulações contínuas

45. A Comissão chama particular atenção para as circulações contínuas, nas quais os requerentes de asilo e os refugiados se deslocam de forma irregular a partir de um país onde já pediram (ou poderiam ter pedido) asilo ou onde já lhes foi concedido o estatuto de refugiado. A Comissão sublinha a necessidade de resolver este problema assegurando-se que os pedidos de estatuto de refugiado dos requerentes de asilo, sejam justa e rapidamente analisados no país onde chegaram inicialmente, ou lhes seja concedido o reconhecimento *prima facie*.

46. Aqueles a quem é concedido o estatuto de refugiado, numa base individual ou *prima facie*, deverão, subsequentemente, poder usufruir de um grau adequado de protecção, segurança, razoável nível de vida e a perspectiva de encontrarem uma solução para a sua difícil situação, seja através de uma repatriação voluntária, integração local ou reinstalação. Na ausência de tais condições, alguns refugiados irão inevitavelmente tentar prosseguir para outro país, normalmente de forma irregular.

47. A Comissão concorda com o princípio de melhorar a protecção aos refugiados e os padrões

de assistência nos países de origem, mas apela aos Estados e outras partes interessadas para que reconheçam que estes esforços provavelmente não impedirão todas as circulações contínuas de refugiados e requerentes de asilo. Isto deve-se em parte ao facto de os diferentes níveis de vida e de segurança das pessoas entre e dentro das regiões continuarem a induzir essas circulações contínuas, e em parte porque os passadores de migrantes e as redes sociais transnacionais continuam a ter interesse em facilitar essas movimentações.

48. Quase 75 por cento dos 9,2 milhões de refugiados de todo o mundo encontram-se nos países em desenvolvimento e a Comissão está ciente de que melhorar a protecção e a assistência nas regiões de origem poderá obrigar os Estados mais pobres do mundo a assumirem a responsabilidade de uma proporção ainda maior de refugiados no mundo, do que já acontece. É essencial pôr em prática, e com efeitos imediatos, os princípios da responsabilidade e da partilha deste fardo, através, por exemplo, da disponibilização de mais assistência ao desenvolvimento nas áreas com elevada densidade de refugiados e da expansão dos programas de reinstalação dos mesmos.

CAPÍTULO QUARTO

Diversidade e coesão: Os migrantes na sociedade

Os migrantes e os cidadãos dos países de destino devem respeitar as suas obrigações legais e beneficiar de processos mútuos de adaptação e integração que contemplem as diversidades culturais e fomentem a coesão social. Os processos de integração deverão ser apoiados activamente pelas autoridades locais e nacionais, pelos empregadores e pelos membros da sociedade civil, e deverão basear-se num compromisso para com a não-discriminação e a igualdade de géneros. O processo de integração deve fundamentar-se num discurso público, político e mediático objectivo sobre as migrações internacionais.

1. As migrações internacionais são um fenómeno crescente, não só em magnitude, mas também em termos do número de países e do leque de pessoas envolvidas. Por todo o mundo, pessoas de diferentes nacionalidades, que falam línguas diferentes e que têm diferentes costumes, religiões e padrões de comportamento estão a entrar em contacto umas com as outras como nunca antes tinha acontecido. Em consequência disso, a noção do estado-nação social ou etnicamente homogéneo, com uma única cultura, está cada vez mais ultrapassada. A maioria das sociedades caracteriza-se hoje por um grau (frequentemente elevado) de diversidade.

2. O convívio de pessoas de diferentes países e culturas traz, ao mesmo tempo, oportunidades e dificuldades. Em termos das oportunidades, há dados que sugerem que sociedades e comunidades diferentes podem ser socialmente dinâmicas, culturalmente inovadoras e economicamente bem sucedidas. Tal é particularmente visível com a emergência das ‘cidades globais’, áreas urbanas extremamente cosmopolitas que acolhem grandes números de migrantes, permitindo-lhes estar bem colocados para tirarem partido das novas oportunidades de comércio, investimento e negócios facultadas pelo processo da globalização.

3. Muita gente, nomeadamente as gerações mais novas, considera que essas cidades são os locais mais interessantes e vibrantes para se viver.

Embora as migrações internacionais possam ser em grande medida motivadas por razões de ordem económica, muitas pessoas optam por ir para o estrangeiro para poderem experimentar novos locais e novas culturas, adoptar um estilo de vida diferente ou para estar perto de familiares ou membros da comunidade que migraram no passado.

As migrações e a diversidade social

Em 1970, os migrantes internacionais representavam mais de 10 por cento da população em 48 países. No ano 2000, esse número de países tinha subido para 70.

4. A diversidade que resultou das migrações internacionais também trouxe alguns desafios importantes, nomeadamente no grau de coesão social das comunidades receptoras. Todas as sociedades se caracterizam por sistemas de valores em conflito e pela concorrência pelos recursos, e seria erróneo insinuar que as migrações trazem tensão a sociedades que de outra forma seriam perfeitamente harmoniosas. Mesmo assim, é evidente que as migrações podem ter consequências humanas significativas e emocionais, tanto entre os próprios migrantes como entre os membros da sociedade receptora.

5. Conforme referido no Capítulo Terceiro, os migrantes são frequentemente vistos com desconfiança por parte dos outros membros da sociedade, especialmente quando esses migrantes chegam em números substanciais, quando a sua presença não está autorizada e quando parecem vir competir com os cidadãos pelos bens e serviços públicos. Estes desafios foram reforçados pelos desenvolvimentos no ambiente político internacional. Nalgumas partes do mundo, certos políticos e órgãos de comunicação não tiveram dificuldade em mobilizar apoios através de campanhas populistas e xenófobas que projectam sistematicamente imagens negativas dos migrantes.

6. Em resultado de acontecimentos violentos que envolveram estrangeiros e membros das minorias étnicas em cidades como Nova Iorque, Madrid, Amesterdão e Londres, as preocupações da opinião pública acerca do terrorismo internacional vieram aumentar ainda mais a desconfiança para com os migrantes e alimentaram o crescimento dos preconceitos anti-islâmicos. Nalguns casos, foram os próprios migrantes a agravar estes problemas pelo facto de não respeitarem o Estado de direito ou ao não tentarem compreender os valores dos países para os quais foram viver. Os governos têm uma responsabilidade particular no combate a estas tendências, e têm de dar passos decididos para assegurar que todos os membros da sociedade, cidadãos e migrantes, participam activamente e em pé de igualdade na vida do país em que vivem.

Políticas e práticas dos Estados

Embora os Estados tenham o direito de determinar as suas próprias políticas relativamente à situação dos migrantes na sociedade, devem assegurar a todos eles o exercício dos seus direitos humanos e o benefício de padrões mínimos de trabalho.

7. As migrações internacionais implicam frequentemente a circulação de pessoas cujos ante-

cedentes e características sociais, culturais e étnicos são diferentes dos da maioria das pessoas na sociedade para onde estão a entrar. Os países de destino têm lidado normalmente com esta questão de várias formas. Uma tem sido excluir da sociedade os migrantes (especialmente os trabalhadores temporários e os requerentes de asilo), assegurando que não lhes deixam perspectivas de integração. Outra tem sido insistir em que os migrantes abandonem a sua própria cultura e sejam assimilados pela forma de estar da maioria. Uma terceira tem sido levar a cabo políticas que permitam a todos os membros da sociedade, incluindo os migrantes e os nacionais, expressarem as suas próprias culturas e crenças, na condição de respeitarem o Estado de direito e subscreverem um conjunto de valores sociais comuns.

8. Os Estados têm o direito de determinar as suas políticas no que respeita à situação dos migrantes na sociedade, mas, ao fazê-lo, não podem deixar de assegurar que essas políticas sejam consistentes com os princípios internacionais dos direitos humanos, com os quais a maioria dos Estados concordou formalmente. A Comissão sublinha a necessidade dos Estados assegurarem que todos os migrantes – incluindo aqueles que não têm perspectivas de integração ou de residência a longo prazo no país de destino – podem exercer os seus direitos humanos fundamentais. Tal inclui, por exemplo, a liberdade de reunião pacífica, de opinião e de religião. A Comissão considera ainda que é essencial que todos os migrantes usufruam de um mínimo de padrões de trabalho garantidos no âmbito das Convenções da OIT, ao mesmo tempo que reconhece que este objectivo poderá ser difícil de atingir em países onde muitos cidadãos estão actualmente privados desses direitos.

9. Assegurar que os migrantes podem viver em paz na sociedade para onde entraram não é apenas uma questão de princípios de direitos humanos, mas é também uma questão de interesse e benefício mútuo. Os migrantes que são aceites e respeitados pelos outros membros da sociedade estão em melhor posição para atingirem o seu potencial e contribuir para o seu país de adopção. A coesão social transmite, tanto aos migrantes e aos

cidadãos nacionais, um sentimento de segurança e de objectivo comum e é um factor importante para o sucesso económico.

Integração e marginalização

Os migrantes autorizados e de longo prazo devem ser totalmente integrados na sociedade. O processo de integração deve valorizar a diversidade social, promover a coesão social e evitar a marginalização das comunidades migrantes.

10. Alguns países têm vindo a formular políticas migratórias e de integração separadamente, embora façam parte de um contínuo. A coesão social torna-se mais eficaz se for promovido um processo de integração, especialmente naquelas situações em que se espera que os novos imigrantes se venham a tornar residentes permanentes ou de longo prazo no país para onde se mudaram. A Comissão considera que a integração é um processo a longo prazo e multi-dimensional, que requer o empenho, tanto da parte dos membros migrantes, como dos membros não-migrantes da sociedade, em se respeitarem mutuamente e adaptarem-se uns aos outros, permitindo-lhes assim conviver de forma positiva e pacífica. A integração reconhece e acomoda as diferenças, mas exige um sentido de pertença comum, tanto entre os cidadãos nacionais como entre os migrantes.

11. Numa série de países em todo mundo a integração tem sido particularmente bem sucedida, permitindo aos migrantes darem importantes contributos para o desenvolvimento económico, social e cultural das sociedades onde se estabeleceram. Com efeito, os factos históricos sugerem que as migrações internacionais têm sido uma das forças mais dinâmicas no desenvolvimento dos Estados e das sociedades, incluindo muitos daqueles com um historial de sucesso económico.

12. Ao mesmo tempo, a Comissão faz notar que a integração tem sido um processo mais problemático nalguns dos países que têm populações migran-

tes e minoritárias significativas. Se bem que seja difícil generalizar esta questão, os dados analisados pela Comissão indicam que em muitos Estados, os migrantes de primeira geração sofrem desproporcionadamente de problemas de saúde física, mental e reprodutiva, que atingem níveis de ensino mais baixos e que geralmente vivem em condições mais pobres de alojamento. Os migrantes também tendem a aceitar empregos de baixos salários e de pior estatuto e têm mais probabilidades de vir a ser vítimas de desemprego de longa duração do que outros membros da sociedade.

13. Estes resultados negativos das migrações têm origem numa série de diferentes factores, incluindo a discriminação nos mercados de trabalho e da habitação, a incapacidade dos migrantes terem iguais condições de acesso à educação e aos cuidados de saúde, a xenofobia e o racismo, bem como baixos níveis educacionais, competências linguísticas limitadas e a situação irregular de um número significativo entre eles. Em geral, os filhos e os netos dos migrantes vão muito mais longe, em termos de estatuto socioeconómico, que os seus pais e avós. Com efeito, a mobilidade ascendente de muitos filhos de migrantes é um dos aspectos mais positivos das migrações internacionais. Ao mesmo tempo tornou-se claro que os cidadãos originários de famílias migrantes podem vir a ficar profunda e violentamente alienados da sociedade em que vivem, mesmo que tenham atingido níveis satisfatórios de ensino e rendimento.

A marginalização dos migrantes

14. Na ausência de uma integração efectiva, os países de destino não serão capazes de tirar partido da contribuição que os migrantes podem dar à sociedade. A Comissão sublinha a necessidade de assegurar que os migrantes desenvolvam o seu potencial e cumpram as suas aspirações, e chama a atenção para os perigos associados à exclusão e marginalização dos migrantes e dos seus filhos. O crescimento de comunidades migrantes desfavorecidas e segregadas acabará por ter um elevado custo social e financeiro. Poderá ainda ter implicações para a segurança pública e poderá também

levar a que outros membros da sociedade se sintam ameaçados pela sua presença.

15. O risco, nessas situações, é que os membros das populações migrantes e minoritárias se afastem da sociedade e procurem formas militantes de expressar a sua frustração e afirmar a sua identidade. Tais cenários não só representam uma ameaça à segurança pública e ao Estado de direito, como, ao provocarem atitudes negativas para com as comunidades migrantes, levantam também novos obstáculos à integração e à coesão social. Todas as partes interessadas – comunidades migrantes, instituições da sociedade civil, governos nacionais e locais, bem como o sector privado – só têm a ganhar se trabalharem em conjunto num esforço comum para se evitarem esses resultados negativos.

Elementos de integração

Um estudo preparado pela Divisão das Nações Unidas para a População, concluiu que a integração dos migrantes nas sociedades depende essencialmente do seu domínio da língua nacional, da sua capacidade para arranjam trabalho razoavelmente pago, do seu estatuto legal, da sua participação na vida civil e política, bem como do seu acesso aos serviços sociais.

Uma abordagem coerente da integração

As autoridades locais e nacionais, os empregadores e os membros da sociedade civil devem colaborar activamente com os migrantes e as suas associações na promoção do processo de integração. Os migrantes devem ser devidamente informados dos seus direitos e obrigações e encorajados a tornarem-se cidadãos activos do país para onde se mudaram.

16. Não há uma fórmula simples ou única para

a integração efectiva dos migrantes na sociedade, apesar de, ao que parece, os melhores exemplos de integração terem ocorrido em países onde existe um consenso amplo entre os partidos políticos quanto à questão da imigração. O processo de integração dá-se essencialmente ao nível local, e as políticas estabelecidas devem, por isso, ser específicas para cada situação, e ter em conta as circunstâncias e características precisas tanto dos migrantes como dos outros grupos sociais. Para além disso, muitos Estados são incapazes de responder às necessidades e exigências dos seus próprios cidadãos. Por conseguinte, não lhes é fácil atribuir uma prioridade elevada à situação dos migrantes. Com efeito, os cidadãos nacionais poderão reagir de forma negativa se sentirem que os escassos recursos públicos estão a ser utilizados com esse propósito.

17. Embora uma abordagem uniforme possa não ser adequada, a experiência das sociedades onde o processo de integração foi relativamente bem sucedido levou a Comissão a concluir que é necessária uma abordagem coerente, contemplando os elementos a seguir enumerados.

A transparência e o Estado de direito

18. As políticas relativas a migrações e refugiados que não sejam justas, transparentes, debatidas abertamente e estabelecidas em bases consensuais tendem a gerar desconfiança e ressentimentos entre os cidadãos dos países de destino, impedindo assim o processo de integração. Os governos têm de explicar aos seus cidadãos as razões que os levam a admitir migrantes e refugiados, qual o seu número aproximado e que apoios irão receber do Estado. Em termos gerais, os Estados que admitem novos residentes de longo prazo ou permanentes nos seus territórios têm de reconhecer que é no melhor interesse dos migrantes e dos cidadãos investir no processo de integração.

19. Uma política coerente de integração tem de ser baseada no respeito pelas diferenças culturais que os migrantes trazem consigo. Esse respeito é essencial por várias razões: em primeiro lugar, o diálogo entre as culturas é um fenómeno saudável; em segundo lugar, novas culturas trazem

novas competências, fontes de energia e formas de expressão a uma sociedade; e em terceiro lugar, os migrantes têm de poder manter o respeito por si próprios de forma a não se sentirem sitiados e ameaçados. Não significa isto que a cultura dos migrantes esteja acima de qualquer crítica. Com efeito, as práticas culturais que entram em conflito com os instrumentos dos direitos humanos internacionais e com os direitos de outras pessoas podem ser legitimamente proibidas.

20. Os Estados têm a responsabilidade de providenciar aos migrantes autorizados um estatuto legal seguro e a documentação apropriada, e assegurar-lhes que podem exercer todos os seus direitos humanos. Os Estados têm de fazer valer o Estado de direito e os migrantes que o puserem em causa devem esperar que os Estados ajam de forma firme contra eles. Os Estados devem agir de modo igualmente firme contra quaisquer elementos da sociedade que procurem abusar, intimidar ou explorar os migrantes. Se estes objectivos básicos não forem atingidos, a integração será problemática.

Actividades contra a discriminação

21. As autoridades estatais, tanto a nível nacional como local, devem apoiar o objectivo da integração confirmando publicamente o seu empenho e reconhecendo os contributos que os migrantes dão à sociedade. Os Estados devem respeitar a Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial que foi ratificada por mais de 175 governos, promovendo e praticando o princípio da não discriminação, através de um exemplo positivo à sociedade na forma como conduzem as suas actividades. Em muitos países, por exemplo, os governos são os maiores empregadores, prestadores de serviços e compradores de bens e serviços. Consequentemente, é fundamental que dêem o exemplo nesta matéria, praticando e promovendo políticas progressistas de contratação e diversidade, bem como envolvendo os migrantes e as empresas étnicas nas suas políticas de aquisições.

22. As empresas do sector privado, nomeadamente as maiores, as mais prestigiadas e as mais influentes, deverão agir de forma semelhante. Os

empregadores que tiverem assumido um compromisso explícito para com objectivos progressistas, tais como a não-discriminação, a integração dos migrantes e a igualdade dos géneros, deverão ser louvados. As outras empresas devem replicar estas práticas e aderir ao Pacto Mundial das Nações Unidas, que compromete as organizações membros com 10 princípios básicos, incluindo o princípio de que “as empresas deverão pugnar pela eliminação da discriminação no emprego e no trabalho”. As empresas que forem capazes de aproveitar o talento de uma mão-de-obra diversificada ficarão melhor posicionadas para tirar partido das oportunidades criadas por uma economia cada vez mais competitiva e globalizada.

Celebrar a diversidade no Canadá

De acordo com o recenseamento mais recente no Canadá, 37 por cento da população de Vancouver pertence a comunidades oriundas de países não-europeus. Em Julho de 2005, a cidade organizou o seu primeiro Festival da Diversidade, permitindo a todos os grupos étnicos e culturais contar as suas histórias através da música, gastronomia, dança, poesia, arte e escultura.

23. A discriminação tem de ser contrariada através do estabelecimento e implementação de leis apropriadas, especialmente em áreas que têm um impacto directo na capacidade de sucesso dos migrantes na sua nova sociedade, tais como o emprego, a habitação e a educação. É particularmente necessário assegurar que os representantes do Estado, nomeadamente a polícia, os juizes, os agentes da imigração, os funcionários públicos e o pessoal médico, recebam a formação adequada para que compreendam as culturas dos migrantes e tratem os cidadãos nacionais de uma forma não discriminatória.

Cidadania activa

24. Uma integração eficaz requer que os migrantes e as populações minoritárias sejam de-

vidamente envolvidos nos processos políticos. É particularmente importante conceder o direito de voto aos migrantes autorizados e de longo prazo. A Comissão sublinha a importância de assegurar que os migrantes admitidos para residência permanente obtenham acesso à cidadania de forma rápida e económica.

25. Em resultado do processo de globalização e do crescimento das comunidades transnacionais, noções pré-estabelecidas como a de cidadania e a de estado-nação estão a ser redefinidas. No futuro, parece provável que um número cada vez maior de pessoas tenha mais do que uma nacionalidade, se identifique com mais do que uma cultura e divida o seu tempo entre mais do que um país. Este desenvolvimento apresenta algumas dificuldades, mas também algumas oportunidades importantes para os Estados e sociedades que acolhem migrantes.

26. Para promover a cidadania activa, deverá, idealmente, ser facultada aos migrantes uma declaração claramente escrita dos seus direitos e obrigações quando são admitidos num país, incentivando-os, assim, a tornarem-se cidadãos activos o mais cedo possível. Os migrantes que não falam a língua ou línguas oficiais da sua sociedade de adopção terão particulares dificuldades em se tornarem cidadãos activos, e a aquisição das competências linguísticas apropriadas tem por isso de ser considerada uma obrigação básica dos migrantes de longo prazo e permanentes. Do mesmo modo, os Estados que admitem migrantes no seu território devem investir no seu processo de integração dando apoio aos que não falam a língua local a adquirirem essa competência.

Apoio e diálogo

27. A integração e a coesão social podem ser também promovidas através da prestação de apoio e serviços especificamente dirigidos aos migrantes, nomeadamente nas áreas-chave do emprego, formação de competências e aprendizagem da língua. A Comissão reconhece que muitos Estados não possuem capacidade para oferecer estes ser-

viços. Por conseguinte, sugere que sejam criados programas e projectos de criação de capacidades financiados internacionalmente com vista a apoiar os processos de integração. Os Estados deverão também celebrar acordos com vista ao reconhecimento mútuo de qualificações, de forma a garantir que os migrantes possam exercer as competências que adquiriram no seu país.

28. Dada a natureza multidimensional da integração, é necessário que haja coerência e coordenação entre os organismos governamentais responsáveis por questões como a saúde, a educação, o bem-estar social, o emprego e aplicação da lei. Em cada uma destas áreas podem ser dados passos para assegurar que os migrantes tenham acesso igual aos serviços públicos através de programas de contactos directos e de informação e da disponibilização de serviços de tradução.

29. A integração é mais efectiva no local de trabalho e na escola. É nestes contextos de base comunitária que os migrantes e outros membros da sociedade podem desenvolver mais prontamente um sentido de respeito mútuo, estabelecer amizades e prosseguir objectivos comuns. Se a integração não for fomentada a este nível, não se poderá esperar que iniciativas mais ambiciosas e centralizadas obtenham o efeito pretendido.

30. A Comissão sublinha ainda a importância de se promoverem programas educativos, diálogos interculturais e inter-religiosos nas diferentes comunidades, de forma a acabar com os mitos e mal-entendidos que possam existir entre diferentes grupos sociais. As instituições da sociedade civil, incluindo as igrejas, mesquitas, templos e outras entidades de cariz religioso, têm um papel primordial nestas actividades. O processo de integração deverá ser também promovido através do diálogo internacional e inter-religioso; um bom exemplo é a Parceria Euro-Mediterrânica, também conhecida como Processo de Barcelona, que promove “a aproximação entre os povos através de uma parceria social e humana, com vista a promover o entendimento entre as culturas e os intercâmbios entre as sociedades civis.”

Participação e representação

31. A maioria dos migrantes caracteriza-se por ter espírito empresarial e está motivada por uma determinação para vencer na vida. É essencial alimentar esta vitalidade e assegurar que os próprios migrantes participem de pleno direito no processo de integração. A Comissão apela, por isso, às autoridades nacionais e locais para que assegurem que as associações de migrantes e os grupos de mulheres migrantes, assim como as entidades religiosas e as instituições da sociedade civil que trabalham mais de perto com os migrantes, estejam efectivamente envolvidas na formulação e avaliação das políticas e programas que têm por objectivo promover a integração.

32. Ao mesmo tempo, a Comissão reconhece as dificuldades existentes. As populações de migrantes diferem muito entre si e estão frequentemente divididas por demarcações nacionais, étnicas, ideológicas, religiosas e geracionais. Os migrantes de um mesmo país e cultura podem estar também divididos entre um número relativamente pequeno de profissionais qualificados e bem pagos, e um número muito maior de pessoas que se acumula no extremo inferior do mercado de trabalho.

33. Neste contexto, determinar que indivíduos e organizações são suficientemente representativos para poderem falar em nome dos outros migrantes pode ser problemático. Por outro lado, em muitos casos, os representantes dos migrantes mais poderosos e com melhor capacidade de expressão são homens, os quais poderão ter um interesse velado em preservar práticas culturais que lhes permitem manter o seu próprio poder e que negligenciam os interesses e as preferências das mulheres e das crianças.

As obrigações dos migrantes

34. Em algumas situações, os indivíduos e as organizações que se dizem representar uma comunidade de migrantes ou minoritária, opõem-se à própria noção de integração porque rejeitaram os valores e a cultura da sociedade na qual estão a viver. A Comissão reconhece o perigo deste cenário e pede a todos os migrantes que respeitem as obrigações

que assumem quando são admitidos noutros Estados, especialmente a obrigação de desistir de toda a actividade que constitua uma ameaça para a ordem pública, que seja uma violação da lei e que infrinja os direitos de outras pessoas.

35. Os Estados têm a responsabilidade de assegurar que os migrantes estejam familiarizados com as leis, os costumes e os valores da sociedade a que estão a aderir. Por sua vez os migrantes têm a responsabilidade de os respeitar. Se os migrantes sentirem que são incapazes de viver de acordo com a lei e a constituição do seu país anfitrião, deverão considerar abandoná-lo ou, uma vez adquirida a cidadania, fazer campanha por mudanças políticas através de meios pacíficos e democráticos. A integração não será possível se alguns migrantes se opuserem fundamentalmente aos valores da sociedade em que vivem e se alguns cidadãos recusarem reconhecer a legitimidade da presença dos migrantes.

Mulheres e crianças migrantes

Deverá ser dada uma atenção particular à capacitação e à protecção das mulheres migrantes, assim como assegurar que estas participem activamente na formulação e implementação das políticas e programas para a sua integração. Os direitos, o bem-estar e as necessidades de educação das crianças migrantes devem ser também plenamente respeitados.

36. As dificuldades sentidas e apresentadas pelos diferentes grupos de migrantes internacionais variam consideravelmente, e a Comissão, consequentemente, gostaria de fazer algumas observações com respeito às circunstâncias de alguns grupos que merecem particular atenção, começando pelas mulheres e crianças migrantes.

As mulheres migrantes

37. As migrações podem ser uma experiência de capacitação para as mulheres. Podem implicar

que elas se afastem de sociedades com formas de autoridade tradicionais e patriarcais. Podem permitir às mulheres trabalhar para ganharem o seu próprio dinheiro e para exercerem um maior poder de decisão nas suas vidas quotidianas. As mulheres que migram poderão ter também a oportunidade de adquirir novas competências e usufruir de um estatuto socioeconómico mais elevado quando decidirem regressar ao seu país.

38. Infelizmente, porém, as migrações podem ter também o efeito oposto. As mulheres que migram para fins de casamento, trabalho doméstico, ou para trabalharem nas indústrias do entretenimento e do sexo, estão particularmente vulneráveis à exploração e ao isolamento social, assim como as que são traficadas. Esses problemas são reforçados quando as mulheres migrantes não conhecem a língua do país em que estão a viver ou não têm acesso a redes sociais de apoio.

39. Nalguns países, as mulheres migrantes passam por discriminações no mercado de trabalho e encontram-se em situações de ‘desperdício de cérebros’ quando têm de aceitar empregos para os quais estão sobre-qualificadas. Noutros, as mulheres migrantes poderão estar sujeitas a despedimento e deportação se engravidarem ou poderão ser socialmente estigmatizadas se contraírem o VIH/SIDA. As mulheres migrantes que viajarem de forma irregular poderão ver os seus filhos serem considerados apátridas e, por isso, privados dos direitos básicos quer no país de residência, quer no país de origem.

40. Os dados recolhidos pela Comissão indicam que um número significativo de mulheres migrantes corre o risco de sofrer agressões por parte do marido ou parceiro íntimo, especialmente em comunidades caracterizadas pela pobreza, marginalização e mudanças rápidas nos papéis de ambos os sexos. Para além disso, embora o trabalho, a educação e as competências linguísticas sejam considerados, de um modo geral, os factores mais importantes para a inclusão, as mulheres migrantes tenderão mais a ficar fora do mercado de trabalho e a passar a maior parte do tempo em casa, dificulta a aquisição de competências linguísticas

e o acesso às redes sociais necessárias à integração na sua nova sociedade.

41. A Comissão reconhece que todas as sociedades são caracterizadas por desigualdades entre os géneros, e que essas desigualdades afectam tanto os migrantes como os não-migrantes. A Comissão sublinha a necessidade de as políticas e programas de migração serem sensíveis ao género, darem uma atenção especial à situação social e à inclusão das mulheres migrantes e assegurarem que as mulheres desenvolvam as suas capacidades com a sua experiência de migração. Terão de ser realizados todos os esforços para assegurar que as mulheres migrantes são activamente envolvidas na formulação, implementação e avaliação dessas políticas e programas. A organização das mulheres migrantes nos países de destino é também importante, na medida em que as populações das diásporas influenciam a forma de pensar das pessoas nos países de origem sobre questões como a igualdade entre os géneros. A este respeito, os migrantes podem agir como uma força para mudanças progressistas nos países onde os direitos das mulheres, de um modo geral, não são respeitados.

42. Finalmente, a Comissão está convicta de que as pessoas devem migrar por opção e não por necessidade, pelo que deverão continuar a fazer-se esforços para assegurar que as mulheres possam exercer todos os seus direitos humanos e realizar todo o seu potencial dentro do país de origem. Em demasiados casos trazidos à atenção da Comissão, as mulheres sentiram-se obrigadas a sair do seu país e ir procurar trabalho no estrangeiro porque estavam privadas de direitos e oportunidades na sua terra.

As crianças migrantes

43. Assume-se frequentemente que as crianças migrantes se adaptam mais rapidamente ao seu novo ambiente do que os seus pais ou avós. Embora haja certamente dados que provam esta afirmação, seria perigoso concluir que a integração das crianças migrantes é um problema que se resolve por si próprio.

Acesso à educação

Um estudo de 2003, conduzido em Joanesburgo, África do Sul, um país que tem os direitos sociais e económicos consagrados na constituição, verificou-se que 70 por cento das crianças refugiadas somalis não estavam matriculadas na escola, embora tivessem direito à educação. Embora alguns pais tivessem decidido não matricular os seus filhos, a maioria não o tinha feito devido ao seu isolamento na sociedade sul-africana. De acordo com o ACNUR, cerca de 7.000 refugiados somalis estavam a viver na África do Sul no início de 2005.

44. As crianças que são levadas de um país e continente para outro podem ficar traumatizadas com o facto de terem deixado para trás um modo de vida que lhes era familiar e darem por si numa sociedade em que a língua, a cultura e os valores são bastante diferentes. As migrações podem levar a tensões entre os géneros e entre as gerações dentro dos lares, e tais conflitos podem afectar muito directamente a saúde e o bem estar dos membros mais jovens da família. No pior dos casos, podem levar a agressões e outras formas de tratamento abusivo, nomeadamente contra as raparigas e as mulheres jovens. À medida que as crianças migrantes e de grupos minoritários crescem, poderão vir também a sentir alienação e incertezas quanto à sua identidade e afinidades, nomeadamente se forem vítimas de discriminação e xenofobia por parte de outros membros da sociedade. Os filhos dos migrantes em situação irregular são particularmente vulneráveis, na medida em que poderão ficar apátridas e impedidos de usufruir do seu direito à educação.

45. A Comissão sublinha a necessidade de garantir que os direitos, o bem estar e as necessidades educativas das crianças migrantes sejam integralmente respeitados por todos os membros da sociedade. Ao se integrarem numa nova sociedade, as crianças migrantes devem ter a oportunidade de manter o contacto com o seu país e cultura de origem. Tal como já foi referido, nesta era de globalização e de

mobilidade humana, um número cada vez maior de crianças migrantes terá mais do que um 'lar' e terá cidadanias duplas ou mesmo múltiplas, se tal for permitido pelos países em questão.

Migrantes temporários e migrantes em situação irregular

Embora habitualmente não seja concedido aos migrantes temporários e aos migrantes em situação irregular o direito a integrarem-se na sociedade onde estão a viver, os seus direitos devem ser integralmente respeitados e eles devem ser protegidos contra explorações e abusos.

46. Dois outros grupos que apresentam dificuldades particulares relativamente à sua situação social e integração, são os migrantes temporários e os migrantes em situação irregular. A relutância de alguns Estados em considerar a introdução de programas de migração temporária – apesar de terem necessidade de mais mão-de-obra – foi influenciada pela preocupação de que os participantes nesses programas, nomeadamente aqueles que estão no fundo do mercado de trabalho, possam não tencionar regressar ao seu país de origem uma vez terminado o período de trabalho.

47. A Comissão reconhece o realismo desta preocupação e reconhece que os Estados têm um interesse legítimo em tratar os trabalhadores migrantes de curta duração e temporários de forma diferente daqueles que são aceites para residência permanente. Ao mesmo tempo, e no interesse da coesão social e da harmonia, é essencial assegurar que os migrantes aceites noutra Estado a título temporário beneficiem do processo de inclusão, no sentido de que os seus direitos humanos sejam respeitados; que sejam protegidos de explorações ou abusos; e que lhes seja permitido estabelecer relações de convívio com outros membros da sociedade. As recomendações apresentadas no Capítulo Primeiro oferecem algumas propostas específicas sobre esta questão.

Migrantes em situação irregular

48. A Comissão está ciente de que os Estados, de um modo geral, não estão preparados para ponderar as questões da inclusão social ou da integração no contexto dos migrantes que entraram ou permanecem no seu território de forma irregular. Esta questão poderá parecer linear à primeira vista. De facto, a não ser que esses migrantes consigam regularizar a sua situação de alguma forma (sendo que, nesse caso, já não poderiam ser descritos como irregulares), estão normalmente sujeitos a extradição do país.

49. Na prática, porém, a situação social dos migrantes que viajaram de forma irregular não pode ser tratada de modo tão ligeiro, porque esses migrantes e os seus filhos têm necessidades que têm de ser satisfeitas e direitos que têm de ser respeitados. Pode argumentar-se que pessoas que estão a viver num país há um longo período de tempo, especialmente se têm estado a trabalhar e a contribuir para a economia nacional, têm direito a reclamar alguns serviços do Estado, independentemente da sua situação legal. A Comissão também está preocupada com as situações em que os requerentes de asilo têm de esperar anos para receber uma resposta final sobre o seu pedido de estatuto de refugiado, mas são impedidos de trabalhar durante esse tempo, mesmo que possuam competência úteis para a economia nacional.

50. Os Estados têm que cumprir a sua obrigação de providenciar aos migrantes irregulares e suas famílias os serviços básicos, nomeadamente os cuidados essenciais de saúde e a educação das crianças. Conforme proposto no Capítulo Terceiro deste relatório, os Estados que toleram e beneficiam da presença desses migrantes no seu território, deverão também considerar seriamente medidas que regularizem a sua situação e impeçam, assim, que eles sejam marginalizados.

Discurso público sobre as migrações internacionais

Os indivíduos e as organizações que têm influência sobre a opinião pública têm de abordar a questão das migrações internacionais de forma objectiva e responsável.

51. Em muitos países a situação dos migrantes na sociedade foi prejudicada por histórias divulgadas nos meios de comunicação que retratavam os membros das populações migrantes e minoritárias da pior forma possível: como criminosos, terroristas e, mais genericamente, como pessoas que representavam uma ameaça à forma de vida estabelecida. Nalgumas situações, a ignorância e falta de cuidado nas reportagens, obscureceu a realidade objectiva. Nos piores casos, os próprios jornalistas foram responsáveis por propagandear mitos e apoiar a agenda dos políticos populistas e dos grupos de pressão que procuram incentivar a xenofobia como forma de atrair o apoio popular. Os refugiados, requerentes de asilo e migrantes que chegaram a um país de forma irregular são frequentemente o alvo destes ataques.

52. A Comissão valoriza muito a existência de uma imprensa livre e reconhece o perigo de se procurar regular o discurso público sobre as migrações internacionais. Os migrantes, tal como os outros membros da sociedade, podem envolver-se em crimes e comportamentos anti-sociais, e estes crimes devem ser dados a conhecer. A Comissão defende veementemente um debate responsável sobre as migrações, assegurando que a reputação das pessoas oriundas de outros países não seja manchada com base na sua origem nacional ou no seu estatuto perante a lei. A Comissão reconhece também o valor dos códigos voluntários e outros mecanismos de auto-regulação dos media, bem como dos procedimentos que facultam o direito de resposta aos indivíduos e grupos de pessoas que tenham sido injustamente caluniados.

53. Estas abordagens deverão ser complementadas com medidas que promovam a integração, fomentem a coesão social e encorajem o respeito

pelos direitos dos migrantes. A Comissão felicita as estações de rádio e televisão que demonstraram um empenho para com a diversidade social, tanto na natureza dos seus programas como na composição do seu pessoal. As escolas, as associações de migrantes, os organismos religiosos e os sindicatos têm também um papel importante na influência do discurso público sobre as migrações e na garantia de que este seja conduzido de forma objectiva.

54. A integração não é um processo rápido, simples ou linear. Normalmente leva tempo, está sujeita a reveses e pode processar-se mais facilmente

em certas áreas da vida do que noutras. É um processo que coloca exigências significativas tanto aos cidadãos nacionais como aos migrantes, obrigando-os a adaptar as suas atitudes e a efectuar mudanças na sua forma de vida. É também um processo que requer um investimento significativo, não só devido às suas dificuldades, mas também devido às suas recompensas económicas, sociais e culturais. Dada a dimensão e âmbito crescente das migrações internacionais, os Estados têm de aproveitar a oportunidade para tirar o maior partido possível da sua diversidade.

CAPÍTULO QUINTO

Uma abordagem baseada em princípios: Leis, normas e direitos humanos

O quadro legal e normativo que afecta os migrantes internacionais deve ser reforçado, implementado com maior eficácia e aplicado de forma não discriminatória, de modo a proteger os direitos humanos e as normas de trabalho de que devem gozar todos os migrantes, tanto as mulheres como os homens. No respeito pelas disposições deste quadro legal e normativo, os Estados e outras partes interessadas devem tratar das questões migratórias de uma forma mais consistente e coerente.

1. As políticas sobre as migrações internacionais eram tradicionalmente encaradas como da exclusiva responsabilidade dos Estados, no exercício do seu direito soberano de regularem a entrada de não-cidadãos no seu território. Contudo, no exercício da sua soberania, os Estados reconheceram desde há muito a necessidade de uma abordagem mais ampla – uma abordagem baseada num conjunto de leis e normas acordadas, e com o objectivo de assegurar que a questão das migrações é tratada de uma forma previsível baseada em princípios. Mais concretamente, estas leis e normas têm três funções associadas: estabelecer os poderes e obrigações dos Estados no controlo da chegada, residência e partida dos migrantes; identificar as áreas das políticas de migrações nas quais os Estados acordaram em cooperar entre si; e especificar os direitos e responsabilidades dos próprios migrantes. Este penúltimo capítulo incide essencialmente na questão dos direitos dos migrantes, enquanto que o capítulo final analisa as questões da cooperação entre os Estados e a governança das migrações internacionais.

2. O quadro legal e normativo que afecta os migrantes internacionais pode encontrar-se num único documento, mas resulta do direito consuetudinário aceite e de uma variedade de instrumentos legais globais e regionais vinculativos, acordos não vinculativos e entendimentos políticos a que

os Estados chegaram aos níveis mundial e regional. Muitos elementos do enquadramento não são específicos das migrações, mas tratam de questões mais amplas de direitos individuais, responsabilidade dos Estados e relações entre os Estados.

3. Os signatários da Carta das Nações Unidas, por exemplo, acordaram em “empregar maquinaria internacional para promover o progresso económico e social de todos os povos, para conseguir a cooperação de todos na resolução dos problemas internacionais de cariz económico, social, cultural ou humanitário, e na promoção e encorajamento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais de todos os indivíduos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.” Ainda que possam ser de natureza geral, estes princípios têm uma relevância óbvia para a forma como os Estados abordam a questão das migrações internacionais.

4. Embora o enquadramento legal e normativo tenha uma longa história, nos últimos anos assistiu-se a um novo grau de interesse no seu desenvolvimento. Este interesse foi gerado por uma série de factores relacionados entre si: o crescimento da interdependência dos Estados, a magnitude e complexidade acrescidas da mobilidade humana e os esforços de defesa da comunidade dos direitos humanos.

5. A Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais congratula-se com esta renovada preocupação sobre a protecção dos direitos humanos dos migrantes. Para que a comunidade internacional formule uma resposta coerente sobre a questão das migrações internacionais, terá que se basear em leis, normas e entendimentos políticos que recebam todo o apoio dos Estados e das outras partes interessadas. E essas leis e normas têm de ser respeitadas. O principal obstáculo à protecção dos direitos dos migrantes não é a ausência de leis, mas o facto de alguns Estados não respeitarem essas convenções, acordos e declarações que aceitaram de livre vontade.

Enquadramento dos direitos humanos

Os Estados têm de proteger os direitos dos migrantes, reforçando o enquadramento normativo dos direitos humanos que afecta os migrantes internacionais e assegurando que as suas disposições sejam aplicadas de forma não discriminatória.

6. No contexto actual, é particularmente necessário assegurar que as pessoas que se deslocam de um país para outro possam usufruir dos direitos que têm ao abrigo do direito internacional. Muitos trabalhadores migrantes correm o risco de ser vítimas de exploração e abuso pelo facto de terem pouco poder para negociar as suas condições de serviço e porque demasiados empregadores e governos não cumprem as normas de trabalho internacionalmente acordadas. Para além disso, a preocupação legítima dos Estados em combater o terrorismo internacional e proteger os seus cidadãos significa que os migrantes passaram a estar sob um novo grau de vigilância, uma situação que tem algumas implicações importantes em termos de direitos humanos.

Componentes do enquadramento

7. Tal como já foi referido antes, o enquadramento

dos direitos humanos tem uma variedade de fontes. Para além da Carta das Nações Unidas, podem encontrar-se disposições importantes relacionadas com os direitos dos migrantes na Declaração Universal dos Direitos Humanos, numa série de tratados sobre direitos humanos das Nações Unidas e convenções do trabalho da OIT, bem como na Convenção das Nações Unidas sobre os Refugiados, de 1951, e no seu Protocolo de 1967, na Convenção de Viena sobre as Relações Consulares de 1963, e nos dois protocolos sobre o tráfico de seres humanos e contrabando de migrantes da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Transnacional Organizado, que entraram em vigor em 2003 e 2004, respectivamente.

8. Da mesma forma, surgiram nos últimos anos várias convenções regionais de direitos humanos implementadas pelos tribunais e pelas comissões que podem contemplar e determinar tanto casos individuais, como entre Estados. Estão também a fazer-se esforços importantes para desenvolver entendimentos a nível mundial sobre a questão dos migrantes, tanto entre Estados como entre a sociedade civil e o sector privado. Estas iniciativas serão analisadas mais em profundidade no capítulo seguinte.

Os tratados e os órgãos convencionais

9. As Nações Unidas estabeleceram sete instrumentos de direitos humanos que são definidos pelo Alto Comissariado para os Direitos Humanos das Nações Unidas (OHCHR) como 'tratados essenciais dos direitos humanos'. Estes incluem duas convenções gerais para a protecção dos direitos civis, políticos, económicos, sociais e culturais, e cinco convenções que asseguram uma protecção mais específica contra a discriminação racial e a tortura e que salvaguardam os direitos das crianças, mulheres e trabalhadores migrantes. A sua implementação é supervisionada por comités de peritos independentes colectivamente, conhecidos como órgãos convencionais. Seis desses tratados foram ratificados por 135 a 192 Estados, enquanto que a Convenção de 1990 sobre os Trabalhadores Migrantes tem ainda apenas 30 signatários. Todos os Estados, por conseguinte, estão vinculados,

através da ratificação, a pelo menos um dos sete tratados essenciais sobre os direitos humanos. No Anexo III encontram-se informações mais detalhadas sobre estas ratificações.

Os tratados sobre direitos humanos

A base mais importante para o quadro legal e normativo que afecta os migrantes encontra-se na Declaração Universal dos Direitos Humanos e nos sete tratados da ONU sobre os direitos humanos que conferem força legal aos direitos da Declaração: a Convenção Internacional de 1965 para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial; a Convenção Internacional de 1966 sobre Direitos Civis e Políticos; a Convenção Internacional de 1966 sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais; a Convenção de 1979 sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres; a Convenção de 1984 contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Punições Cruéis, Desumanos ou Degradantes; a Convenção de 1989 sobre os Direitos da Criança; e a Convenção Internacional de 1990 sobre a Protecção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias.

10. Estes instrumentos de direitos humanos são universais e aplicam-se, em geral, tanto aos migrantes como aos cidadãos. A Comissão sublinha a importância deste enquadramento de tratados internacionais como base fundamental dos direitos dos migrantes. Pede aos Estados que reforcem este enquadramento e que assegurem que as suas disposições se aplicam de forma não discriminatória. A Comissão reuniu um número considerável de provas de que Estados que ratificaram tratados internacionais e regionais sobre direitos humanos nem sempre os respeitam na prática nem os aplicam de forma igualitária aos migrantes internacionais. Por exemplo, conforme

se explica mais adiante neste capítulo, as mulheres migrantes contratadas como trabalhadoras domésticas nem sempre são adequadamente protegidas contra abusos e exploração sexual, e poderão ser obrigadas a entregar o passaporte ao seu empregador, ficando impossibilitadas de deixar o país em que estão a trabalhar.

11. A Comissão comunga do princípio de que o facto de terem entrado num país em violação das leis nacionais de imigração, não priva os migrantes dos seus direitos humanos fundamentais garantidos pelos supracitados instrumentos de direitos humanos, nem tão pouco afecta a obrigação dos Estados de protegerem os migrantes em situação irregular. De acordo com os tratados e o direito consuetudinário existentes, os Estados têm a obrigação mínima de assegurar os direitos fundamentais de todos os seres humanos, incluindo o direito à vida e à igualdade perante a lei, bem como à protecção contra violações dos direitos humanos, tais como a escravatura, prisão preventiva prolongada, discriminação racial e tortura, assim como tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes. Regra geral, as disposições aplicam-se igualmente aos cidadãos e aos não-cidadãos, migrantes regulares ou outros, e, por conseguinte, constituem uma componente importante do quadro normativo.

Articulação do quadro legal e normativo

12. Tal como anteriormente delineado, o quadro legal e normativo que afecta os migrantes internacionais encontra-se disperso por uma série de tratados, disposições de direito consuetudinário, acordos não-vinculativos e entendimentos políticos. Consequentemente, as disposições relevantes para a protecção dos direitos dos migrantes não se encontram articuladas de forma clara e acessível; tal veio aumentar as dificuldades de uma implementação consistente das disposições e, assim, do respeito pelos direitos dos migrantes. A Comissão vê utilidade na articulação do quadro legal e normativo numa única compilação de todas as disposições dos tratados e outras nor-

mas relevantes para as migrações internacionais. A Organização Internacional das Migrações (OIM), que desencadeou um processo de revisão do estado actual do direito das migrações internacionais, está bem colocada para, em colaboração com outros organismos relevantes, contribuir para esse processo.

13. Este exercício de articulação pode contribuir para uma formação governamental mais sistemática em direito internacional, e pode tornar-se parte integrante das actividades de criação de capacidades, reforçando assim o respeito pelos direitos humanos dos migrantes. Ajudará também a identificar falhas no quadro legal e normativo. Uma primeira análise levada a cabo pela Comissão indica que o enquadramento está relativamente bem desenvolvido em relação às questões da protecção dos refugiados e à supressão do tráfico de seres humanos e do contrabando de migrantes. O direito internacional é também muito claro na obrigação que confere aos Estados de permitirem a partida dos seus cidadãos e readmiti-los quando eles pretendam ou forem obrigados a regressar ao seu país.

14. Noutras áreas, porém, o enquadramento está menos desenvolvido e não acompanhou as mudanças das realidades que se encontram no terreno. Três exemplos são a deslocação de pessoas para fins de reagrupamento familiar, a questão da dupla nacionalidade e a regulação das agências privadas que estão envolvidas na contratação e colocação de trabalhadores migrantes. A Comissão recomenda que os Estados, os organismos regionais e as organizações internacionais relevantes examinem o potencial para o desenvolvimento de entendimentos ou acordos comuns sobre matérias que não estão bem cobertas pelo quadro legal e normativo actual.

A Convenção de 1990

15. A Convenção Internacional de 1990 sobre Protecção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e das Suas Famílias estabelece num único instrumento os direitos que os migrantes têm; a maioria destes direitos já foi aceite pelos

Estados através da ratificação dos seis outros tratados essenciais dos direitos humanos e das normas de trabalho da OIT. A Convenção de 1990, que entrou em vigor em 2003 e foi, até à data, ratificada por 30 Estados, inclui também disposições importantes relacionadas com a prevenção das migrações irregulares, as obrigações dos migrantes e o papel da cooperação entre Estados na regulação da circulação de pessoas de uma forma sensata e equitativa.

16. A Convenção, apesar de distinguir entre os trabalhadores migrantes em situação regular e irregular, não deixa de proteger os direitos fundamentais de todos os trabalhadores migrantes. A maioria dos direitos concedidos a todos os trabalhadores migrantes, incluindo aqueles sem estatuto legal, são direitos civis e políticos fundamentais, incluindo não serem sujeitos a torturas nem a trabalhos forçados, o direito à vida e a um tratamento justo, a segurança das pessoas, e a liberdade de opinião e de religião. As disposições da Convenção reflectem aqui a linguagem da Convenção Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, de 1966.

17. Alguns direitos económicos, sociais e culturais são também concedidos a todos os trabalhadores migrantes, incluindo o acesso a cuidados médicos de emergência e à educação para os filhos dos trabalhadores migrantes. Mas certos direitos – tais como o reagrupamento familiar – só são concedidos aos migrantes regulares, e o âmbito dos direitos sindicais está dependente do estatuto do trabalhador migrante. Nalguns casos, a Convenção alarga os direitos existentes contidos noutros tratados ‘essenciais’; por exemplo, confere aos trabalhadores migrantes direitos em relação aos seus empregadores, bem como em relação ao Estado, e torna a confiscação não autorizada de passaportes e documentos de identidade um delito penal.

18. A Convenção requer que os Estados coooperem em medidas com vista ao regresso ordeiro dos migrantes em situação irregular e de outros migrantes, e na detecção, prevenção e erradicação da migração irregular e do emprego de migrantes em situação irregular. Afirma claramente que

a Convenção não confere aos trabalhadores em situação irregular a regularização do seu estatuto.

19. O Secretário-Geral das Nações Unidas apelou aos Estados para que ratifiquem a Convenção de 1990. Contudo, tal como já foi indicado, apenas 30 Estados – todos eles essencialmente países de origem ou de trânsito – é que ratificaram até ao momento o tratado, dez deles após a assinatura inicial. Outros quinze Estados já assinaram o tratado, mas ainda não o ratificaram. Várias justificações têm sido dadas para a decisão de muitos Estados de não ratificarem a Convenção de 1990, incluindo a sua amplitude e complexidade, as obrigações técnicas e financeiras que impõe aos Estados que a ratificarem, bem como a perspectiva de alguns Estados que a Convenção contradiz ou não traz nenhum valor acrescentado à sua própria legislação nacional sobre migrações.

20. Para além disso, vários países já afirmaram que não estão dispostos a ratificar a Convenção de 1990 porque ela confere aos migrantes (nomeadamente aqueles que se deslocaram de forma irregular) direitos que não se encontram noutros tratados de direitos humanos, e porque, em termos gerais, não diferencia entre migrantes que se deslocaram de forma regular e irregular. Alguns Estados também referiram que as disposições de não-discriminação da Convenção de 1990 dificultar-lhes-iam a introdução de programas de migração temporária, nos quais os participantes não têm os mesmos direitos que os outros trabalhadores.

21. Os Estados e os grupos da sociedade civil que apoiam a ratificação defendem que os argumentos contra a ratificação se baseiam num mal-entendido da Convenção. Segundo eles, a Convenção reúne, basicamente, num único texto os direitos que já estavam contemplados noutros tratados essenciais, já ratificados pela maioria dos Estados. Vêem o valor da Convenção de 1990 na síntese que esta faz dos direitos existentes, e do seu potencial para dar protecção a um grupo de pessoas que frequentemente se encontra em situações de vulnerabilidade, bem como no papel que pode ter no reforço do desenvolvimento de

uma abordagem às migrações baseada nos direitos. Embora reconheçam que o processo de ratificação tem sido algo lento, os defensores desta posição sublinham também que poucos recursos foram afectados à promoção da Convenção de 1990 e que a Convenção sobre Direitos Civis e Políticos, que foi já largamente ratificada, levou dez anos a entrar em vigor. Argumentam ainda que a Convenção de 1990 poderá ainda receber mais apoios nos próximos anos.

Abordagens complementares

22. Dada a decisão de muitos Estados de não ratificarem a Convenção de 1990, a Comissão considera que são particularmente necessárias abordagens complementares à questão dos direitos do migrantes. Em primeiro lugar, e conforme já foi recomendado na secção anterior, os Estados têm de implementar integralmente todas as disposições dos instrumentos sobre direitos humanos que já ratificaram, assegurando-se que esses direitos são concedidos sem discriminações, nem contra os cidadãos, nem contra migrantes. Têm também de assegurar que cumprem as suas obrigações de informar os órgãos convencionais associados a esses instrumentos legais.

23. Em segundo lugar, os Estados devem implementar os protocolos da Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Transnacional Organizado sobre tráfico e contrabando, que entraram em vigor em 2003 e 2004 respectivamente e que protegem os direitos dos migrantes vítimas de tráfico e contrabando. Os Estados poderão estar mais dispostos a reconhecer e respeitar os direitos concedidos aos migrantes se sentirem que podem controlar a chegada de não-cidadãos ao seu território.

24. Em terceiro lugar, é urgente corrigir o diferencial que existe actualmente entre os princípios estipulados no quadro legal e normativo que afecta os migrantes internacionais e a forma como a legislação, as políticas e as práticas são interpretadas e implementadas a nível nacional. Esta tarefa é analisada na secção seguinte.

Soberania e responsabilidade dos Estados

Todos os Estados têm de assegurar a aplicação do princípio da responsabilidade do Estado de proteger quem está no seu território, de forma a reduzir as pressões que levam as pessoas a migrar, proteger os migrantes que estão em trânsito e defender os direitos humanos dos que estão nos países de destino.

25. Embora o quadro legal e normativo das migrações internacionais possa ter evoluído nos últimos anos, muitos problemas persistem ainda na implementação dos princípios com os quais os Estados concordaram formalmente. Para resolver esta situação, a Comissão apela aos Estados que tenham em consideração os resultados do Grupo de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança, que afirmou no seu relatório de 2004 ao Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, que “ao assinar a Carta das Nações Unidas, os Estados não só beneficiam dos privilégios da soberania, mas aceitam também as suas responsabilidades.” A Comissão chama a atenção para alguns aspectos específicos das migrações internacionais em relação aos quais os Estados têm de renovar esforços para cumprirem as suas responsabilidades, devendo ser apoiados através de iniciativas de criação de capacidades.

Países de origem

26. Como se referiu no Capítulo Primeiro, os Estados devem esforçar-se para que os cidadãos migrem por opção e não por não usufruírem de segurança ou de meios de subsistência no seu país. Em muitas partes do mundo, as migrações converteram-se numa estratégia de sobrevivência, a que recorrem as pessoas que procuram uma forma de fugir a conflitos armados, violações de direitos humanos, governos autoritários e corruptos, desemprego e pobreza. Os grupos desfavorecidos da sociedade, como as mulheres, as minorias étnicas, as

pessoas indígenas e apátridas, são frequentemente os mais desesperados para partir e correm o risco de cair nas mãos de traficantes e passadores.

27. A Comissão considera indispensável a supressão de tais abusos e, por conseguinte, apela aos Estados que respeitem os direitos humanos e os princípios de uma boa governança, estabeleçam processos democráticos e promovam os direitos das mulheres. A Comissão também apela aos Estados que respeitem as disposições dos protocolos sobre tráfico de pessoas e contrabando de migrantes, que reforçam a necessidade de acabar de vez com estes problemas através do alívio da pobreza, do subdesenvolvimento e da falta de igualdade de oportunidades, prestando atenção às regiões em crise económica e social.

28. A Comissão pede também aos países de origem que assumam a responsabilidade pelos seus cidadãos que prevêem ir viver, ou já vivem, no exterior, sem esquecer os que migraram sem autorização. Há várias formas de atingir este objetivo. Os governos podem oferecer aos potenciais migrantes, e em particular aos trabalhadores temporários, cursos de orientação e formação antes da sua partida para que conheçam melhor os seus direitos e obrigações e estejam mais preparados para a experiência de trabalho no estrangeiro.

29. Os países de origem devem também certificar, regular e, se necessário, processar as agências de contratação sem escrúpulos, de modo a assegurar que estas não enganam os migrantes nem os expõem a explorações. Podem também estabelecer acordos bilaterais com os países de destino relativamente às condições de trabalho e de vida conferidas aos seus cidadãos.

30. A Comissão elogia os países que nomearam pessoal consular e especialistas no trabalho para observar o bem-estar dos cidadãos que trabalham no exterior, assegurar que têm acesso a representação legal e, se necessário, interceder a seu favor junto das autoridades e empregadores. A Comissão recomenda que a OIT prepare e divulgue uma compilação de práticas eficazes sobre esta matéria com vista a fomentar a sua aplicação por parte de outros países.

Controlo fronteiriço e protecção internacional

31. Em segundo lugar, ainda que se reconheça plenamente o direito dos Estados ao controlo das suas fronteiras e à protecção da segurança dos seus cidadãos, a Comissão insta os governos a que os seus esforços para alcançar estes objectivos se realizem no âmbito da sua responsabilidade de proteger os direitos humanos das pessoas que se deslocam através das fronteiras internacionais. Como se referiu no Capítulo Terceiro, é indispensável assegurar que as vítimas de perseguições tenham acesso ao território de outros Estados e aí possam gozar de protecção internacional.

32. De acordo com o princípio vinculativo da não-repulsão (que estabelece que nenhum refugiado pode ser obrigado a voltar a um país onde a sua vida ou liberdade possam estar em perigo), também é essencial assegurar que essas pessoas não sejam reenviadas para países onde a sua vida ou a sua liberdade estejam em perigo. No que a isto diz respeito, a Comissão convida os Estados a implementarem a 'Agenda para a protecção' do ACNUR, nomeadamente as disposições do capítulo intitulado 'Protecção dos refugiados nos grandes movimentos migratórios'.

Países de trânsito

33. A Comissão observa que se tem prestado pouca atenção à responsabilidade dos Estados de protegerem os direitos das pessoas que se deslocam no seu território, em trânsito para outro país ou continente. Dado que os migrantes internacionais seguem rotas cada vez mais longas e complexas e dependem cada vez mais de passadores e traficantes, é essencial prestar uma maior atenção a esta questão.

34. Como princípio geral, a Comissão afirma que o facto dos migrantes preverem ir para outro país não reduz, de forma alguma, a responsabilidade de um Estado para com os migrantes (em situação regular ou irregular) no seu território. Nesses casos, os Estados devem proteger os direitos fundamentais de todos os migrantes em trânsito, incluindo o princípio da não-repulsão.

35. A protecção dos migrantes nos países de trânsito

gera dois problemas específicos. Por um lado, estes países têm frequentemente interesse em que os migrantes de passagem pelo seu território se retirem e, por isso, não estarão muito dispostos a oferecer-lhes nenhum tipo de infra-estruturas ou serviços que os incite a permanecer no seu território. Por outro lado, muitos países de trânsito são relativamente pobres e carecem da experiência e das capacidades para lidar com este tipo de migrações.

36. A protecção dos migrantes em trânsito deve ser reconhecida como uma responsabilidade internacional e devem ser mobilizados os recursos multilaterais necessários para apoiar os esforços de criação de capacidades nos países em questão. Esses esforços devem destinar-se a melhorar os controlos fronteiriços, lutar contra o contrabando e o tráfico de migrantes e, em certos casos, facilitar o regresso seguro e digno aos países de origem.

37. Ao mesmo tempo, cada Estado deve proteger os direitos e o bem estar dos migrantes em trânsito. Os Estados, deveriam ajudar os migrantes que estão bloqueados num país de trânsito, assegurar aos migrantes que pretendem pedir o estatuto de refugiado acesso aos procedimentos de asilo pertinentes, e encontrar soluções intermédias para os migrantes em trânsito que não possam ser admitidos como refugiados, nem voltar ao seu país de origem.

Países de destino

38. A Comissão convida todos os Estados, em desenvolvimento e desenvolvidos, a cumprirem a sua responsabilidade de protecção dos direitos dos migrantes através de leis, políticas e práticas nacionais e garantindo que essas leis e políticas respeitam os tratados internacionais que ratificaram.

39. Seria extremamente enganador dar a entender que os migrantes internacionais são sempre maltratados quando chegam ao país de destino. A Comissão pôde observar muitos exemplos de boas práticas neste âmbito e insta os Estados e as organizações internacionais a assegurarem que estes exemplos sejam documentados, divulgados e seguidos noutros países.

40. Mesmo assim, durante as suas consultas, a

Comissão constatou com preocupação até que ponto os migrantes correm riscos de discriminação e exploração por parte dos guardas fronteiriços, polícias, autoridades locais, proprietários de terras, agentes de contratação, empregadores, membros da sociedade anfitriã, indivíduos mais poderosos na comunidade, passadores e traficantes. Os migrantes pouco qualificados, analfabetos e em situação irregular são particularmente vulneráveis a violações dos direitos humanos, dado que muitas vezes não estão cientes dos seus direitos e porque não podem, ou não querem, denunciar os abusos às autoridades.

41. Como se sugeriu no Capítulo Quarto, quando os migrantes chegam a um país devem receber uma declaração escrita com todos os seus direitos e obrigações para que possam estar plenamente informados. Embora alguns países de destino prefiram ser eles próprios a redigir esta declaração, a Comissão considera que as principais organizações internacionais habituadas a lidar com os direitos dos migrantes poderiam cooperar na formulação de um texto estandardizado para os Estados que não têm a capacidade de o redigir.

42. Para evitar que ocorram violações dos direitos humanos, a Comissão considera essencial que os Estados garantam que a legislação laboral e as normas nacionais se aplicam tanto aos migrantes como aos cidadãos. Lamentavelmente, em muitos países não é esse o caso. A Comissão convida ainda os Estados a aplicar leis que protejam especificamente os migrantes de comportamentos discriminatórios e que lhes dêem acesso a soluções eficazes quando estas violações aconteçam.

43. Alguns funcionários públicos em cargos mais relevantes devem receber formação sobre os direitos dos migrantes que inclua aspectos culturais, anti-discriminatórios e de género, enquanto que os empregadores devem dar a conhecer as condições que oferecem aos trabalhadores migrantes e a outros através de sistemas de inspecção do trabalho e processos legais eficazes. Também é necessária uma legislação apropriada para desincentivar os empregadores de contratarem migrantes em situação irregular e esses migrantes de aceitarem trabalho clandestino. As organizações internacionais e os doadores bilaterais

podem ajudar a desenvolver as capacidades requeridas com vista a alcançar estes objectivos.

44. A Comissão felicita os países de destino que oferecem aos migrantes meios confidenciais (tais como linhas directas de assistência telefónica) para apresentarem queixas sobre os seus empregadores, propõem refúgio e serviços sociais aos migrantes vítimas de abusos e ajudam aqueles que desejam regressar ao seu país porque os seus direitos foram violados. Todos os Estados devem considerar a introdução de medidas deste teor.

45. A Comissão considera essencial assegurar que uma ampla variedade de entidades governamentais e não governamentais aborde as questões migratórias. É da maior importância assegurar que os ministérios do trabalho, da assistência social e da justiça, bem como os organismos nacionais de direitos humanos, participem plenamente na supervisão e na promoção dos direitos humanos dos migrantes.

Tráfico de seres humanos

46. Por último, como mencionado no Capítulo Terceiro, a Comissão expressa a sua grande preocupação com a situação das pessoas vítimas de tráfico dentro e fora das fronteiras nacionais e realça a necessidade de erradicar este crime. Dada a natureza transnacional do fenómeno, é indispensável a cooperação entre os países de origem, trânsito e destino, para processar os autores, proteger as vítimas e eliminar a procura destes serviços.

Direitos e normas de trabalho dos trabalhadores migrantes

Os governos e os empregadores devem assegurar que todos os migrantes beneficiem de um trabalho digno, conforme definido pela OIT, e que estejam protegidos contra a exploração e os abusos. Em particular, devem intensificar-se os esforços para proteger a situação das mulheres migrantes, das trabalhadoras domésticas e das crianças migrantes.

47. Como se explicou no Capítulo Primeiro, nos últimos anos ocorreram numerosas mudanças significativas na economia mundial: concorrência crescente entre os diversos países e empresas, liberalização dos mercados de trabalho, introdução de práticas laborais mais flexíveis e aumento das subcontratações e ampliação do sector informal. Estes fenómenos exercem uma influência importante no número crescente de migrantes que procura trabalho fora do seu país.

48. Embora os Estados continuem a ter um papel importante na criação de programas de migrações de mão-de-obra, cada vez mais agentes privados, intermediários e líderes de gangs contratam trabalhadores migrantes. Embora alguns agentes se rejam por elevadas normas profissionais e estejam bem regulamentados nos países onde operam, esta não é uma situação tão comum como se poderia pensar.

49. Ao chegar ao país de destino, muitos trabalhadores migrantes, nomeadamente os que viajaram de forma irregular, começam por aceitar trabalhos precários e de baixa categoria, que os cidadãos nacionais recusam devido aos baixos salários auferidos. Nalgumas situações, os migrantes têm que fazer frente a um empregador que os explora e a um Estado incapaz ou pouco disposto a protegê-los. Isto passa-se, nomeadamente, nos países em desenvolvimento onde muitos nacionais não conseguem arranjar um trabalho digno e bem remunerado e onde é comum o trabalho infantil.

50. Nessas situações, as crianças migrantes que são obrigadas a ingressar no mercado de trabalho, provavelmente acabam a trabalhar em condições muito difíceis, perigosas e mal remuneradas. A Comissão apela aos Estados, que na sua grande maioria ratificaram a Convenção sobre os Direitos da Criança, a acabar com estas práticas.

51. Outro grupo de migrantes que exige atenção particular são as trabalhadoras domésticas. Muitas destas mulheres migram sós deixando os filhos no seu país de origem, experiência que se pode revelar traumatizante para as mulheres e suas famílias. Segundo o Relator Especial da ONU sobre a Violência contra as Mulheres, uma

vez na casa do seu novo empregador, as mulheres migrantes são frequentemente contratadas para realizar 'um trabalho mal remunerado que as isola e as coloca numa posição de subordinação na esfera privada, expondo-as à expropriação dos seus ganhos económicos'.

52. Segundo as observações realizadas pela Comissão, as mulheres migrantes empregadas como trabalhadoras domésticas, são por vezes contratadas sem contrato escrito ou com um contrato numa língua que não compreendem. O seu empregador ou agente de contratação fica por vezes com o passaporte delas. Nalguns casos, não lhes é dado tempo livre e ficam proibidas de sair do local de trabalho sem autorização do empregador. Também podem ser vítimas de violência física, psicológica e sexual.

53. A Comissão insta os governos a garantir que os empregadores facultam aos trabalhadores migrantes contratos redigidos na sua própria língua, conformes às normas internacionais de trabalho e de direitos humanos. Os empregadores que não ofereçam estes contratos ou que violem as suas disposições deverão ser responsabilizados pelas suas acções.

54. As associações de migrantes, sindicatos, instituições da sociedade civil e organizações locais e internacionais de direitos humanos devem ajudar a identificar as situações de abuso de trabalhadores migrantes e denunciá-las às autoridades nacionais e à comunidade internacional. Essas organizações podem também exercer um papel importante na promoção dos direitos das mulheres migrantes, através de programas de informação, educação e alfabetização fomentando associações de mulheres migrantes.

Trabalho digno

55. É notável que muitos dos países onde são violados os direitos dos migrantes sejam Estados membros da OIT e estejam vinculados pela Declaração de 1998 relativa aos princípios e direitos fundamentais no trabalho, uma parte importante, mas algo negligenciada do quadro normativo.

56. A Comissão subscreve totalmente a Declaração de 1998 e sublinha a necessidade de a comunidade internacional garantir que todos os trabalhadores, migrantes e não migrantes, possam usufruir do que a OIT define como ‘trabalho digno’, que se produz ‘em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade, nas quais se respeitam os direitos e se assegura uma remuneração adequada e protecção social’.

57. Para atingir este objectivo, a Comissão convida os governos, empregadores e sindicatos a apoiar a implementação do Plano de Acção de 2004 da OIT para os trabalhadores migrantes que estipula um ‘enquadramento multilateral não vinculativo para uma abordagem às migrações de mão-de-obra baseada em direitos e tendo em conta as necessidades dos mercados de trabalho nacionais’.

O papel das Nações Unidas

O mecanismo de direitos humanos do sistema da ONU deve ser utilizado com mais eficácia de forma a consolidar o quadro legal e normativo das migrações internacionais e assegurar a protecção dos direitos dos migrantes.

58. A responsabilidade pelas migrações internacionais nos seus aspectos legais, normativos e de direitos humanos encontra-se algo dispersa no sistema da ONU. A OIT especializa-se na situação dos trabalhadores migrantes e não tem a capacidade operacional para observar a situação dos migrantes no terreno. A participação do ACNUR nesta matéria limita-se à protecção dos refugiados e requerentes de asilo, enquanto que o Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos colabora com os órgãos convencionais e o trabalho da Relatora Especial da ONU sobre os Direitos Humanos dos Migrantes inclui a protecção dos migrantes vítimas de contrabando e tráfico e promove a ratificação da Convenção de 1990. A UNESCO, o FNUAP e o Gabinete das Nações Unidas contra as Drogas e o Crime

também se especializam em determinados assuntos e actividades no âmbito das migrações internacionais. A Organização Internacional para as Migrações (OIM) não é um organismo da ONU e, embora um dos seus objectivos consista em assegurar políticas migratórias ‘humanas e reguladas’, não dispõe de um mandato oficial de protecção.

O mecanismo de direitos humanos do sistema da ONU

59. A Comissão recomenda que se tomem várias medidas para consolidar a capacidade da ONU e dos seus Estados membros no que respeita à protecção dos direitos dos migrantes. Em primeiro lugar, a Comissão louva as propostas do Secretário General, contidas no seu relatório ‘Em maior liberdade’, para reformar a Comissão de Direitos Humanos e os processos de supervisão dos tratados de direitos humanos e para coordenar os relatórios dos diversos órgãos de supervisão dos tratados. Seria útil que os órgãos de supervisão dos tratados dispusessem de mais competências no âmbito das migrações internacionais e que partilhassem de modo mais sistemático a informação que recolhem sobre os direitos humanos dos migrantes. Por outro lado, os órgãos de supervisão dos tratados há anos que não recebem os financiamentos de que necessitam, pelo que a Comissão apela aos Estados a providenciarem os recursos necessários para que funcionem com eficácia.

60. Em segundo lugar, a Comissão convida os Estados e as outras partes interessadas a apoiar vigorosamente o trabalho da Relatora Especial da ONU sobre os Direitos Humanos dos Migrantes, cargo criado em 1999. A Comissão congratulase com a atenção que a Relatora Especial prestou aos direitos dos migrantes mais vulneráveis (mulheres, crianças, migrantes vítimas de contrabando e tráfico), bem como com as suas comunicações e intervenções perante os Estados acerca dos direitos dos trabalhadores migrantes. A Comissão incentiva os outros relatores especiais da ONU com mandatos pertinentes a incorporarem no seu trabalho os direitos dos migrantes para assim completar e consolidar as actividades

da Relatora Especial sobre os Direitos Humanos dos Migrantes.

61. Em terceiro lugar, a Comissão considera que chegou o momento de rever o modo como os Estados prestam informações sobre a implementação dos instrumentos de direitos humanos que ratificaram. Ainda que os órgãos convencionais e a Relatora Especial prestem actualmente este tipo de serviço, é necessário um mecanismo mais robusto, que não só exija aos Estados informar sobre o seu desempenho, mas que também lhes permita pedir ajuda às Nações Unidas e às suas instâncias operacionais para realizar iniciativas de criação de capacidades.

Criação de capacidades nos Estados membros da ONU

62. Durante as suas consultas, a Comissão verificou que, em algumas situações, os Estados violam conscientemente os direitos dos migrantes internacionais, faltando de modo flagrante aos compromissos que aceitaram de livre vontade. Como se referiu anteriormente, em muitas outras situações os direitos dos migrantes podem ficar comprometidos dado que o quadro

legal e normativo que afecta os migrantes internacionais não está bem definido ou porque os representantes do Estado o desconhecem, não compreendem as suas implicações e não sabem aplicá-lo ou supervisionar a sua aplicação. Neste contexto, os Estados que ratificaram a Convenção de 1990 poderão inteirar-se de que este tratado é um instrumento útil para fomentar a sensibilização no que concerne aos direitos dos migrantes e para criar as capacidades nacionais necessárias à formulação e implementação das políticas migratórias.

63. Hoje em dia é necessária uma abordagem coordenada e integradora com vista ao desenvolvimento de capacidades nos Estados membros da ONU, para que esses países possam aplicar plenamente as disposições do quadro legal e normativo que afecta os migrantes internacionais. Esta abordagem deve combinar a experiência legal, operacional e de protecção dos organismos da ONU e de outras instituições, entre elas a OIM, e deve ter o apoio dos organismos e processos consultivos regionais sobre as migrações. O capítulo seguinte, que se centra na governança das migrações internacionais, apresenta algumas propostas específicas de coordenação.

CAPÍTULO SEXTO

Criar coerência:

A governança das migrações internacionais

A governança das migrações internacionais deve ser reforçada por uma maior coerência e capacidade a nível nacional, através de mais consultas e uma maior cooperação entre os Estados a nível regional, e através de um diálogo e cooperação mais eficazes entre os governos, bem como entre as organizações internacionais, a nível mundial. Estes esforços devem assentar numa maior compreensão das relações estreitas existentes entre as migrações internacionais e o desenvolvimento, e outras questões políticas fundamentais, incluindo o comércio, a ajuda financeira, a segurança do Estado, a segurança das pessoas e os direitos humanos.

1. Como se explicou nos capítulos anteriores, as migrações internacionais são um fenómeno complexo. A sua magnitude continua a aumentar e afecta quase todos os países do mundo, dentro e fora das várias regiões. As migrações internacionais implicam uma ampla variedade de protagonistas com interesses diferentes e por vezes opostos, e estão cada vez mais associadas a outras questões mundiais prementes como o desenvolvimento, o comércio, os direitos humanos e a segurança.

2. Esta complexidade levanta importantes desafios à governança, que a Comissão sobre a Governança Mundial (1995) definiu como ‘a soma das diferentes formas como os indivíduos e as instituições, públicas e privadas gerem os seus assuntos comuns. É um processo em curso através do qual se podem adequar os interesses opostos ou diferentes e se podem decidir acções em colaboração’. No âmbito das migrações internacionais, a governança assume várias formas, incluindo as políticas migratórias e os programas de cada país, debates e acordos entre os Estados, fóruns e processos consultivos multilaterais, actividades das organizações internacionais, para além das leis e normas, analisadas no capítulo anterior.

3. A governança nacional das migrações internacionais depara-se com quatro desafios particulares. O primeiro é a falta de coerência. Este relatório já recomendou que as migrações deveriam fazer parte

integral dos planos económicos e de desenvolvimento de cada país, recomendação que resulta da incapacidade de muitos Estados definirem objectivos claros para as suas políticas migratórias.

4. Um segundo desafio é a coordenação da formulação de políticas e da sua aplicação. Em muitos Estados, a responsabilidade pelas migrações está repartida por vários ministérios que, frequentemente, não estão coordenados entre si. Também se verifica, com alguma frequência, uma falta de coordenação entre os ministérios com o pelouro das migrações e os ministérios com o pelouro das questões mundiais afins que se mencionaram no início deste capítulo. Ao mesmo tempo, não tem havido uma consulta adequada entre os governos e outros sectores e a sociedade civil.

5. Um terceiro desafio é o da capacidade. A maioria dos Estados reconhece a importância das migrações internacionais e tenta abordar a questão de uma forma que lhes permita respeitar as suas obrigações internacionais e aumentar os benefícios que os Estados e os seus cidadãos obtêm da mobilidade humana. Todavia, muitos países, nomeadamente os mais pobres, também carecem dos conhecimentos, informação, instituições e recursos necessários para alcançar esses objectivos.

6. Um quarto desafio é a cooperação com outros Estados. A própria natureza das migrações inter-

nacionais exige que haja uma cooperação internacional e responsabilidades partilhadas. Contudo, a realidade é que os Estados, na sua maioria não se quiseram comprometer integralmente com o princípio da cooperação internacional no âmbito das migrações internacionais porque as políticas migratórias ainda são formuladas principalmente a nível nacional. Embora tenha havido um incremento dos contactos, redes e iniciativas bilaterais, regionais e por vezes mundiais, tal não é suficiente. Neste capítulo explica-se como a boa governança a nível nacional é a base para uma cooperação mais eficaz entre os Estados aos níveis bilateral, regional e mundial.

Soberania do Estado

7. A falta de vontade dos Estados para colaborar na questão da cooperação internacional é consequência de um dilema muito real. O controlo de quem pode entrar e permanecer no seu território faz parte integrante da soberania dos Estados. As migrações desempenham um papel importante no aumento da competitividade nacional. Também é uma questão pública muito delicada que, em resultado dos recentes ataques terroristas, se vem a relacionar cada vez mais com as ameaças para a segurança pública. O desafio, nomeadamente para os países de destino, consiste em cooperar com outros Estados sem perder o controlo de uma matéria que é central para diversas áreas de interesse nacional.

8. É possível superar este desafio. Em primeiro lugar, a soberania dos Estados está, ela própria, na base da cooperação internacional. Os Estados regulam o conteúdo e o nível de formalidade dos mecanismos de cooperação e, ao cooperarem uns com os outros, estão a exercer a sua soberania, e não a abdicar dela.

9. Em segundo lugar, a soberania está associada à responsabilidade. Tal como observou a Comissão Internacional sobre a Intervenção e Soberania do Estado (2001), nos últimos anos verificou-se uma reorientação 'da soberania como controlo para a soberania como responsabilidade, tanto nas funções internas como nas obrigações externas'. A soberania como responsabilidade passou a ser o

limiar mínimo de uma boa cidadania internacional. Tal como os indivíduos têm direitos e responsabilidades enquanto cidadãos de um Estado, os Estados têm direitos e responsabilidades como membros da comunidade internacional.

10. Em terceiro lugar, numa economia mundial em rápida transformação, a cooperação internacional não constitui uma ameaça à competitividade nacional, mas antes uma oportunidade. As economias mais bem sucedidas são aquelas que souberam aproveitar as oportunidades da economia mundial e cooperaram em certas áreas específicas para aumentarem os benefícios mútuos. A União Europeia pode considerar-se um exemplo de um grupo de Estados que conservaram a sua soberania ao mesmo tempo que cooperam em determinadas questões económicas e políticas. Deste modo, aumentaram a competitividade de toda a região.

Estados e instituições

11. As consequências para a soberania do Estado também são complexas no que se refere ao papel e aos mandatos das instituições intergovernamentais e de outra índole. Os Estados estabelecem organismos internacionais quando certas questões – ou 'bens comuns' – exigem uma forma mais oficial e colectiva de governança. Isto pode obter-se através de acordos institucionais intergovernamentais ou através da criação de instituições com mandatos supranacionais. Todavia, os Estados conservam a autoridade final sobre todas estas instituições.

12. Dado que os Estados são, efectivamente, os donos das organizações internacionais, as incoerências à escala nacional tendem a repercutir-se a um nível superior e a afectar o trabalho destas instituições multilaterais. A coerência começa em cada país. Se os Estados não conseguem definir objectivos claros para as políticas migratórias nacionais, não surpreenderá que por vezes ocorram sobreposições e contradições a nível multilateral e institucional. Mais adiante apresentar-se-á uma proposta para uma melhor coordenação neste âmbito.

Governança a nível nacional

Todos os Estados devem estabelecer políticas migratórias nacionais coerentes baseadas em objectivos acordados, tendo em conta as políticas afins e o direito internacional dos tratados, incluindo os direitos humanos. A governança a nível nacional deve ser coordenada com eficácia entre todos os ministérios pertinentes e deve incluir consultas a terceiros independentes do Estado

13. As estruturas organizacionais utilizadas para gerir as migrações internacionais a nível nacional são muito variadas e em geral surgiram em resposta a determinadas circunstâncias políticas, históricas, económicas e sociais. Em alguns países, não existe um pelouro claro a nível governamental para as migrações, já que diversos ministérios tratam dessa questão. Noutros, esse pelouro está num ministério que tem um mandato mais amplo que as migrações. Num terceiro grupo de Estados, estabeleceram-se ministérios das migrações que assumem uma responsabilidade total e exclusiva sobre esta questão.

14. Independentemente das estruturas administrativas, na maioria dos Estados justifica-se o reforço da capacidade nacional de formulação e implementação de políticas migratórias coerentes. Ao longo das suas consultas, a Comissão apercebeu-se de muitas situações em que vários ministérios têm objectivos opostos, a informação não é partilhada e o público recebe mensagens contraditórias sobre as políticas migratórias. A Comissão ouviu igualmente muitas queixas sobre governos que não consultam devidamente as outras partes interessadas, nomeadamente o sector empresarial e a sociedade civil, na hora de formular e aplicar as suas políticas migratórias. A coerência a nível nacional é essencial para uma maior cooperação regional, a qual, por sua vez pode preparar o terreno para abordagens globais mais eficazes.

Para uma abordagem nacional coerente

15. Para que os Estados possam abordar a questão das migrações internacionais de maneira coerente, têm que definir previamente os objectivos nacionais das suas políticas migratórias, tal como os critérios acordados para a entrada e permanência de cidadãos estrangeiros, em conformidade com o direito internacional. Embora a natureza exacta desses objectivos e critérios varie com as tradições, requisitos e circunstâncias nacionais, devem definir como mínimo as seguintes questões:

- papel das migrações internacionais no que se refere ao crescimento económico e ao desenvolvimento,
- reagrupamento familiar, asilo, protecção dos refugiados e sua reinstalação,
- prevenção das migrações irregulares e a promoção das migrações regulares,
- integração, incluindo os direitos e obrigações dos migrantes, dos cidadãos e do Estado e
- protecção dos direitos dos migrantes.

16. Alguns Estados, como a Austrália e o Canadá, estabeleceram já critérios explícitos para orientar as suas abordagens relativamente às migrações internacionais. Em muitos outros Estados, estes critérios ainda estão implícitos ou nem sequer foram formulados. Uma das razões avançadas para justificar a falta de transparência é a de que os governos temem a oposição do público. Contudo, a não especificação desses objectivos e critérios, permite a alguns Estados ignorar certos aspectos das migrações, como a dependência de determinados sectores da economia das migrações irregulares. Uma das razões pelas quais as migrações e a mão-de-obra irregulares constituem um problema relativamente pequeno em certos países é o facto de os governos serem obrigados por lei a regulamentar as migrações.

17. Todos os Estados devem adoptar uma abordagem coerente para com as migrações internacionais que respeite o direito internacional dos tratados e outras normas aplicáveis. Para isso será necessário, de um modo geral, uma liderança

política firme, comunicação transparente com o público e esforços concertados de modo a conseguir-se um extenso apoio junto da comunidade para com as políticas migratórias do Estado.

Coordenação da formulação e implementação das políticas

18. O estabelecimento de uma abordagem coerente da questão das migrações internacionais é uma primeira etapa na direcção de uma melhor governança nacional. A etapa seguinte consiste em coordenar a sua implementação. Há pelo menos três problemas de coordenação que deveriam ser resolvidos por muitos Estados. O primeiro é a coordenação dentro do governo, abordagem que costuma designar-se por ‘governo unido’ ou ‘governo integral’. Quando a governança das migrações está dividida entre vários ministérios, devem estabelecer-se e manter-se mecanismos de coordenação.

19. Em segundo lugar, é necessária uma coordenação não só entre os diversos ministérios que têm o pelouro das migrações, mas também entre estes ministérios e os outros. Como já foi sublinhado neste relatório, as migrações internacionais afectam diversas questões políticas, como as relações externas, o desenvolvimento, o comércio, o trabalho, os direitos humanos, a igualdade de géneros, a saúde, a segurança e o controlo fronteiriço. A formulação de políticas migratórias internacionais tem repercussões nestas e noutras matérias, e, por sua vez, as políticas relacionadas com estas questões afectam as migrações.

20. A nível nacional, os governos devem consultar as outras partes interessadas. A formulação de políticas incumbe exclusivamente aos governos, mas a Comissão concluiu que esse processo terá mais probabilidades de êxito se se basear numa consulta alargada, nomeadamente junto do sector privado e dos diversos elementos da sociedade civil. Esta abordagem retoma a definição de governança elaborada pela Comissão sobre Governança Mundial. De acordo com esta definição, a governança exige a participação de indivíduos e instituições, dos sectores público e privado, e a acomodação de diversos interesses para alcançar objectivos comuns.

21. Dada a natureza dinâmica das migrações internacionais, é essencial que a formulação de políticas neste âmbito seja sensível e pró-activa, o que, por sua vez, exige que a recolha de dados, a análise das tendências, a análise das políticas, a investigação, a supervisão e a avaliação se realizem eficientemente. É difícil formular e aplicar políticas eficazes se não se souber claramente quem são os seus destinatários, quantos são, onde estão e quais são os seus problemas. É má prática não determinar a eficiência, a eficácia e o impacto de uma política.

Criação de capacidades

A comunidade internacional deve apoiar os esforços dos Estados na formulação e implementação de políticas migratórias nacionais, contribuindo com recursos, conhecimentos e formação.

22. Existem numerosas razões pelas quais muitos Estados não possuem actualmente políticas migratórias coerentes, nem a capacidade para as pôr em prática de modo consistente. Em certos países (ainda que cada vez sejam menos), as migrações internacionais não são vistas como uma questão premente. Noutros, existem prioridades mais urgentes que impedem que as migrações encontrem um lugar na agenda nacional. Todavia, o mais comum, como foi dito à Comissão por altos funcionários de Estado, é o facto de os países não possuírem os recursos, as infra-estruturas, os conhecimentos ou a experiência necessários para abordar com mais eficácia as questões migratórias.

23. Toda comunidade internacional tem um interesse comum em apoiar os países que precisem de consolidar as suas capacidades em termos das políticas migratórias, seja oferecendo recursos técnicos e financeiros, partilhando conhecimentos ou criando iniciativas de formação. Mais especificamente, os esforços devem ajudar os Estados a:

- definir os objectivos das suas políticas migratórias nacionais,

- estabelecer um sistema legal de migrações que seja operacional, eficaz e equitativo,
- criar um grupo de funcionários de migrações bem formado, informado e honesto, composto por funcionários públicos, agentes de polícia, guardas fronteiriços e funcionários responsáveis pela determinação do estatuto de refugiado,
- desenvolver infra-estruturas que proporcionem apoio social, educativo e jurídico aos migrantes, e que ajudem a sociedade receptora a adaptar-se à presença dos migrantes,
- garantir que os residentes estrangeiros estão devidamente representados por associações e organizações de migrantes
- e desenvolver a capacidade de compilação e análise de dados, investigação, supervisão e avaliação.

24. A Comissão elogia os esforços realizados por certos agrupamentos regionais de Estados com vista à partilha de experiências e conhecimentos sobre as migrações. A Comissão realça também o papel importante que pode ser desempenhado pelas organizações internacionais e convida-as a melhorar a coordenação das suas actividades neste âmbito. Ao mesmo tempo, a Comissão destaca a sua conclusão de que as iniciativas de criação de capacidades terão poucas probabilidades de exercer o efeito desejado se não se produzirem num contexto de respeito pelos direitos humanos, onde prevaleça o Estado de direito e no qual a administração pública não seja afectada pela corrupção e desvio de recursos.

Cooperação entre Estados a nível bilateral

Os acordos bilaterais são meios valiosos para abordar as questões migratórias que afectam os Estados. Devem respeitar sempre o quadro normativo relativo aos migrantes internacionais, protegendo assim os seus direitos enquanto migrantes.

25. A cooperação dos Estados em matéria de migrações internacionais passa-se geralmente a nível bilateral e centra-se em questões específicas que exigem a cooperação dos países de origem e de destino, como a entrada, a residência, os direitos dos migrantes, a protecção consular e a repatriação dos migrantes em situação irregular. Os acordos bilaterais constituem um mecanismo valioso para fazer frente à complexidade crescente das migrações internacionais, na medida em que podem ser firmados entre países de uma mesma região e entre países de diversas regiões. Porém, é essencial que os acordos bilaterais respeitem todos os direitos garantidos no quadro normativo aplicável aos migrantes internacionais. Lamentavelmente, nem sempre é assim.

26. Os acordos bilaterais entre Estados deram lugar, de certa forma, aos processos de contratação geridos por empresas e agentes privados, supervisionados e regulados em vários graus pelos Estados em questão. A Comissão teve oportunidade de confirmar que alguns indivíduos e empresas que participam no processo de contratação são culpados de confundir e enganar os migrantes que contratam, geralmente porque lhes dão informações, fazem promessas ou criam expectativas falsas. É essencial que os países de origem, os países de destino e as organizações internacionais pertinentes cooperem na erradicação destas práticas.

Cooperação entre Estados a nível regional

São necessários esforços adicionais para garantir que os processos consultivos regionais sobre migrações recebem cobertura mundial, contam com a participação da sociedade civil e do sector privado e não se limitam apenas ao controlo das migrações. Dado o carácter mundial das migrações, é essencial uma maior interacção entre os diversos processos.

27. Nos últimos anos, têm proliferado as iniciativas conhecidas como 'processos consultivos regionais'. Embora variem em diversos aspectos, todos estes processos se caracterizam por redes de Estados que se reúnem com regularidade para criar uma relação de confiança assente no consenso e para troca de informações, ideias, experiências e boas práticas em matéria de migrações internacionais. A principal característica destes processos é a sua natureza informal e não vinculativa.

28. Os processos consultivos regionais alcançaram alguns resultados muito importantes. Ao assegurarem aos Estados membros igualdade à volta da mesa de negociações, os processos consultivos facilitaram o diálogo, ajudaram os governos a identificar interesses e preocupações comuns, sublinharam a importância de estabelecer políticas nacionais de migrações e reforçaram a consciência sobre a necessidade de que essas políticas devem constituir a base para a cooperação regional. Para além disso, os processos consultivos regionais permitiram aos governos aproveitar os conhecimentos especializados das organizações internacionais, ajudaram a formular a legislação sobre migrações e permitiram a partilha de informação, o que parece ter reduzido as migrações irregulares em certas regiões.

29. A Comissão apoia totalmente os processos consultivos regionais e gostaria de identificar algumas áreas nas quais eles podem ser reforçados. Em primeiro lugar, os funcionários que participam nestes processos representam em geral os ministros com o pelouro das migrações e, por isso, torna-se difícil abordar outras questões importantes, como a contribuição das migrações para o desenvolvimento e os direitos humanos dos migrantes. Em segundo lugar, são muito poucos os processos consultivos regionais em que participam representantes da sociedade civil e ainda menos do sector privado. Em terceiro lugar, poucos processos consultivos realizados até ao momento estiveram em contacto com outros fóruns económicos e políticos regionais mais amplos. Em quarto lugar, os processos regionais existentes ainda não foram objecto de apreciações e avaliações rigorosas.

30. Por último, a Comissão observa que em cer-

tas partes do mundo, nomeadamente no Médio Oriente, África do Norte, África de Leste, região dos Grandes Lagos de África, Caraíbas e certas partes da Ásia e da Ásia do Sul, ainda não se iniciaram processos consultivos regionais. A Comissão apela aos Estados, organismos regionais e organizações internacionais para que reflectam sobre estas limitações e determinem como será possível superá-las eficazmente.

Consultas inter-regionais

31. Outra preocupação referente aos processos consultivos regionais é o próprio facto de serem regionais não tendo, em geral, dado azo a consultas inter-regionais. Como já se referiu, os fluxos migratórios são cada vez mais intercontinentais e mundiais e os processos consultivos regionais não permitem perspectivar esta realidade. Ao mesmo tempo, o pouco contacto entre os diversos processos regionais limita as possibilidades de partilha de experiências e boas práticas entre Estados e outras partes interessadas de diferentes partes do mundo.

32. A Comissão conclui que é conveniente fomentar um maior diálogo entre os diversos processos consultivos regionais para tratar de preocupações migratórias comuns. Este pode realizar-se de modo informal e *ad-hoc* em resposta a questões específicas, tais como a luta contra o contrabando e o tráfico de seres humanos, a promoção da cooperação entre países com abundância de mão-de-obra e países com escassez iminente de mão-de-obra e a análise das relações entre as migrações e outras questões. Uma reunião anual informal de todos os processos regionais constituiria também um meio valioso para facilitar o diálogo entre os Estados e as organizações pertinentes e permitiria o desenvolvimento de princípios e acordos de políticas comuns para todas as regiões.

33. A Comissão elogia as iniciativas mais amplas que se têm desenvolvido para promover a consulta, a cooperação e a colaboração inter-regionais e que cada vez mais incluem as migrações na sua agenda. Alguns exemplos são a Parceria Euro-mediterrânica/Processo de Barcelona, a Organização para a Segurança e Cooperação

Europeia (OSCE) e o actual diálogo entre a União Europeia e a União Africana.

Integração regional

34. A questão das migrações é fundamental para certos organismos regionais. Na União Europeia, por exemplo, os cidadãos dos Estados membros podem deslocar-se com relativa facilidade de um país para outro, gozando das vantagens de um mercado de trabalho comum. Para além da questão dos controlos fronteiriços internos e externos, a UE harmonizou as suas políticas de refugiados e está a preparar abordagens regionais sobre questões como a integração dos migrantes, as migrações económicas e as migrações e o desenvolvimento. Contudo, a eliminação das fronteiras internas da UE foi acompanhado por restrições cada vez mais rigorosas à entrada de pessoas de outras partes do mundo, nomeadamente os requerentes de asilo e os migrantes em situação irregular.

35. Também se realizaram esforços para estabelecer vários tipos de acordos de integração económica e de livre circulação noutras regiões do mundo, como o Tratado de Comércio Livre da América do Norte (NAFTA), acordos entre países da América Central e do Sul, e no Sueste Asiático. A Comissão elogia em particular a NEPAD (Nova Aliança para o Desenvolvimento de África) que procura estabelecer um quadro de desenvolvimento sócio-económico unificado para África, bem como as suas componentes sub-regionais, a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS) e a Comunidade para o Desenvolvimento de África Austral (SADC).

36. A Comissão congratula-se com estas iniciativas que visam facilitar a circulação regional de pessoas, mas lembra que a nível político nem sempre tem sido fácil chegar a acordo e que a nível operacional nem sempre é fácil aplicá-las de modo eficaz e constante. A Comissão incita os Estados a assegurarem que as questões migratórias figurem na ordem do dia de todos os organismos regionais e recomenda que se empreendam esforços na criação de capacidades a nível regional e nacional.

Cooperação entre Estados a nível mundial

A vontade recente de vários Estados, instituições e organismos não governamentais de tomar iniciativas a nível mundial em relação às migrações internacionais é muito positiva. O Diálogo de Alto Nível da Assembleia Geral da ONU constitui uma oportunidade para se criar uma maior interacção entre estas iniciativas e garantir que o seu dinamismo se mantém. O actual processo de reforma da ONU constitui uma oportunidade para tirar partido deste dinamismo mediante a revisão dos actuais acordos institucionais.

37. Nos últimos anos, foram tomadas várias iniciativas a propósito das migrações internacionais, com o apoio dos Estados, das instituições internacionais, da sociedade civil e do sector privado. Uma delas é a Agenda Internacional para a Gestão da Migração, da Iniciativa de Berna, cujo objectivo principal é ajudar os funcionários governamentais responsáveis pelas migrações a elaborar políticas, leis e estruturas administrativas adequadas em matéria as migrações. A Comissão analisou todos os aspectos da Iniciativa de Berna e considera-a digna de elogio, nomeadamente porque dá prioridade à criação de capacidades. Outra iniciativa a nível mundial, é a Declaração de Haia sobre o futuro das políticas de refugiados e imigração. Um processo posterior, o Processo de Haia sobre refugiados e imigração, sublinhou a necessidade de diálogo e cooperação com a sociedade civil, o sector privado e o sector académico. Assim, as suas actividades completam, em grande parte, a Iniciativa de Berna.

38. A nível institucional, têm proliferado outras iniciativas com abrangência mundial. Por exemplo, foi designada uma Relatora especial da ONU sobre os direitos humanos dos migrantes; a Convenção sobre os trabalhadores migrantes entrou em vigor em Julho de 2003, acompanhada pela criação de um órgão de supervisão do tratado;

a OIT fez das migrações o tema da sua Conferência Internacional do Trabalho de 2004; a OIM iniciou um 'Diálogo Internacional sobre Migrações' que constitui um fórum para os Estados e as instituições internacionais; o ACNUR lançou as suas iniciativas 'Convenção Plus' e 'Agenda para a Protecção'; a Divisão da ONU para a Promoção da Mulher fez das migrações o tema da sua revisão de 10 anos da Conferência Mundial de Beijing sobre as Mulheres e o Desenvolvimento; a ronda de negociações comerciais de Doha colocou a OMC na esfera das migrações internacionais e, por último, a Assembleia Geral da ONU acordou em levar a cabo um Diálogo de Alto Nível sobre migrações e desenvolvimento em 2006.

39. O facto de uma grande variedade de Estados, organizações e outras partes interessadas terem promulgado tantas iniciativas significa para a Comissão que as migrações internacionais, tal como outras questões globais como a paz, o comércio, o desenvolvimento e a protecção do meio ambiente, já não podem ser tratadas com eficácia unilateralmente. Também reflecte a consciência crescente de que é necessário uma cooperação multilateral em matéria de segurança mundial. Outra manifestação da abordagem multilateral verifica-se no incremento das redes informais de políticas migratórias, o que pressupõe uma maior interacção entre os responsáveis governamentais (membros do governo, deputados, legisladores, juizes) que trabalham em diferentes países, mas com funções similares.

40. O desafio de hoje consiste em aproveitar em pleno o potencial destas iniciativas, tirando partido do seu dinamismo, reunindo as suas ideias, implementando as suas recomendações e evitando o risco de sobreposições dispendiosas. A Comissão consultou o Secretário-Geral da ONU, o Secretariado das Nações Unidas e vários Estados membros para compreender melhor as relações entre as migrações, o desenvolvimento e outras políticas afins. O Diálogo de Alto Nível constitui uma oportunidade para responder a este desafio e consolidar a consulta e a cooperação entre Estados a nível mundial e regional. Além disso, o processo actual de reforma da ONU constitui uma oportu-

nidade única para responder a este desafio mediante a revisão dos actuais acordos institucionais sobre migrações.

Acordos institucionais

A Comissão propõe ao Secretário-Geral da ONU o estabelecimento imediato de um grupo de trabalho interinstitucional de alto nível para definir as funções e modalidades e preparar a criação de um Grupo Mundial Interagências de Migrações. Este Grupo deverá assegurar uma resposta institucional mais coerente e eficaz para as oportunidades e desafios que as migrações internacionais apresentam.

41. A Comissão consultou exaustivamente diferentes governos, a ONU e outras instâncias sobre a aplicação dos acordos institucionais. No decorrer desse trabalho, a Comissão ficou impressionada com a medida em que as organizações pertinentes colaboram em questões como formulação de políticas, estabelecimento e defesa de normas, implementação de programas, consultas multilaterais, compilação de dados, avaliação e investigação e a maneira como estas actividades acrescentam valor aos esforços dos Estados, organismos regionais e processos consultivos regionais e mundiais. Todavia, a Comissão identificou sobreposições dentro da actual arquitectura institucional que, por vezes, prejudicam uma resposta homogénea, coerente e eficaz às oportunidades e desafios colocados pelas migrações internacionais. Em vez de serem complementares, as diferentes abordagens institucionais para com a mesma questão são, por vezes, divergentes e até contraditórias. Também se observa com frequência uma concorrência aos fundos limitados para atingir os mesmos objectivos.

A arquitectura institucional

42. Esta falta de cooperação e coordenação interinstitucional acontece por diversas razões.

Primeiro, como se explicou no capítulo anterior, a ONU não dispõe de um organismo especializado em migrações e as responsabilidades neste âmbito estão divididas entre várias instituições, como a OIT, a OACDH, o UNDESA (Departamento dos Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas), o FNUAP e o ACNUR, cujos mandatos se desenvolveram em contextos históricos, geográficos e temáticos específicos. A OIM, que é a maior instituição intergovernamental a lidar com as migrações e cujos mandatos e actividades evoluíram consideravelmente nos últimos anos, opera fora do sistema da ONU.

43. Em segundo lugar, as organizações que tradicionalmente não estão preocupadas com esta questão, em particular os organismos de desenvolvimento e comércio como o Banco Mundial, a CNUCD, o PNUD e a OMC, têm vindo a assumir nos últimos anos um papel mais activo neste área política devido a uma maior consciencialização das relações entre as migrações e os seus mandatos específicos.

44. Em terceiro lugar, em termos institucionais e operacionais, as migrações estão estreitamente relacionadas com a questão dos movimentos de refugiados e as movimentações internas de populações, fenómenos que costumam agrupar-se sob a designação de ‘migrações forçadas’. As migrações forçadas constituem um subgrupo no âmbito dos assuntos humanitários nos quais se especializam várias outras organizações (tais como o GCAH, Gabinete de Coordenação de Assuntos Humanitários, e o PMA, Programa Mundial de Alimentos) e onde também se questiona desde há algum tempo a cooperação e a coordenação interinstitucional. Certas organizações, em particular a OIM e o ACNUR, têm um mandato que cobre a fronteira algo difusa entre ‘as migrações’ e ‘a acção humanitária’ e, por isso, não surpreende que a relação entre estas duas organizações simbolize em certa medida o desafio da gestão das relações interinstitucionais.

45. Em quarto lugar, como se referiu anteriormente, existe uma ligação entre o problema da incoerência a nível nacional e a questão da co-

ordenação a nível multilateral e institucional. Os Estados são os donos *de facto* das organizações internacionais: estabelecem os seus estatutos e regulamentos, participam nos seus órgãos directivos e providenciam a maior parte dos seus recursos. Não obstante, os Estados nem sempre são coerentes na forma como lidam com as organizações internacionais. Por exemplo, um representante do governo que assiste a uma reunião da OIT pode ser de um ministério diferente de um outro que representa esse governo numa reunião da OIM ou do ACNUR, e as preocupações e interesses de cada um desses ministérios podem ser diferentes.

Os benefícios de uma maior coordenação

46. É possível retirar vários benefícios promovendo uma maior cooperação e coordenação entre as diversas organizações na área das migrações internacionais.

47. O primeiro é a eficácia. No contexto actual, vários organismos trabalham sobre a mesma questão, empreendem actividades similares e estabelecem contactos paralelos com as mesmas instâncias governamentais e processos regionais. A OIM, a OIT, a OACDH, o ACNUR e o Gabinete das Nações Unidas contra as Drogas e o Crime (UNODC), por exemplo, interessam-se pelas questões do tráfico de seres humanos e contrabando de migrantes. Do mesmo modo, o Banco Mundial, a OIM, a OIT e o PNUD têm interesse nas remessas dos migrantes e sua incidência no desenvolvimento. Embora estas sobreposições não sejam necessariamente negativas e nem sempre se possam evitar, a Comissão concluiu que frequentemente levam à concorrência entre as entidades em questão e não fazem o melhor uso dos recursos limitados disponíveis.

48. Um segundo benefício da coordenação é a coerência das políticas. Em resposta aos seus mandatos específicos e à sua cultura institucional, várias instituições, entre elas as que fazem parte do sistema da ONU, tendem a elaborar as suas próprias metodologias, por vezes muito diferentes entre si, para tratar uma mesma questão. Tal não só é um

problema de formulação de políticas, como também pode impedir a aplicação dos programas.

49. Um terceiro benefício da coordenação é a compilação e o intercâmbio de conhecimentos. Embora as migrações sejam um fenómeno complexo e multidimensional, os conhecimentos disponíveis nas diversas organizações são ainda algo limitados. Um membro do pessoal do ACNUR pode ser muito competente no sector da protecção aos refugiados, mas ter poucos conhecimentos sobre as migrações de mão-de-obra. Do mesmo modo, um funcionário do Banco Mundial pode ser perito em remessas de migrantes e saber pouco acerca das migrações por motivos de reagrupamento familiar.

50. Todas estas organizações beneficiariam se partilhassem conhecimentos, ideias e informações de modo mais sistemático, não só no âmbito específico da mobilidade humana, mas também em áreas afins, como o desenvolvimento, o comércio, a ajuda, os direitos humanos e a segurança. Existe também muita margem para a cooperação e coordenação entre instituições em sectores como a investigação, a recolha, a análise e o intercâmbio de dados, a avaliação, a informação ao público e a formulação de políticas e estratégias.

Uma abordagem a longo prazo

51. A Comissão é de opinião que a longo prazo será necessário proceder a uma revisão fundamental da actual arquitectura institucional relacionada com as migrações internacionais, tanto para reunir as diversas funções relacionadas com as migrações nas agências da ONU e outras instituições numa mesma organização como para responder às novas e complexas realidades das migrações internacionais.

52. No passado já foram analisadas várias possibilidades de alterações. Estas incluíam a criação de uma nova agência, fundindo a OIM com o ACNUR, a nomeação de uma 'agência líder' entre as existentes, como o ACNUR ou a OIT, ou a inclusão da OIM no sistema das Nações Unidas para gerir as questões relativas às migrações voluntárias.

53. A proposta de criação de uma só organização, mediante a fusão da OIM com o ACNUR, para tratar das migrações voluntárias e forçadas tem pertinência. As realidades geopolíticas posteriores à segunda guerra mundial desenharam a arquitectura institucional actual separando as responsabilidades pelos refugiados das dos outros migrantes.

54. Todavia, estes mandatos históricos não reflectem as realidades contemporâneas. Em primeiro lugar, a distinção entre migrantes voluntários e forçados é cada vez mais ténue. Frequentemente, é difícil discernir porque é que um migrante se desloca, já que em muitos casos as motivações se confundem. Por outro lado, os refugiados e os migrantes por razões económicas usam cada vez mais as mesmas rotas e podem recorrer às mesmas redes de imigração clandestina. Em segundo lugar, os migrantes podem mudar de categoria migratória quando vão de um país para outro e podem até pertencer a mais de uma categoria ao mesmo tempo. Em terceiro lugar, certos migrantes, como os migrantes em trânsito, os requerentes de asilo e os refugiados que se deslocam a partir de um país que lhes concedeu asilo, podem ser uma preocupação para as instituições responsáveis pelas migrações voluntárias e forçadas. A fusão das instituições poderia clarificar estas 'zonas cinzentas' das migrações internacionais.

55. Contudo, relativamente a esta proposta deveriam considerar-se três questões. Uma preocupação de maior seria a possível dissolução do mandato supranacional do ACNUR relativo à protecção dos refugiados e, por outro lado, o risco de comprometer o regime universal de protecção dos refugiados que os Estados e o ACNUR desenvolveram colectivamente ao longo dos últimos 55 anos. Uma segunda preocupação advem da ideia de combinar duas instituições com culturas e metodologias muito distintas. A OIM é um organismo intergovernamental de prestação de serviços, enquanto que o ACNUR é uma agência com um mandato supranacional de protecção reconhecido. É provável que fosse necessário definir e separar duas áreas de trabalho, mesmo dentro de uma única agência, para tratar das migrações econó-

micas e das migrações forçadas, respectivamente. Em terceiro lugar, a redefinição da estrutura diretiva de uma agência resultante da fusão obrigaria a longas negociações entre os governos e a ONU.

56. Outro modelo seria uma organização mundial para as migrações económicas que funcionasse dentro do sistema das Nações Unidas. Esta agência poderia tratar de todas as funções multilaterais relativas às migrações económicas, nomeadamente uma função operacional e técnica de cooperação que incluísse a criação de capacidades; investigação, análise e formulação de políticas; comparação e análise de dados e informações sobre as migrações; um mandato para a protecção dos direitos dos migrantes; um fórum de diálogo e de eventuais negociações entre os Estados. Este organismo assumiria também um papel central na análise das relações entre as migrações e outras questões afins, como o desenvolvimento, o comércio, a segurança e os direitos humanos, assim como na cooperação com as instituições pertinentes. Esta agência e o ACNUR deveriam chegar a um acordo oficial para assegurar uma resposta eficaz no que concerne às lacunas e sobreposições acima mencionadas.

57. A OIM parece ser o organismo mais apto para se converter numa agência mundial para as migrações económicas. A OIM já assume várias das funções requeridas: operações e logística, cooperação técnica e criação de capacidades, formulação de políticas e investigação e recolha de certos dados. Como se referiu anteriormente, a OIM também já iniciou um diálogo sobre políticas migratórias com os governos e outras entidades. Além disso, a sua estrutura foi consideravelmente ampliada nos últimos anos. Actualmente, a OIM não dispõe de um mandato oficial para a protecção dos direitos dos migrantes, o qual pode ser considerado como uma função essencial. O crescimento da OIM também se reflecte no número dos seus membros – 109 Estados membros, e ainda 24 com o estatuto de observador.

58. Em conformidade com os seus estatutos actuais, a OIM funciona essencialmente como organização de serviços em nome dos seus Estados

membros, o que constitui apenas parte do mandato que se confiaria a uma organização mundial líder em migrações económicas. Para manter a coerência e a uniformidade dentro do sistema multilateral, também seria lógico que a OIM integrasse o sistema da ONU. A este propósito, a Comissão sublinha o debate em curso nas instâncias diretivas da OIM sobre a evolução da instituição, o seu estatuto oficial e a sua relação com o sistema da ONU. Por último, num tal cenário, o impacto sobre as responsabilidades de outras instituições relevantes teria de ser cuidadosamente avaliado, nomeadamente o mandato da OIT relativo à mão-de-obra migrante.

59. Ambos os modelos são opções a longo prazo. A Comissão recomenda que se considerem e se abordem no momento adequado, no contexto do actual processo de reforma da ONU, para que esta se converta numa organização mais eficaz.

Uma resposta mais rápida: Um Grupo Mundial Interagências de Migrações

60. É necessário uma resposta mais rápida para coordenar e garantir coerência e uniformidade na actual arquitectura institucional. A este respeito, a Comissão também consultou o Grupo de Migrações de Genebra (GMG), estabelecido em 2002 e que reúne altos dirigentes da OIM, OIT, ACNUR, CNUCD e UNODC. A Comissão apraz-se com esta iniciativa, mas observa que o GMG não foi pensado como um mecanismo formal de coordenação. Além disso, não inclui todos os actores institucionais essenciais, de dentro e fora do sistema da ONU, as reuniões dos responsáveis pelas agências no GMG não se reproduzem ao nível operacional e o grupo não dispõe de um secretariado permanente.

61. A Comissão propõe, por isso, ao Secretário-Geral da ONU que convoque um grupo interinstitucional de alto nível para preparar o terreno para a criação de um Grupo Mundial Interagências de Migrações em 2006. O grupo interinstitucional de alto nível pode ser estabelecido rapidamente, por iniciativa directa do Secretário-Geral, e deve assumir duas funções

principais. A primeira consiste em reunir os responsáveis ou altos representantes das instituições relevantes para as migrações internacionais e assuntos afins, com vista a identificar as sobreposições e lacunas existentes, explorar o potencial para reunir competências institucionais e procurar complementaridades. A segunda consiste em elaborar uma proposta detalhada sobre as funções e o mandato de um novo Grupo Mundial Interagências de Migrações. As agências em causa, a saber, os actuais membros do GMG, outras instituições pertinentes, entre elas o Banco Mundial, o UNDESA, o PNUD e o FNUAP e, se necessário, peritos independentes não institucionais, deverão comunicar os seus resultados a tempo de o Secretário-Geral os poder apresentar à Assembleia Geral de 2006 sobre migrações internacionais e desenvolvimento.

62. O objectivo geral deste Grupo Mundial Interagências de Migrações seria estabelecer uma abordagem integral e coerente para que as instituições respondam de modo global às migrações internacionais. Mais especificamente, poderia facilitar o intercâmbio de experiências e conhecimentos e gerar maior eficácia e uniformidade nas políticas. O Secretário-Geral definiria o formato e as funções do Grupo Mundial Interagências de Migrações. Esse Grupo Mundial poderia acrescentar valor à resposta institucional actual em oito sectores, a saber:

Planificação de políticas

63. O Grupo poderia facilitar a planificação de políticas coordenadas e unificadas nas áreas que se repetem pelos mandatos de várias instituições, por exemplo, o tráfico de seres humanos, relação entre migrações e asilo e as repercussões que as migrações internacionais têm no desenvolvimento, incluindo as remessas dos migrantes.

Criação de capacidades

64. O Grupo poderia assumir a responsabilidade de coordenar uma abordagem integradora com vista à criação de capacidades, segundo o espe-

cificado neste capítulo. Esta função obrigaria à inclusão do PNUD, que dispõe de uma ampla experiência na criação de capacidades, embora não opere directamente no âmbito das migrações. Também se integraria o Banco Mundial, quer devido à sua perícia de assessoria em políticas nacionais de desenvolvimento, quer pela sua função de financiamento. O Grupo poderia reunir e aproveitar a experiência e os conhecimentos necessários para oferecer assistência técnica e formação, bem como outros serviços consultivos.

Migrações e desenvolvimento

65. O Grupo poderia integrar os esforços actuais para sublinhar o impacto das migrações no desenvolvimento. Estas iniciativas não só devem facilitar a transferência de remessas e abordar as questões examinadas no Capítulo Segundo, como devem também promover o investimento e a reforma do sector financeiro para criar um contexto que permita aproveitar as oportunidades de desenvolvimento oferecidas pelas migrações internacionais.

Recolha e intercâmbio de dados

66. O Grupo poderia coordenar a recolha, difusão, análise e intercâmbio de dados sobre as migrações internacionais e, com base nesses dados, acompanhar as tendências migratórias. Para cumprir esta função o Grupo teria que incluir o UNDESA, que possui já uma reputação firmada na área da recolha e análise de dados sobre migrações e outras questões similares.

Análise e avaliação de políticas

67. O Grupo poderia ainda promover uma maior coordenação e cooperação interagências nos domínios da análise, avaliação e investigação de políticas, e ajudar a estabelecer normas comuns de avaliação. O Grupo também asseguraria que a investigação relevante sobre questões relacionadas com as migrações fosse comunicada a todas as instituições pertinentes.

Relatório anual

68. Ao Grupo caberia elaborar um relatório anual interinstitucional sobre as questões fundamentais, as tendências, os desafios e os avanços nas políticas relacionadas com as migrações internacionais e áreas afins. Este relatório permitiria aos responsáveis políticos estar informados sobre as tendências mundiais e regionais das migrações e seria uma ferramenta valiosa para a criação de capacidades.

Facilitar as consultas

69. Outra competência do Grupo seria facilitar as consultas, não só entre as instituições participantes, como também entre estas e as instâncias regionais, o sector privado, as ONGs, as organizações de direitos humanos e os membros da sociedade civil, incluindo as organizações de migrantes.

Quadro de financiamento

70. A última função do Grupo poderia ser a provisão de um quadro de financiamento para as ac-

tividades interinstitucionais específicas, entre elas a criação de capacidades e a gestão dos recursos partilhados a nível de todas as funções coordenadas.

71. Os membros do Grupo Mundial Interagências de Migrações seriam as instituições existentes, dentro e fora do sistema da ONU, que intervêm no âmbito das migrações. Estas incluem, entre outras e por ordem alfabética, o ACNUR, o Banco Mundial, a CNUCD, o FNUAP, a OACDH, a OIM, a OIT, a OMC, o PNUD, a UNDESA, a UNESCO, a UNIFEM e o UNODC. O Grupo seria apoiado por um secretariado permanente cujo pessoal receberia assistência das instituições. A presidência do Grupo seria rotativa entre as diferentes agências.

72. As oportunidades e os desafios das migrações internacionais exigem uma resposta imediata. A Comissão recomenda ao Secretário-Geral da ONU, às instituições relevantes e à comunidade internacional a sua proposta para o estabelecimento de um Grupo Mundial Interagências de Migrações.

ANEXO I

Princípios de Acção e Recomendações

I. Um mundo de trabalho: os migrantes num mercado de trabalho globalizado

Princípio – Migrar por decisão própria: as migrações e a economia mundial

As mulheres, os homens e as crianças deverão poder desenvolver o seu potencial, satisfazer as suas necessidades, exercer os seus direitos humanos e cumprir as suas aspirações no seu país de origem, e assim só migrarão por decisão própria e não por necessidade. As mulheres e homens que migram e entram no mercado de trabalho global deverão poder fazê-lo de forma segura e autorizada, e porque os Estados e sociedades que os acolhem os valorizam e precisam deles e das suas competências.

Recomendações

1. O número de pessoas que pretende migrar de um país e continente para outro aumentará nos próximos anos, devido às disparidades de desenvolvimento e demografia bem como às diferenças na qualidade da governança. Os Estados e outras partes interessadas devem ter em conta esta tendência ao formular as suas políticas migratórias.
2. Os Estados e outras partes interessadas devem adoptar abordagens mais realistas e flexíveis para com as migrações internacionais, baseadas no reconhecimento do potencial dos trabalhadores migrantes para colmatar determinadas lacunas do mercado de trabalho global.
3. Os Estados e o sector privado devem considerar a possibilidade de se introduzirem programas de migrações temporárias cuidadosamente concebidos, como forma de responder às necessidades económicas tanto dos países de origem como de destino.

4. As negociações do Modo 4 do AGCS sobre a circulação dos prestadores de serviços deverão ser levadas a bom termo. Dada a relação entre o comércio e as migrações internacionais, devem ser intensificados os esforços para promover o diálogo entre os responsáveis e os peritos que tratam destas duas questões.

5. Os governos e os empregadores devem rever em conjunto as barreiras à mobilidade do pessoal altamente qualificado, procurando eliminar aquelas que prejudicam desnecessariamente a competitividade económica.

6. Devem envidar-se mais esforços para criar emprego e meios de subsistência sustentáveis nos países em desenvolvimento, para que os seus cidadãos não se sintam obrigados a migrar. Os países em desenvolvimento e os países industrializados devem promover políticas económicas e respeitar os compromissos existentes de forma a alcançar este objectivo.

II. Migrações e desenvolvimento: aproveitar o potencial da mobilidade humana

Princípio – Reforçar o impacto na economia e no desenvolvimento

O papel que os migrantes desempenham na promoção do desenvolvimento e na redução da pobreza nos seus países de origem, bem como o contributo que dão para a prosperidade dos países de destino, devem ser reconhecidos e reforçados. As migrações internacionais devem passar a integrar as estratégias nacionais, regionais e mundiais para o crescimento económico, tanto nos países em desenvolvimento, como nos países industrializados.

Recomendações

7. São necessárias relações de cooperação entre os países com abundância e os países com escassez de mão-de-obra para promover a formação do capital humano e o desenvolvimento de uma base mundial de profissionais. Assegurar remunerações, condições de trabalho e perspectivas de carreira adequadas de forma a reter o pessoal mais importante deve ser uma componente integrante dessas estratégias.

8. As remessas são capitais privados de que os Estados não se devem apropriar. Os governos e as instituições financeiras devem facilitar e reduzir os custos das transferências de remessas e, assim, encorajar os migrantes a proceder a estes envios através dos sistemas estruturados de transferências.

9. As medidas de incentivo às transferências e investimento das remessas devem ser conjugadas com políticas macroeconómicas nos países de origem que induzam o crescimento económico e a competitividade.

10. As diásporas deveriam ser encorajadas a promover o desenvolvimento, depositando as suas poupanças e investindo nos seus países de origem e participando nas redes transnacionais de conhecimento.

11. Os Estados e as organizações internacionais devem formular políticas e programas que intensifiquem o impacto dos regressos e das migrações circulares no desenvolvimento.

III. O desafio das migrações irregulares: soberania do Estado e segurança das pessoas

Princípio – Resolver o problema das migrações irregulares

Os Estados, no exercício do seu direito soberano de decidir quem pode entrar e quem pode permanecer no seu território, devem cumprir a sua responsabilidade e obrigação de proteger os direitos dos migrantes e readmitir aqueles cidadãos que desejem ou sejam obrigados a re-

gressar ao seu país de origem. No combate às migrações irregulares, os Estados devem cooperar activamente entre si, sem que os seus esforços comprometam os direitos humanos dos refugiados, incluindo o direito dos refugiados a requerer asilo. Os governos devem também consultar os empregadores, os sindicatos e a sociedade civil sobre esta questão.

Recomendações

12. Os Estados e outras partes interessadas deveriam encetar um debate objectivo sobre as consequências negativas das migrações irregulares e a sua prevenção.

13. As políticas de controlo fronteiriço deveriam passar a integrar a abordagem de longo prazo da questão das migrações irregulares com vista a resolver as carências em termos socioeconómicos, de governança e de direitos humanos, que levam as pessoas a deixar os seus países. Esta abordagem terá de se basear no diálogo e na cooperação entre os Estados.

14. Os Estados devem acabar com as condições que promovem a migração irregular, facultando mais oportunidades de migração regular e tomando medidas contra os empregadores que contratam migrantes em situação irregular.

15. Os Estados devem resolver o problema dos migrantes em situação irregular através do seu regresso ou regularização.

16. Os Estados têm de incrementar os seus esforços no combate aos diversos fenómenos criminais de contrabando de migrantes e tráfico de seres humanos. Em ambos os casos deve-se processar os perpetradores, acabar com a procura de serviços exploradores e prestar assistência e protecção adequadas às vítimas.

17. Nos seus esforços para combater as migrações irregulares, os Estados não podem deixar de respeitar as obrigações existentes ao abrigo da legislação internacional em termos dos direitos humanos dos migrantes, da instituição de asilo e dos princípios de protecção dos refugiados.

IV. Diversidade e coesão: os migrantes na sociedade

Princípio – Reforçar a coesão social através da integração

Os migrantes e os cidadãos dos países de destino devem respeitar as suas obrigações legais e beneficiar de processos mútuos de adaptação e integração que contemplem as diversidades culturais e fomentem a coesão social. Os processos de integração deverão ser apoiados activamente pelas autoridades locais e nacionais, pelos empregadores e pelos membros da sociedade civil, e deverão basear-se num compromisso para com a não-discriminação e a igualdade de géneros. O processo de integração deve fundamentar-se num discurso público, político e mediático objectivo sobre as migrações internacionais.

Recomendações

18. Embora os Estados tenham o direito de determinar as suas próprias políticas relativamente à situação dos migrantes na sociedade, devem assegurar a todos eles o exercício dos seus direitos humanos e o benefício de padrões mínimos de trabalho.

19. Os migrantes autorizados e de longo prazo devem ser totalmente integrados na sociedade. O processo de integração deve valorizar a diversidade social, promover a coesão social e evitar a marginalização das comunidades migrantes.

20. As autoridades locais e nacionais, os empregadores e os membros da sociedade civil devem colaborar activamente com os migrantes e as suas associações na promoção do processo de integração. Os migrantes devem ser devidamente informados dos seus direitos e obrigações e encorajados a tornarem-se cidadãos activos do país para onde se mudaram.

21. Deverá ser dada uma atenção particular à capacitação e à protecção das mulheres migrantes, assim como assegurar que estas participem activamente na formulação e implementação das políticas e programas para a sua integração. Os direitos, o bem-estar e as necessidades de educação das

crianças migrantes devem ser também plenamente respeitados.

22. Embora habitualmente não seja concedido aos migrantes temporários e aos migrantes em situação irregular o direito a integrarem-se na sociedade onde estão a viver, os seus direitos devem ser respeitados e eles devem ser protegidos contra explorações e abusos.

23. Os indivíduos e as organizações que têm influência na opinião pública têm de abordar a questão das migrações internacionais de forma objectiva e responsável.

V. Uma abordagem baseada em princípios: leis, normas e direitos humanos

Princípio – Proteger os direitos dos migrantes

O quadro legal e normativo que afecta os migrantes internacionais deve ser reforçado, implementado com maior eficácia e aplicado de forma não discriminatória, de modo a proteger os direitos humanos e as normas de trabalho de que devem gozar todos os migrantes, mulheres e homens. No respeito pelas disposições deste quadro legal e normativo, os Estados e outras partes interessadas devem tratar das questões migratórias de uma forma mais consistente e coerente.

Recomendações

24. Os Estados têm de proteger os direitos dos migrantes, reforçando o enquadramento normativo dos direitos humanos que afecta os migrantes internacionais e assegurando que as suas disposições sejam aplicadas de forma não discriminatória.

25. Todos os Estados têm de garantir a aplicação do princípio da responsabilidade do Estado de proteger quem está no seu território, de forma a reduzir as pressões que levam as pessoas a migrar, proteger os migrantes que estão em trânsito e defender os direitos humanos dos que estão nos países de destino.

26. Os governos e os empregadores devem assegurar que todos os migrantes beneficiem de um trabalho digno, conforme definido pela OIT, e que estejam protegidos contra a exploração e os abusos. Em particular, devem intensificar-se os esforços para proteger a situação das mulheres migrantes, das trabalhadoras domésticas e das crianças migrantes.

27. O mecanismo de direitos humanos do sistema da ONU deve ser utilizado com maior eficácia, de forma a consolidar o quadro legal e normativo das migrações internacionais e assegurar a protecção dos direitos dos migrantes.

VI. Criar coerência: a governança das migrações internacionais

Princípio – Reforçar a governança: Coerência, capacidade e cooperação

A governança das migrações internacionais deve ser reforçada por uma maior coerência e capacidade a nível nacional, através de mais consultas e uma maior cooperação entre os Estados a nível regional, e através de um diálogo e cooperação mais eficazes entre os governos, bem como entre as organizações internacionais, a nível mundial. Estes esforços devem assentar numa maior compreensão das relações estreitas existentes entre as migrações internacionais e o desenvolvimento, e outras questões políticas fundamentais, incluindo o comércio, a ajuda financeira, a segurança do Estado, a segurança das pessoas e os direitos humanos.

Recomendações

28. Todos os Estados devem estabelecer políticas migratórias nacionais coerentes baseadas em objectivos acordados, tendo em conta as políticas afins e o direito internacional dos tratados, incluindo os direitos humanos. A governança a nível nacional deve ser coordenada com eficácia en-

tre todos os ministérios pertinentes e deve incluir consultas a terceiros independentes do Estado.

29. A comunidade internacional deve apoiar os esforços dos Estados na formulação e implementação de políticas migratórias nacionais, contribuindo com recursos, conhecimentos e formação.

30. Os acordos bilaterais são meios valiosos para abordar as questões migratórias que afectam os Estados. Devem respeitar sempre o quadro normativo relativo aos migrantes internacionais, protegendo assim os seus direitos enquanto migrantes.

31. São necessários esforços adicionais para garantir que os processos consultivos regionais sobre migrações recebem cobertura mundial, contam com a participação da sociedade civil e do sector privado e não se limitam apenas ao controlo das migrações. Dado o carácter mundial das migrações, é essencial uma maior interacção entre os diversos processos.

32. A vontade recente de vários Estados, instituições e organismos não governamentais de tomar iniciativas a nível mundial em relação às migrações internacionais é muito positiva. O Diálogo de Alto Nível da Assembleia Geral da ONU constitui uma oportunidade para se criar uma maior interacção entre estas iniciativas e garantir que o seu dinamismo se mantém. O actual processo de reforma da ONU constitui uma oportunidade para tirar partido deste dinamismo mediante a revisão dos actuais acordos institucionais.

33. A Comissão propõe ao Secretário-Geral da ONU o estabelecimento imediato de um grupo de trabalho interinstitucional de alto nível para definir as funções e modalidades e preparar a criação de um Grupo Mundial Interagências de Migrações. Este Grupo deverá assegurar uma resposta institucional mais coerente e eficaz para as oportunidades e desafios que as migrações internacionais apresentam.

ANEXO II

As migrações internacionais num relance

Neste anexo sintetizam-se os factos e números mais salientes em termos de dimensões, padrões, causas e consequências das migrações internacionais actuais, com base nos últimos dados disponíveis da UNDESA, Banco Mundial, OIM, OIT e ACNUR.

Qual o número de migrantes internacionais?

- São quase 200 milhões os migrantes internacionais em 2005, excluindo os que vivem fora do seu país há menos de um ano e incluindo 9,2 milhões de refugiados.
- Este número corresponde à população do quinto maior país do mundo, o Brasil.
- Uma em cada 35 pessoas, ou 3% da população do mundo, é migrante internacional.
- Os números crescem rapidamente: 82 milhões de migrantes internacionais em 1970, 175 milhões em 2000 e quase 200 milhões na actualidade.

Mulheres migrantes

- Praticamente metade dos migrantes internacionais são mulheres (48,6%).
- Aproximadamente 51% das mulheres migrantes vivem em países desenvolvidos, 49% em países em desenvolvimento.
- Há mais mulheres que homens migrantes na América Latina e nas Caraíbas, América do Norte, Oceânia, Europa e na ex-União Soviética.

Onde estão os migrantes? (Números de 2000)

- 56,1 milhões na Europa (incluindo os ex-Estados soviéticos da Europa de Leste), ou seja, 7,7% da população da Europa

- 49,9 milhões na Ásia, ou 1,4% da população da Ásia
- 40,8 milhões na América do Norte, ou 12,9% da população de América do Norte
- 16,3 milhões em África, ou 2% da população de África
- 5,9 milhões na América Latina, ou 1,1% da população da América Latina
- 5,8 milhões na Austrália, ou 18,7% da população da Austrália

Quais são os países receptores mais importantes? (Números de 2000)

- Nos Estados Unidos há 35 milhões de migrantes, 20% do total mundial
- Na Federação Russa são 13,3 milhões, 7,6% do total mundial
- Na Alemanha são 7,3 milhões, 4,2% do total mundial
- Na Índia há 6,3 milhões de migrantes, ou 3,6% do total mundial
- Os migrantes representam mais de 60% do número total de habitantes de Andorra, Região Administrativa Especial de Macau (República Popular de China), Guam, Santa Sé, Mónaco, Qatar e Emiratos Árabes Unidos

Quais são os principais países de origem?

- 35 milhões de cidadãos da China vivem no exterior.
- 20 milhões de cidadãos da Índia vivem no exterior
- 7 milhões de cidadãos das Filipinas vivem no exterior

Como tem evoluído a distribuição dos migrantes?

- De 1980 a 2000, o número de migrantes nos países desenvolvidos passou de 48 milhões para 110 milhões, enquanto que nos países em desenvolvimento este número passou de 52 milhões para 65 milhões.
- Actualmente, cerca de 60% dos migrantes do mundo vivem em países desenvolvidos.
- Em 1970, os migrantes representavam 10% da população em 48 países; em 2000, representavam 10% da população em 70 países.
- De 1970 a 2000, a proporção de migrantes de todo o mundo que viviam na América do Norte passou de 15,9% para 22,3% e na ex-URSS de 3,8% para 16,8%.
- De 1970 a 2000, a proporção de migrantes de todo o mundo que viviam noutras regiões diminuiu: de 34,5% para 25% na Ásia; de 12% para 9% em África; de 7,1% para 3,4% na América Latina e Caraíbas; de 22,9% para 18,7% na Europa e de 3,7% para 3,1% na Oceânia.

Por que é que os migrantes se deslocam?

- *Disparidades salariais:* 45,7% da população ganham menos de \$1 por dia na África sub-sahariana; 14,4% na Ásia do Sul e 10,4% na América Latina e Caraíbas.
- *Índices de desemprego:* 12,2% no Médio-Oriente e África do Norte; 10,9% na África sub-sahariana e 6,6% nos países industrializados.
- *Diferenças na esperança de vida:* 58 anos nos países com baixos rendimentos, 78 anos nos países com altos rendimentos
- *Lacunas na educação:* apenas 58% das mulheres e 68% dos homens sabem ler e escrever nos países com baixos rendimentos, enquanto que a alfabetização é quase total nos países com altos rendimentos; 76% de inscrições na escola primária nos países com baixos rendimentos, quase 100% nos países com altos rendimentos.

- *Gradientes demográficos:* Em média, cada mulher de África sub-sahariana tem 5,4 filhos; 3,8 no mundo árabe; 2,5 na América Latina e Caraíbas e 1,4 em Europa.

Qual é o contributo económico dos migrantes para os países de destino?

- Em 2000, cerca de 86 milhões de migrantes eram economicamente activos, mais de 50% do total.
- Os trabalhadores estrangeiros representam mais de 5% da mão-de-obra em 8 países europeus.
- De 1975 a 2001, o número de trabalhadores estrangeiros no Japão aumentou de 750.000 para 1,8 milhões.
- Os migrantes qualificados e os membros das suas famílias representam mais de 50% dos migrantes que entram na Austrália, Canadá e Nova Zelândia.

Qual é o impacto demográfico das migrações nos países anfitriões?

- De 1990 a 2000, as migrações internacionais representaram 56% do crescimento populacional nos países desenvolvidos e 3% nos países em desenvolvimento.
- De 1990 a 2000, as migrações representaram 89% do crescimento da população na Europa
- De 1995 a 2000, a população de Europa teria diminuído 4,4 milhões sem as migrações.
- De 1995 a 2000 as migrações representaram 75% do crescimento da população nos EUA.

Quanto dinheiro enviam os migrantes para os seus países?

- As remessas oficiais ascenderam a quase 150 mil milhões de dólares americanos em 2004.
- Cerca de 300 mil milhões de dólares ter-se-ão transferido de forma não oficial.
- As transferências oficiais representam quase o triplo do valor da Assistência Oficial ao Desenvolvimento.

- As transferências oficiais de dinheiro são a segunda fonte de financiamento externo para os países em desenvolvimento a seguir ao investimento directo externo.
- Em 2004, os 3 países que recebiam mais remessas eram: México (16 mil milhões de dólares por ano), Índia (9.900 milhões de dólares) e as Filipinas (8.500 milhões de dólares).
- Em 2001, os 3 países de onde se enviavam mais remessas eram: EUA (28 mil milhões de dólares por ano), Arábia Saudita (15 mil milhões de dólares), Bélgica, Alemanha e Suíça (8 mil milhões de dólares).

Qual o peso relativo das migrações irregulares?

- Calcula-se que todos os anos entre 2,5 milhões e 4 milhões de migrantes atravessam as fronteiras internacionais sem autorização.
- Pelo menos 5 milhões dos 56,1 milhões de migrantes na Europa em 2000 encontravam-se em situação irregular (10%).
- Calcula-se que cerca de 500.000 migrantes não documentados cheguem à Europa todos os anos.
- Calcula-se que nos EUA vivem 10 milhões de migrantes em situação irregular.
- Calcula-se que 50% da população oriunda do México a residir nos EUA em 2000 se encontrava em situação irregular (4,8 milhões).
- Na Índia vivem cerca de 20 milhões de migrantes em situação irregular.

- Todos os anos entre 600.000 e 800.000 pessoas são vítimas de tráfico de seres humanos.
- Os responsáveis pelo contrabando de migrantes e tráfico de seres humanos têm lucros anuais estimados em 10 mil milhões de dólares.

Qual é o número de refugiados e requerentes de asilo?

- 6,5 milhões dos 9,2 milhões de refugiados do mundo vivem em países em desenvolvimento.
- De 2000 a 2004, a população mundial de refugiados diminuiu 24%
- Os refugiados representam 23% dos migrantes internacionais na Ásia; 22% em África e 5% na Europa.
- O Paquistão recebe o maior número de refugiados; um pouco mais de 1 milhão (11% do total mundial).
- De 1994 a 2003, cerca de 5 milhões de pessoas pediram asilo nos países industrializados; o estatuto de refugiado (ou equivalente) foi concedido a 1,4 milhões deles (28%).
- Em 2004, foram apresentados 676.000 pedidos de asilo em 143 países; o que representa uma diminuição de 19% desde 2003, ano em que houve 830.300 pedidos.
- Em 2004, foram reinstalados 83.000 refugiados, principalmente nos EUA (53.000), Austrália (16.000) e Canadá (10.000).

ANEXO III

Estados signatários dos instrumentos legais universais que afectam os migrantes internacionais

Instrumento	Entrada em vigor	Estados signatários mediante ratificação, adesão ou sucessão	A partir de
Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948	Adoptada através da resolução 217 A (III) da Assembleia Geral de 10 de Dezembro de 1948		
Convenção Internacional de 1965 sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial	4 de Janeiro de 1969	170	29 de Junho de 2005
Pacto Internacional de 1966 sobre Direitos Cívicos e Políticos	23 de Março de 1976	154	29 de Junho de 2005
Pacto Internacional de 1966 sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais	3 de Janeiro de 1976	151	29 de Junho de 2005
Convenção Internacional de 1979 sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres	3 de Setembro de 1981	180	29 de Junho de 2005
Convenção de 1984 Contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes	26 de Junho de 1987	139	29 de Junho de 2005
Convenção Internacional de 1989 sobre os Direitos da Criança	2 de Setembro de 1990	192	29 de Junho de 2005
Convenção Internacional de 1990 para a Protecção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros das suas Famílias	1 de Julho de 2003	30	29 de Junho de 2005

Instrumento	Entrada em vigor	Estados signatários mediante ratificação, adesão ou sucessão	A partir de
Convenção 97 da OIT sobre os Trabalhadores Migrantes	22 de Janeiro de 1952	43	Julho de 2005
Convenção 143 da OIT sobre Trabalhadores Migrantes (disposições complementares)	9 de Dezembro de 1978	18	Julho de 2005
Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados	22 de Abril de 1954 (Convenção) 4 de Outubro de 1967 (Protocolo)	142 (Convenção) 142 (Protocolo) Estados signatários da Convenção e do Protocolo: 139 Estados signatários de um ou dos dois instrumentos: 145	1 de Maio de 2005
Convenção de 1954 sobre o Estatuto dos Apátridas	6 de Junho de 1960	57	1 de Maio de 2005
Convenção de 1961 para Redução dos Casos de Apatridia	13 de Dezembro de 1975	29	1 de Maio de 2005
Convenção de 1957 sobre a Nacionalidade da Mulher Casada	11 de Agosto de 1958	70	5 de Fevereiro de 2002
Convenção de Viena de 1963 sobre as Relações Consulares	19 de Março de 1967	163	
Convenção das Nações Unidas de 2000 Contra o Crime Organizado Transnacional	29 de Setembro de 2003	107	29 de Julho de 2005
Protocolo de 2000 para Prevenir, Reprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, em particular de Mulheres e Crianças, que complementa a Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional	25 de Dezembro de 2003	61	14 de Junho de 2004

Instrumento	Entrada em vigor	Estados signatários mediante ratificação, adesão ou sucessão	A partir de
Protocolo de 2000 contra o Contrabando de Migrantes por Terra, Mar e Ar, que complementa a Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional	28 de Janeiro de 2004	55	14 de Junho de 2004
Convenção de 1950 para a Supressão do Tráfico de Pessoas e da Exploração da Prostituição de Outrem	25 de Julho de 1951	75	24 de Março de 2003

ANEXO IV

Agradecimentos

A Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais gostaria de agradecer às muitas pessoas e organizações que contribuíram para o seu trabalho.

Secretariado

O relatório final da Comissão foi redigido por Jeff Crisp, Director de Políticas e Investigação, e Khalid Koser, Analista de Políticas, sob a coordenação do Director Executivo Rolf K. Jenny. Durante a vigência da Comissão, várias pessoas trabalharam no Secretariado, algumas delas temporariamente ou a tempo parcial.

Administração e logística: Barry Ardifff, Jos Ohms, Alessandra Roversi, Renata Lapierre e Sue Rampersad.

Relações externas e comunicações: Jörgen Sandström e Laura Fähndrich.

Análise e investigação de políticas: Åsa Carlander, Colleen Thouez, Christina Lee, Aspasia Papadopoulou, Daniel Jacquieroz e Rebekah Thomas.

Peritos

Os seguintes peritos foram encarregados de preparar os relatórios para o Programa de Análise de Políticas do Secretariado: Aderanti Adepoju, Martin Baldwin-Edwards, Robert Barnidge, Leah Bassel, Christina Boswell, Manuel Carballo, Taras Chernetsky, Johnathan Crush, Stefanie Grant, Colin Harvey, Robert Holzmann, Graeme Hugo, Binod Khadria, Johannes Koettl, Cathy Loyd,

Phillip Martin, Susan Martin, Rainer Munz, Kathleen Newland, Kevin O'Neill, John Parker, Nicola Piper, Martin Ruus, Danny Sriskandrajah, Galina Vitkovskaya e Zhanna Zayinchkovskaya.

A Comissão deseja ainda agradecer aos autores dos cerca de 50 relatórios de investigação publicados na série 'Global Migration Perspectives' que podem ser consultados no sítio da Comissão na Internet, www.gcim.org.

Assessores

As seguintes pessoas assessoraram o Secretariado: Manolo Abella, Alex Aleinikoff, Gervais Appave, Robert Bach, Alice Bloch, Roger Bohning, Peter Bosch, Frans Bouwen, Meyer Burstein, Jorgen Carling, Stephen Castles, Jo Chamie, Lincoln Chen, Ryszard Cholewinski, Robin Cohen, Catherine Dauvergne, Paul de Guchteneire, Michael Doyle, Delanyo Dovlo, Jean-Francois Durieux, Solvig Ekblad, Bimal Ghosh, Sandy Gifford, Mariette Grange, Danielle Grondin, Friedrich Heckmann, Ulf Hedetoft, James Hollifield, Mireille Kingman, Will Kymlicka, Frank Lazcko, Richard Lewis, Ninna Nyberg-Sorensen, John Oucho, Robert Paiva, Rinus Penninx, Douglas Pearce, Richard Perruchoud, David Petrasek, Dilip Rhata, Patrick Taran, Gary Troeller, Nicholas Van Hear, Gerry Van Kessel, Ellie Vasta, Steven Vertovec, Jonas Widgren e Monette Zard.

