

**Estudo sobre o impacto da aplicação da lei nos direitos humanos  
dos requerentes de asilo, refugiados e migrantes em África**

## Índice Analítico

1.	Introdução .....	4
2.	Razão para o presente estudo .....	<i>Error! Bookmark not defined.</i>
3.	Reconhecer a complexidade da experiência de migração .....	8
4.	O quadro jurídico global.....	8
4.1	Introdução.....	9
4.2	Direito internacional.....	10
4.2.1	A Declaração Universal dos Direitos do Homem .....	10
4.2.2	Tratados e convenções internacionais posteriores em matéria de direitos humanos .....	11
4.2.3	A Convenção Internacional sobre a Protecção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes <sup>13</sup>	
4.2.4	Direito internacional não vinculativo em matéria de migração: O Pacto Global sobre Migração (GCM) 15	
4.3	Direito internacional relativo aos refugiados e aos requerentes de asilo .....	17
4.3.1	Requerentes de asilo .....	17
4.3.2	Refugiados .....	18
4.3.3	Direito internacional não vinculativo sobre os refugiados: O Pacto Global para os Refugiados 19	
4.4	O sistema regional africano de direitos humanos.....	21
4.4.1	A Carta Africana.....	21
4.4.2	A Convenção Africana para os Refugiados .....	22
4.4.3	Quadro da Política de Migração para África e Plano de Acção 2018-2027 .....	23
4.5	O quadro jurídico internacional e regional relativo à soberania do Estado .....	24
4.6	Direitos pertinentes dos migrantes.....	26
4.6.1	O direito à igualdade .....	26
4.6.2	O direito à vida .....	31
4.6.3	O direito à dignidade humana.....	36
4.6.4	O direito à liberdade e à segurança da pessoa.....	37
4.6.5	Os direitos relativos ao processo equitativo .....	39
4.6.6	O direito à liberdade de circulação .....	42
4.6.7	Os direitos de acesso aos serviços socioeconómicos .....	45
4.7	Conclusão.....	47
5	A governação da migração na prática: A reorientação regional para o tratamento securitário .....	48
6	Governação da migração a nível sub-regional .....	50
6.1	África do Norte.....	51
6.2	África Central.....	52
6.3	África Oriental.....	54
6.4	África Austral .....	54
6.5	África Ocidental .....	55
7	Como o tratamento securitário moldou o policiamento das migrações .....	57
8	O papel da polícia na governação da migração a nível nacional.....	59
9	Desafios e oportunidades nas forças da ordem decorrentes das experiências nacionais	61
9.1	Tendências migratórias.....	62

*Projecto para consulta pública*

9.2	Quadros Jurídicos .....	64
9.3	Políticas e práticas .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
9.4	Formação .....	70
9.5	Principais lições dos estudos de caso .....	73
10	Conclusão e recomendações .....	75

## 1. Introdução

A migração tornou-se uma crise de direitos humanos complexa e cheia de nuances, motivada por múltiplos factores que se intersectam. Estes factores são diferentes para cada migrante e vão desde a necessidade socioeconómica, a procura de melhores oportunidades de trabalho, a guerra, o terrorismo, a perseguição, a insegurança e as alterações climáticas.<sup>1</sup> A migração em si é uma prática natural e uma manifestação do direito fundamental à liberdade de circulação.<sup>2</sup> No entanto, as respostas nacionais à migração, muitas vezes implementadas pela aplicação da lei,<sup>3</sup> fazem com que os migrantes sejam frequentemente confrontados com uma miríade de violações dos direitos humanos. Exemplos destes danos incluem o homicídio, a violência sexual e baseada no género (“VBG”), a tortura, a detenção ilegal, a perda de contacto com os membros da família e a discriminação.<sup>4</sup> Os migrantes correm também o risco de exploração económica ou física, destituição, acesso reduzido a recursos socioeconómicos e repulsão para o seu país de origem, onde a sua vida e dignidade podem continuar a estar em risco.<sup>5</sup>

O quadro internacional dos direitos humanos recorda-nos, no entanto, que “todos os migrantes, independentemente do seu estatuto jurídico, [do seu modo de transporte], da sua proveniência ou da sua aparência, podem beneficiar dos direitos humanos.”<sup>6</sup> O quadro dos direitos humanos sublinha ainda a importância de deixar de encarar os migrantes como vítimas passivas das forças capitalistas ou geopolíticas. Em vez disso, é necessário uma

---

<sup>1</sup> O Quadro de Política de Migração e o Plano de Acção da União Africana referem as seguintes causas subjacentes à migração: “a deterioração das condições políticas, socioeconómicas e ambientais, bem como os conflitos armados, a insegurança, a degradação ambiental e a pobreza [são] causas importantes da migração em massa e das deslocações forçadas em África.” União Africana (2018) “Quadro de Política de Migração para África e Plano de Acção (2018 - 2030)” &lt; [https://au.int/sites/default/files/newsevents/workingdocuments/32718-wd-english\\_revised\\_au\\_migration\\_policy\\_framework\\_for\\_africa.pdf](https://au.int/sites/default/files/newsevents/workingdocuments/32718-wd-english_revised_au_migration_policy_framework_for_africa.pdf) > (acedido em 26/04/2023) página 3.

<sup>2</sup> Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos “Estudo-piloto sobre Migração e Respeito pelos Direitos Humanos: Foco nas respostas fornecidas pelo Níger” (2019) < [https://www.achpr.org/public/Document/file/English/Pilot Study on Migration\\_ENG.pdf](https://www.achpr.org/public/Document/file/English/Pilot%20Study%20on%20Migration_ENG.pdf) > (acedido em 19/10/2022).

<sup>3</sup> Os fundamentos e a justificação deste enfoque são explorados em mais pormenor na secção 2.

<sup>4</sup> Gabinete do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) “Princípios e directrizes recomendados em matéria de direitos humanos nas fronteiras internacionais” *Prefácio* (2014) < [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/OHCHR\\_Recommended\\_Principles\\_Guidelines.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/OHCHR_Recommended_Principles_Guidelines.pdf) > (acedido em 09/09/2022).

<sup>5</sup> Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (2022) “Acompanhamento e protecção dos direitos humanos no contexto da migração” < <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/2022-11-14/Chapter26-Monitoring-Protecting-HR-Migration.pdf> > (acedido em 23/01/2023) página 5; Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (2017) “Principles and Guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations” &lt; <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/PrinciplesAndGuidelines.pdf> > (acedido em 09/02/2023) páginas 6-7.

<sup>6</sup> Gabinete do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) “Princípios e directrizes recomendados em matéria de direitos humanos nas fronteiras internacionais” *Prefácio* (2014) < [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/OHCHR\\_Recommended\\_Principles\\_Guidelines.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/OHCHR_Recommended_Principles_Guidelines.pdf) > (acedido em 09/09/2022) página iii. Este princípio baseia-se na universalidade dos direitos humanos, tal como reconhecido no preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos do Homem e no preâmbulo da Carta Africana.

melhor compreensão da noção de agência e a forma como esta é inevitavelmente influenciada por relações de poder injustas e pela acção do Estado.<sup>7</sup> A migração é frequentemente referida como uma crise; no entanto, os defensores dos direitos humanos sublinham continuamente que a “crise dos migrantes” é apenas uma crise, devido à nossa resposta inadequada e desumana à mesma.<sup>8</sup>

Embora os Estados tenham o direito de gerir as suas fronteiras em conformidade com a sua legislação nacional, o presente estudo analisa a forma como os Estados devem equilibrar este poder com o respeito pelos direitos humanos fundamentais, a moralidade e o interesse comum, tal como previsto no direito internacional em matéria de direitos humanos.<sup>9</sup> Isto é importante porque uma abordagem da mobilidade baseada nos direitos humanos tem o potencial de promover a resiliência, a adaptação e o desenvolvimento humanos em todo o continente africano. Por conseguinte, é necessário rever a forma como os Estados e as instituições estatais, tais como as forças da ordem, estão a exercer este poder.

Embora a migração seja impulsionada e afectada por vários factores, o presente relatório examina o quadro jurídico internacional que rege a migração e a forma como estes direitos são afectados pelas acções das forças da ordem, pelas preocupações de segurança, pela utilização nacional dos sistemas de justiça penal, juntamente com a privatização e a utilização da tecnologia.

Por conseguinte, este estudo analisa em que medida os Estados estão a concretizar a visão da União Africana de prosperidade e unidade partilhadas de uma forma que possa libertar todo o potencial de todos os africanos, incluindo os migrantes.<sup>10</sup> Com base no quadro jurídico internacional, bem como nos riscos únicos para os direitos humanos colocados pela utilização dos sistemas de justiça penal e nas perspectivas matizadas oferecidas pelos estudos de caso relevantes, este relatório conclui com recomendações sobre a forma de melhorar as respostas do Estado à migração.

---

<sup>7</sup> Os esforços para proteger os migrantes da exploração devem, por conseguinte, abster-se de servir como um obstáculo adicional que os migrantes têm de ultrapassar para conseguirem a mobilidade de uma forma que preserve a sua dignidade humana.

<sup>8</sup> P Kingsley (2016) “A Nova Odisseia: A história da crise dos refugiados na Europa” Faber and Faber, Londres, página 7; F Banda (2020) “African Migration, Human Rights and Literature” Bloomsbury Publishing, Londres.

<sup>9</sup> Instituto Africano para os Direitos Humanos e Desenvolvimento (em nome dos Refugiados da Sierra Leone na Guiné) c. Guiné (2004) AHRLR 57 (ACHPR 2004) parágrafos 67-68. Ver também: N.º 2 do artigo 27.º da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos.

<sup>10</sup> União Africana (2013) “Agenda 2063: A África que Almejamos” &lt;[https://au.int/sites/default/files/documents/36204-doc-agenda2063\\_popular\\_version\\_en.pdf](https://au.int/sites/default/files/documents/36204-doc-agenda2063_popular_version_en.pdf)> (acedido em 12/09/2022).

## **2. Contexto e Justificação**

Tendo em conta o que precede e em conformidade com o n.º 1, alínea a), do artigo 45.º da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (“CADHP”) adoptou a *Resolução ACHPR/Res. 404 (LXII) 2018 (“Resolução 404”) sobre a necessidade de realizar um estudo sobre a violação dos direitos humanos dos migrantes*. Esta resolução foi adoptada durante a sua 63.ª Sessão Ordinária, realizada de 24 de Outubro a 13 de Novembro de 2018 em Banjul, na República da Gâmbia.<sup>11</sup> Com vista a aplicar esta Resolução, a Comissão optou por uma abordagem progressiva, que conduzirá, em primeiro lugar, à adopção, em 2019, de um “estudo-piloto sobre migração e respeito pelos direitos humanos: Foco nas respostas dadas pelo Níger.”<sup>12</sup> O estudo-piloto centrou-se na rota migratória do Níger para o Norte de África e forneceu uma panorâmica dos principais desafios em matéria de direitos humanos enfrentados pelos migrantes na sua viagem. Este estudo surge no seguimento do estudo-piloto e é mais amplo, na medida em que se centra em todas as regiões de África.

Há uma multiplicidade de intervenientes envolvidos nas violações dos direitos humanos perpetradas contra os migrantes, incluindo os contrabandistas e os traficantes de seres humanos. No entanto, o presente estudo centra-se no papel da aplicação da lei. Esta tónica deve-se ao facto de as forças da ordem disporem de poderes únicos e discricionários que podem, em última análise, afectar a vida, a segurança, a liberdade e o bem-estar de migrantes vulneráveis. Por conseguinte, é imperativo abordar as violações dos direitos humanos contra os migrantes perpetradas pelas forças da ordem.

Como justificação adicional, o artigo 1.º da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (“Carta Africana”) impõe uma obrigação legal aos Estados-Membros da União Africana de reconhecer e proteger os direitos humanos consagrados na Carta. Tendo em conta a sua responsabilidade de manter a lei e a ordem e de proteger a segurança do público,<sup>13</sup> as forças

---

<sup>11</sup> Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (2018) “Resolução sobre a Necessidade de Realizar um Estudo sobre as Violações dos Direitos Humanos dos Migrantes -ACHPR/Res. 404 (LXIII) 2018” <<https://achpr.au.int/en/adopted-resolutions/404-resolution-need-conduct-study-violations-human-rights-m>> (acedido em 23/01/2023).

<sup>12</sup> Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos “Estudo-piloto sobre Migração e Respeito pelos Direitos Humanos: Foco nas respostas fornecidas pelo Níger” (2019) <[https://www.achpr.org/public/Document/file/English/Pilot Study on Migration\\_ENG.pdf](https://www.achpr.org/public/Document/file/English/Pilot%20Study%20on%20Migration_ENG.pdf)> (acedido em 19/10/2022).

<sup>13</sup> Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, “Comentário Geral n.º 3 sobre a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos: O Direito à Vida (artigo 4.º)” 18 de Novembro de 2015 <<https://www.refworld.org/docid/5e67c9cb4.html>> (acedido em 28/04/2023) ponto 27, onde se afirma que: “O principal dever da força da ordem - ou seja, qualquer agente oficialmente encarregado de exercer uma função de aplicação da lei, incluindo a polícia, a gendarmaria, o exército ou o pessoal de segurança privada - é proteger a segurança do público.” ; *Zimbabwe Human Rights NGO Forum c. Zimbabwe* (Comunicação n.º 245/2002) [2006] ACHPR 73; (25 DE MAIO DE 2006) n.º 70: “A responsabilidade de manter a lei e a ordem em qualquer país cabe ao Estado, especificamente à força policial desse Estado. Como tal, é dever do Estado assegurar, através da sua

da ordem devem aderir aos mais rigorosos padrões de protecção dos direitos humanos. Em particular, como agentes reconhecidos do Estado,<sup>14</sup> as forças da ordem desempenham um papel fundamental para garantir que o Estado cumpra as suas obrigações ao abrigo da Carta Africana. Este papel inclui a defesa dos direitos humanos de todas as pessoas, independentemente da sua origem ou estatuto.<sup>15</sup> As forças da ordem são necessárias para investigar e julgar casos de violação dos direitos humanos, incluindo os perpetrados por contrabandistas, *gangsters*, traficantes de seres humanos, agências de informação estrangeiras e os seus próprios colegas.<sup>16</sup> A força da ordem deve, além disso, proporcionar soluções adequadas às vítimas de tais violações.<sup>17</sup>

Devido à natureza do seu trabalho, as forças da ordem entram frequentemente em contacto estreito com grupos vulneráveis da sociedade, como os sobreviventes da VBG e as pessoas visadas por crimes de ódio e discriminação, incluindo a violência xenófoba. As forças da ordem são, por conseguinte, frequentemente os “primeiros a responder” às pessoas em situações vulneráveis, incluindo os migrantes. Como tal, as forças da ordem estão numa posição privilegiada para promover e salvaguardar os direitos humanos dos migrantes. Por conseguinte, é imperativo esclarecer as consequências da utilização da aplicação da lei na governação da migração. Para efeitos do presente estudo, as forças da ordem incluem qualquer entidade ou indivíduo a quem tenha sido atribuído um mandato para fazer cumprir as leis, incluindo funcionários de controlo das fronteiras, funcionários dos serviços de imigração, membros do exército, agentes da polícia, outras forças de segurança interna e as forças de defesa e segurança.

Tendo em conta as justificações acima mencionadas, as limitações de recursos existentes e a necessidade de um foco temático pormenorizado, este estudo examina principalmente o papel único da aplicação da lei na governação da migração. Para efeitos do presente estudo, o pessoal das forças da ordem inclui os funcionários responsáveis pelos controlos nas

---

força policial, que, em caso de rutura da lei e da ordem, os autores sejam detidos e levados perante os tribunais nacionais do país.”

<sup>14</sup> Comissão de Direito Internacional (2001) Comentário, n.º 2, do Capítulo II: “Atribuição de conduta a um Estado” Projectos de artigos sobre a responsabilidade dos Estados por actos internacionalmente ilícitos, com comentários, Texto adoptado pela Comissão de Direito Internacional (CDI) na sua quinquagésima terceira sessão, em 2001, e apresentado à Assembleia Geral das Nações Unidas (NU) como parte do relatório da Comissão sobre os trabalhos dessa sessão, no doc. Das NU A/56/10 &lt; <https://bit.ly/32A30cT> > (acedido em 02/05/2023).

<sup>15</sup> O artigo 2.º da Carta Africana; Ver também: Assembleia Geral das Nações Unidas (1979) “Código de Conduta para as Forças da Ordem”, adoptado pela Resolução 34/169 da Assembleia Geral das Nações Unidas de 17 de Dezembro de 1979 &lt; <http://bit.ly/3bHsEIX> > (acedido em 02/05/2023), artigo 1.º.

<sup>16</sup> Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, Comentário Geral n.º 3 sobre a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos: O Direito à Vida (artigo 4.º)” 18 de Novembro de 2015 < <https://www.refworld.org/docid/5e67c9cb4.html> > (acedido em 28/04/2023) parágrafos 16-19.

<sup>17</sup> Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, Comentário Geral n.º 3 sobre a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos: O Direito à Vida (artigo 4.º)” 18 de Novembro de 2015 < <https://www.refworld.org/docid/5e67c9cb4.html> > (acedido em 28/04/2023) parágrafos 18-19.

fronteiras, os funcionários dos serviços de imigração, os agentes da polícia, outras forças de segurança interna e as forças de defesa e segurança.

Neste contexto, o presente estudo examina o quadro normativo global a nível da CADHP, que deve ser utilizado para informar as acções diárias e as escolhas discricionárias dos funcionários das forças da ordem. Centrando-se na região africana, este documento analisa os principais desafios em matéria de direitos humanos que afectam os migrantes, com base na legislação internacional relevante em matéria de direitos humanos, no direito dos refugiados, no direito humanitário, bem como em instrumentos jurídicos não vinculativos relevantes. Este quadro baseia-se igualmente nos padrões e normas da região africana relativos à aplicação da lei e à justiça penal. Embora a experiência da migração seja complexa e esteja em constante mudança, o quadro dos direitos humanos deve ser utilizado para moldar a resposta da aplicação da lei a esta questão complexa.

### **3. Reconhecer a complexidade da experiência de migração**

É importante reconhecer a diversidade da experiência migratória, que inclui migrações voluntárias, forçadas, regulares ou irregulares, internacionais, domésticas, documentadas e não documentadas, temporárias, sazonais ou de longa duração e permanentes, bem como migrantes laborais que se deslocam por motivos de emprego e migrantes económicos que procuram melhorar o seu nível de vida. É igualmente importante adoptar um entendimento intersectorial da vulnerabilidade. Por exemplo, certos migrantes (como os migrantes sem documentos, as mulheres migrantes, os que fogem à perseguição com base na orientação sexual ou na identidade de género e as crianças não acompanhadas) são vítimas de motivos intersectoriais de discriminação e vulnerabilidade.

Com base nos Princípios Orientadores Africanos sobre os Direitos Humanos dos Migrantes, o termo “migrante” refere-se a “uma pessoa que se encontra fora de um Estado do qual é cidadão ou nacional, ou, no caso de um apátrida ou de uma pessoa de nacionalidade indeterminada, do seu Estado de nascimento ou de residência habitual”<sup>18</sup>.

### **4. O quadro jurídico global**

Parte do desafio de abordar o cumprimento do quadro de direitos humanos relativo à migração reside no facto de ser inerentemente difícil integrar os múltiplos níveis de

---

<sup>18</sup> Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (2022) "Princípios Orientadores Africanos sobre os Direitos Humanos dos Migrantes" (ainda na fase de projecto).

intersecção dos “regimes de migração mundiais, continentais, regionais, nacionais e locais”.<sup>19</sup> Em última análise, esta situação faz com que o estatuto jurídico dos migrantes seja regulado por uma manta de retalhos de regras e princípios jurídicos, com os migrantes vulneráveis a ficarem muitas vezes à margem do sistema jurídico. A aplicação da lei a nível local, quer por falta de sensibilização, quer por falta de coordenação, tendências xenófobas, corrupção ou incumprimento deliberado, também contribui para a não aplicação do quadro existente em matéria de direitos humanos.<sup>20</sup>

#### **4.1 Introdução**

Os instrumentos de direito internacional existentes proporcionam um quadro jurídico abrangente para a governação da migração internacional. A migração também tem sido uma característica permanente da história e está profundamente enraizada na história do direito internacional.<sup>21</sup> Existe, portanto, uma miríade de regras bem definidas que abordam efectivamente o tratamento dos migrantes. Tal como é reconhecido no preâmbulo da Carta Africana, a liberdade, igualdade, justiça e dignidade são objectivos essenciais para a realização das legítimas aspirações dos povos africanos.<sup>22</sup> Por conseguinte, é essencial delinear e sublinhar a legislação internacional e regional em matéria de direitos humanos que deve informar as respostas nacionais, bem como as escolhas discricionárias da aplicação da lei.

---

<sup>19</sup> Centro Africano para a Migração e Sociedade Universidade de Witwatersrand, Joanesburgo, em nome da Fundação Open Society (2018) “Circulação livre e segura em África: Relatório sobre a investigação para servir de base à defesa da circulação segura e sem entraves de pessoas através das fronteiras internacionais de África” página 25. Por exemplo, quando o Protocolo sobre a Livre Circulação entrar em vigor, haverá um nível adicional de regras jurídicas aplicáveis que regem a migração. O primeiro nível diz respeito às regras relativas aos nacionais de Estados terceiros com os quais o país de acolhimento celebrou um ou mais acordos bilaterais sobre a regulamentação da migração. A seguir, vem o regime jurídico aplicável aos Estados africanos que participam nas Comunidades Económicas Regionais (CER). Seguem-se as regras que regem os Estados-Membros das CER que têm em vigor regras e regulamentos específicos sobre migração/livre circulação de pessoas aplicáveis aos nacionais provenientes dos Estados-Membros das CER em causa. Um quinto regime diria respeito às regras decorrentes dos tratados que os Estados-Membros da UA concluíram com Estados não africanos, principalmente com a UE. O último nível diz respeito aos direitos de direito internacional contidos em instrumentos como a Carta Africana e os instrumentos das NU. Ver também: K Magliveras & G Naldi (2021) “Migration and Human Rights in Africa” in Olayiwola Abegunrin, Sabella O. Abidde (eds) *African Migrants and the Refugee Crisis* Springer Link.

<sup>20</sup> Centro Africano para a Migração e Sociedade Universidade de Witwatersrand, Joanesburgo, em nome da Fundação Open Society (2018) “Circulação livre e segura em África: Relatório sobre a investigação para servir de base à defesa da circulação segura e sem entraves de pessoas através das fronteiras internacionais de África” página 16 e página 118. OIM (2022) “ O estado da migração no Leste e Corno de África” <<https://publications.iom.int/books/state-migration-east-and-horn-africa-report>> (acedido em 16/08/2023) página 140.

<sup>21</sup> O termo “*jus gentium*” designava o conjunto de regras consuetudinárias que regiam o estatuto jurídico dos estrangeiros ao abrigo do direito da Roma Antiga. D J Bederman “International Law in Antiquity” (2004) Cambridge University Press.

<sup>22</sup> Preâmbulo da Carta Africana.

## **4.2 Direito internacional**

Embora o foco deste relatório seja a região africana, é importante examinar brevemente o quadro jurídico internacional, uma vez que este tem tido uma influência substancial na União Africana (“UA”). Uma das características progressivas da Carta Africana é o facto de se prestar a uma análise comparativa deste tipo.<sup>23</sup>

### **4.2.1 A Declaração Universal dos Direitos do Homem**

Servindo como texto de base para o direito internacional moderno em matéria de direitos humanos, o artigo 1º da Declaração Universal dos Direitos do Homem (“DUDH”) sublinha que: “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos.” Este direito aplica-se a todas as pessoas, independentemente da sua cidadania, emprego, posição socioeconómica ou qualquer outro estatuto. Para além de ser universal, a DUDH deixa claro que os direitos humanos são indivisíveis, na medida em que os direitos políticos e civis não podem ser separados dos direitos económicos, sociais e culturais. Um exemplo desta interdependência é a forma como a discriminação afecta a capacidade dos migrantes de terem acesso a cuidados de saúde de qualidade.<sup>24</sup> Por serem inalienáveis, estes direitos não podem ser negados a nenhum ser humano. Esta é a base do conceito de “direitos humanos para todos”, tal como definido na DUDH.

Embora a DUDH proteja uma série de direitos humanos fundamentais, como os direitos à igualdade, à dignidade e ao Estado de direito, o artigo 13.º protege especificamente o direito de abandonar o seu próprio país. O artigo 14.º concede o direito de procurar e beneficiar de asilo contra a perseguição e o artigo 15.º protege o direito à nacionalidade.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Artigo 60.º da Carta Africana: “A Comissão inspira-se no direito internacional relativo aos direitos humanos e dos povos, nomeadamente nas disposições dos diferentes instrumentos africanos relativos aos direitos humanos e dos povos, na Carta das Nações Unidas, na Carta da Organização da Unidade Africana, na Declaração Universal dos Direitos do Homem, nos outros instrumentos adoptados pelas Nações Unidas e pelos países africanos no domínio dos direitos humanos e dos povos, bem como nas disposições dos diferentes instrumentos adoptados no âmbito das Agências Especializadas das Nações Unidas de que são membros as partes na presente Carta.”

<sup>24</sup> O tratamento dado aos migrantes que procuram cuidados de saúde no Quênia é um exemplo disso. Embora o estatuto dos migrantes e refugiados nos dois principais complexos de campos de refugiados no Quênia (Dadaab e Kakuma) deva ser claro, na medida em que não são legalmente obrigados a apresentar documentação para aceder aos cuidados de saúde, quando tentam aceder aos serviços de saúde, os funcionários exigem documentação para provar o seu estatuto. Embora o medo de perseguição por parte da polícia e da deportação devido a questões de documentação não seja tão forte no Quênia como noutros países, continua a ser uma preocupação relevante para os migrantes no Quênia. Ver: União Africana (2021) “Migração e Saúde: Abordar os actuais desafios de saúde dos migrantes e refugiados em África - da política à prática” <[https://au.int/sites/default/files/documents/41748-doc-Study\\_Report-Migration\\_and\\_Health-From\\_Policy\\_to\\_Practice\\_ENG.pdf](https://au.int/sites/default/files/documents/41748-doc-Study_Report-Migration_and_Health-From_Policy_to_Practice_ENG.pdf)> (acedido em 08/11/2022). A Lei sobre Imigração de 13 de 2002 da África do Sul também prevê que o pessoal das clínicas e hospitais deve informar-se sobre o estatuto legal dos pacientes antes de prestar cuidados (excepto em caso de emergência), o que prejudica a igualdade de acesso aos serviços de saúde.

<sup>25</sup> Conselho dos Direitos Humanos (2022) “Violações dos direitos humanos nas fronteiras internacionais: tendências, prevenção e responsabilização” <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/328/57/PDF/G2232857.pdf?OpenElement>> (acedido em 12/10/2022).

Embora a DUDH proteja uma série de direitos socioeconómicos, civis e políticos em condições de igualdade, o direito ao desenvolvimento (artigo 22.º) é particularmente importante, uma vez que está firmemente ligado a uma das forças motrizes da migração. O artigo 22.º da DUDH estabelece que: “Toda a pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à satisfação (através do esforço nacional e da cooperação internacional) dos direitos económicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade.” Os estudiosos salientaram igualmente que o desenvolvimento tem sido um factor determinante para o crescimento da migração, sendo que o desafio reside no facto de o progresso do desenvolvimento nem sempre corresponder às aspirações dos próprios indivíduos, conduzindo conseqüentemente à migração como método para um maior crescimento, expansão e desenvolvimento.<sup>26</sup> Este facto sublinha a importância da agência humana na condução da migração, bem como a necessidade de soluções capazes de melhorar as opções viáveis disponíveis para os migrantes.

#### 4.2.2 Tratados e convenções internacionais posteriores em matéria de direitos humanos

Com base na DUDH, o artigo 12.º do *Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais* (“PIDESC”) e o n.º 2 do artigo 2.º do *Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos* (“PIDCP”), que alarga os direitos consagrados a todas as pessoas, com algumas excepções limitadas.<sup>27</sup> Em conjunto, a DUDH e estes dois Pactos constituem a *Carta Internacional dos Direitos Humanos*. Estes tratados são completados por instrumentos regionais em matéria de direitos humanos, tais como a *Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais* (“CEDH”),<sup>28</sup> a *Convenção Americana sobre os Direitos do Homem* (“CADH”),<sup>29</sup> a *Carta Africana*; e a *Carta Árabe dos Direitos do Homem*.

---

<sup>26</sup> H De Haas (2020) “Why development will not stop migration” < <http://heindehaas.blogspot.com/2020/02/why-development-will-not-stop-migration.html> > (acedido em 12/11/2022).

<sup>27</sup> O Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP) reserva aos cidadãos o direito de voto e de participação nos assuntos públicos (artigo 25.º) e concede o direito de livre circulação aos estrangeiros, desde que estes se encontrem legalmente no país (artigo 12.º). Dito isto, o Comité dos Direitos Humanos deixou claro no Comentário Geral n.º 15 que todos os estrangeiros podem beneficiar da protecção do Pacto, incluindo em relação à entrada e à residência, quando se colocam questões de discriminação, tratamento desumano ou respeito pela vida familiar. PIDCP, Comentário Geral n.º 15: A posição dos estrangeiros no Pacto, 1986, n.º 2. O Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos também garante a todas as pessoas, sem discriminação, o direito de sair de qualquer país, incluindo o seu, e de entrar no seu próprio país. PIDCP, n.º 2 e 4 do artigo 12.º. O n.º 2 do artigo 2.º, do PIDESC também identifica uma excepção à regra geral de acesso igual e universal, afirmando que “os países em desenvolvimento, tendo devidamente em conta os direitos humanos e a sua economia nacional, podem determinar em que medida garantirão os direitos económicos reconhecidos no presente Pacto aos não nacionais.” No entanto, é importante notar que o n.º 3 do artigo 2.º deve ser interpretado de forma restritiva, só pode ser invocado pelos países em desenvolvimento e refere-se apenas aos direitos económicos. Nos termos do PIDESC, os Estados não podem discriminar entre nacionais e não nacionais no que respeita aos direitos sociais e culturais.

<sup>28</sup> Lido juntamente com os seus Protocolos e a *Carta Social Europeia revista*.

<sup>29</sup> Lido juntamente com o seu *Protocolo Adicional em matéria de Direitos Económicos, Sociais e Culturais* (Protocolo de San Salvador) e a *Declaração Americana sobre os Direitos e Deveres do Homem* (DADDH).

Os direitos específicos e a protecção de determinados grupos foram alargados através de convenções pormenorizadas. Muitos destes instrumentos incluem disposições específicas que afectam os migrantes, como é o caso do n.º1 artigo 2.º,<sup>30</sup> artigo 4.º,<sup>31</sup> alínea b) artigo 5.º<sup>32</sup> e alínea d) e i) artigo 5.º<sup>33</sup> da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1969), artigos 2.º-5.º,<sup>34</sup> e artigo 6.º<sup>35</sup> da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979), artigos 2.º,<sup>36</sup> 3.º,<sup>37</sup> 10.º<sup>38</sup> e 13.º<sup>39</sup> da Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984), artigos 2º,<sup>40</sup> 3.º,<sup>41</sup> 6.º-9.º,<sup>42</sup> 12.º,<sup>43</sup> 19.º,<sup>44</sup> 20.º,<sup>45</sup> 22.º,<sup>46</sup> e

---

<sup>30</sup> Este artigo prevê que: “Os Estados condenam a discriminação racial e comprometem-se a prosseguir, por todos os meios adequados e sem demora, uma política de eliminação da discriminação racial sob todas as suas formas e de promoção da compreensão entre todas as raças...”

<sup>31</sup> Este artigo prevê que: “Os Estados condenam toda a propaganda e todas as organizações que se baseiem em ideias ou teorias de superioridade de uma raça, ou que tentem justificar ou promover o ódio racial e a discriminação sob qualquer forma, e comprometem-se a adoptar medidas imediatas e positivas destinadas a erradicar todos os incitamentos ou actos de discriminação.”

<sup>32</sup> Este artigo prevê que: “Os Estados comprometem-se a eliminar a discriminação racial no exercício do direito à segurança da pessoa através da prevenção da violência ou de lesões corporais, quer sejam infligidas por funcionários do governo ou por qualquer grupo ou instituição individual.”

<sup>33</sup> Este artigo prevê que: “Os Estados comprometem-se a eliminar a discriminação racial no exercício do direito à liberdade de circulação e de residência dentro das fronteiras do Estado.”

<sup>34</sup> Estes artigos contêm as obrigações dos Estados de promover a igualdade (incluindo a igualdade substantiva) e de empreender o dever de diligência na promoção da igualdade substantiva para as mulheres.

<sup>35</sup> Esta secção proíbe o tráfico de seres humanos.

<sup>36</sup> Este artigo prevê que: “Os Estados tomarão medidas eficazes para prevenir a tortura.”

<sup>37</sup> N.º 1 do artigo 3.º: Nenhum Estado expulsa, repatria (“refouler”) ou extradita uma pessoa para outro Estado se se existirem motivos substanciais para crer que esta corre o risco de ser sujeito a tortura”.

<sup>38</sup> Artigo 10.º: “Cada Estado Parte assegura que a educação e a informação relativas à proibição da tortura sejam plenamente incluídas na formação do pessoal das forças da ordem, civil ou militar, do pessoal médico, dos funcionários públicos e de outras pessoas que possam estar envolvidas na custódia, no interrogatório ou no tratamento de qualquer indivíduo sujeito a qualquer forma de prisão, detenção ou encarceramento.”

<sup>39</sup> Artigo 13.º: Cada Estado Parte assegura que qualquer pessoa que alegue ter sido vítima de tortura em qualquer território sob a sua jurisdição tenha o direito de apresentar queixa e de ver o seu pedido examinado de forma rápida e imparcial pelas autoridades competentes. São tomadas medidas para garantir que o queixoso e as testemunhas sejam protegidos contra quaisquer maus tratos ou intimidações que resultem da sua queixa ou de qualquer prova apresentada.”

<sup>40</sup> Este artigo protege o direito à não discriminação.

<sup>41</sup> Este artigo sublinha que o interesse superior da criança seja uma consideração primordial em todas as questões que lhe digam respeito.

<sup>42</sup> Estes artigos protegem os direitos à vida, à aquisição da nacionalidade, à preservação da identidade e da nacionalidade e o direito de não ser separado dos pais, respectivamente.

<sup>43</sup> Este artigo protege o direito de participação.

<sup>44</sup> O artigo 19.º prevê a protecção contra todas as formas de violência física ou mental, lesão ou abuso, negligência ou tratamento negligente, maus tratos ou exploração, incluindo o abuso sexual.

<sup>45</sup> O artigo 20.º prevê que: “Uma criança privada do seu ambiente familiar tem direito a uma protecção especial”.

<sup>46</sup> Artigo 22.º: “As crianças refugiadas ou as crianças que solicitem o estatuto de refugiado recebem, quer não acompanhadas, quer acompanhadas pelos pais ou por qualquer outra pessoa, protecção adequada e assistência humanitária no exercício dos direitos aplicáveis estabelecidos na presente Convenção e noutros instrumentos internacionais de direitos humanos ou humanitários de que os referidos Estados sejam Partes.”

34.<sup>o</sup>-35.<sup>o</sup><sup>47</sup> da Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), artigos 5.<sup>o</sup>,<sup>48</sup> 9.<sup>o</sup>-11.<sup>o</sup><sup>49</sup> e 18.<sup>o</sup><sup>50</sup> da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006), e artigos 1.<sup>o</sup>,<sup>51</sup> 6.<sup>o</sup>,<sup>52</sup> 16.<sup>o</sup>,<sup>53</sup> n.<sup>o</sup> 2, alínea d) artigo 17.<sup>o</sup><sup>54</sup> e artigo 23.<sup>o</sup><sup>55</sup> da Convenção Internacional para a Protecção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado (2006). Dado que a Convenção Internacional sobre a Protecção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (“ICMWF”) é um instrumento internacional fundamental em matéria de direitos humanos relativo aos migrantes, esta Convenção é analisada em pormenor mais adiante.

#### 4.2.3 A Convenção Internacional sobre a Protecção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes

Em 1990, a Assembleia Geral das Nações Unidas adoptou a ICMWF. Esta Convenção foi reconhecida positivamente por identificar e tentar proteger os direitos humanos dos trabalhadores migrantes. A Convenção é vista como progressista por não considerar os migrantes apenas como trabalhadores ou entidades económicas, mas por reconhecer os migrantes como entidades com relações familiares. A Convenção reconhece ainda que, pelo facto de não serem nacionais, os trabalhadores migrantes nem sempre estão protegidos pela legislação nacional dos Estados de acolhimento. A Convenção sublinha que todos os trabalhadores migrantes, incluindo os migrantes sem documentos, têm direitos fundamentais. Uma das intenções subjacentes à Convenção é, portanto, reconhecer e responder às

---

<sup>47</sup> Estes artigos prevêem que: Os Estados Partes comprometem-se a proteger a criança contra todas as formas de exploração e abuso sexual e comprometem-se a tomar todas as medidas adequadas para prevenir o tráfico de crianças.

<sup>48</sup> Este artigo protege o direito à igualdade e à não discriminação.

<sup>49</sup> Estes artigos protegem os direitos à vida, à acessibilidade e a obrigação de proteger as pessoas com deficiência em situações de risco, incluindo situações de conflito armado, emergências humanitárias e ocorrência de catástrofes naturais, respectivamente.

<sup>50</sup> O artigo 18.<sup>o</sup> prevê o seguinte: “Os Estados Partes reconhecem o direito das pessoas com deficiência à liberdade de circulação, à liberdade de escolher a sua residência e à nacionalidade, em igualdade de circunstâncias com as demais pessoas.”

<sup>51</sup> O artigo 1.<sup>o</sup> prevê o seguinte: “Ninguém pode ser submetido a desaparecimento forçado.”

<sup>52</sup> O artigo 6.<sup>o</sup> prevê o seguinte: “Cada Estado Parte adopta as medidas necessárias para responsabilizar penalmente, pelo menos: (a) Qualquer pessoa que cometa, ordene, solicite ou induza a cometer, tente cometer, seja cúmplice ou participe num desaparecimento forçado.”

<sup>53</sup> Artigo 16.<sup>o</sup>: Nenhum Estado pode expulsar, repatriar (“refouler”) , ou extraditar uma pessoa para outro Estado se existirem motivos substanciais para crer que esta corre o risco de ser sujeito a desaparecimento forçado.”

<sup>54</sup> N.<sup>o</sup>2, alínea d) do artigo 17.<sup>o</sup>: “Os Estados Partes garantem que qualquer pessoa privada de liberdade seja autorizada a comunicar com a sua família, advogado ou qualquer outra pessoa da sua escolha e a ser visitada por eles, apenas nas condições estabelecidas pela lei, ou, se for estrangeira, a comunicar com as suas autoridades consulares, em conformidade com o direito internacional aplicável.”

<sup>55</sup> Artigo 23.<sup>o</sup>: “Cada Estado Parte assegura que a formação do pessoal das forças da ordem, civil ou militar, do pessoal médico, dos funcionários públicos e de outras pessoas que possam estar envolvidas na custódia ou no tratamento de qualquer pessoa privada de liberdade inclua a formação e a informação necessárias sobre as disposições pertinentes da presente Convenção.”

vulnerabilidades únicas<sup>56</sup> dos trabalhadores migrantes, protegendo simultaneamente os direitos dos trabalhadores migrantes e das suas famílias, independentemente do seu estatuto migratório ou da razão da sua migração.<sup>57</sup> O n.º 2 do artigo 1.º da Convenção confirma que esta se aplica durante todo o processo de migração vivido pelos trabalhadores migrantes e pelos membros das suas famílias. Este processo inclui a preparação para a migração, a partida, o trânsito e todo o período de permanência e de actividade remunerada no Estado de emprego, bem como o regresso ao Estado de origem ou ao Estado de residência habitual. A Convenção apela igualmente ao fim dos movimentos ilegais e clandestinos e ao estabelecimento de normas mínimas de protecção dos trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias.

Entre os direitos importantes da Convenção contam-se o direito à não discriminação,<sup>58</sup> o direito a usufruir de práticas laborais justas e equitativas,<sup>59</sup> o direito de aderir a sindicatos,<sup>60</sup> o direito ao reagrupamento familiar,<sup>61</sup> o direito à liberdade e à segurança da pessoa<sup>62</sup> e o direito de acesso à educação<sup>63</sup> e aos cuidados de saúde.<sup>64</sup> A Convenção também exige que os Estados garantam que os trabalhadores migrantes tenham acesso a recursos legais e a procedimentos judiciais em caso de violação dos direitos. A Convenção também proíbe as expulsões colectivas sem uma análise individual dos casos.<sup>65</sup>

---

<sup>56</sup> Preâmbulo da Convenção: “Considerando a situação de vulnerabilidade em que se encontram frequentemente os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias, devido, nomeadamente, à sua ausência do Estado de origem e às dificuldades que podem encontrar devido à sua presença no Estado de emprego.”

<sup>57</sup> A Parte III da Convenção (artigos 8.º a 35.º) concede um quadro de direitos significativamente alargado a todos os trabalhadores migrantes e membros das suas famílias, independentemente do seu estatuto migratório.

<sup>58</sup> Artigo 7.º da Convenção: “Os Estados Partes comprometem-se, em conformidade com os instrumentos internacionais relativos aos direitos humanos, a respeitar e a garantir a todos os trabalhadores migrantes e aos membros das suas famílias que se encontrem no seu território ou sujeitos à sua jurisdição os direitos previstos na presente Convenção, sem distinção alguma, nomeadamente de sexo, raça, cor, língua, religião ou convicção, opinião política ou outra, origem nacional, étnica ou social, nacionalidade, idade, posição económica, património, estado civil, nascimento ou qualquer outra situação.”

<sup>59</sup> Artigo 25.º da Convenção: N.º 1 do artigo 25.º “Os trabalhadores migrantes beneficiam de um tratamento não menos favorável do que o aplicável aos nacionais do Estado de emprego em matéria de remuneração.”

<sup>60</sup> Artigo 26.º da Convenção Internacional.

<sup>61</sup> N.º 2 do artigo 44.º “Os Estados Partes adoptam as medidas que considerem adequadas e que sejam da sua competência para facilitar o reagrupamento dos trabalhadores migrantes com os seus cônjuges ou com as pessoas que tenham com o trabalhador migrante uma relação que, nos termos da lei aplicável, produza efeitos equivalentes ao casamento, bem como com os seus filhos menores dependentes não casados.”

<sup>62</sup> Artigo 16.º da Convenção Internacional.

<sup>63</sup> Artigo 30.º da Convenção: “O filho de um trabalhador migrante tem o direito fundamental de acesso à educação em condições de igualdade de tratamento com os nacionais do Estado em causa. O acesso aos estabelecimentos de ensino pré-escolar ou às escolas públicas não pode ser recusado ou limitado em razão da situação irregular no que respeita à permanência ou ao emprego de um dos progenitores ou em razão da irregularidade da permanência da criança no Estado de emprego.”

<sup>64</sup> Artigo 28.º da Convenção: “Os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias têm o direito de receber todos os cuidados médicos urgentes necessários para a preservação da sua vida ou para evitar danos irreparáveis à sua saúde, em condições de igualdade de tratamento com os nacionais do Estado em causa. Estes cuidados médicos urgentes não podem ser-lhes recusados em razão de qualquer irregularidade relativa à permanência ou ao emprego.”

<sup>65</sup> Artigo 22.º.

A Convenção tem sido elogiada por reforçar os direitos dos migrantes, estabelecendo um quadro abrangente para a protecção dos seus direitos humanos, ao mesmo tempo que aborda as vulnerabilidades específicas dos trabalhadores migrantes. No entanto, a Convenção não foi ratificada universalmente e muitos Estados têm tido dificuldade em aplicar efectivamente as suas disposições.

#### 4.2.4 Direito internacional não vinculativo em matéria de migração: O Pacto Global sobre Migração (GCM)

Em 2018, o Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular (“GCM”) foi adoptado sob os auspícios das Nações Unidas. O GCM procura abordar a migração de forma holística, procurando equilibrar a soberania do Estado com o respeito pelos direitos humanos. Embora se trate de um documento não vinculativo, envia uma poderosa mensagem política sobre a importância da migração e a necessidade de uma resposta holística. O GCM está enquadrado no alinhamento com o objectivo 10.7 da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, no qual os Estados-Membros se comprometeram a cooperar internacionalmente para facilitar a migração segura, ordenada e regular.

O GCM inclui vinte e três objectivos abrangentes. Estes objectivos incluem a recolha de dados exactos, a minimização dos factores de migração, a prestação de informações exactas em todas as fases do percurso migratório, o fornecimento de documentação adequada aos migrantes, o reforço das vias regulares de migração e a garantia de um recrutamento ético. O GCM apela igualmente à redução das vulnerabilidades no domínio da migração, ao salvamento de vidas, à garantia de uma resposta transnacional ao contrabando de migrantes, à erradicação do tráfico de seres humanos, à gestão das fronteiras de forma segura, ao reforço da segurança dos procedimentos de migração, à utilização da detenção como último recurso, ao reforço da protecção consular, à garantia de acesso a serviços básicos, à promoção da plena inclusão social, à promoção de um discurso público baseado em dados concretos, à garantia do desenvolvimento e reconhecimento de competências internacionais, à promoção da inclusão financeira, à garantia de regressos seguros e dignos, à segurança social estável e ao reforço da cooperação internacional.

O objectivo 1 do GCM apela à recolha de dados exactos para garantir políticas de migração baseadas em dados concretos. Embora existam lacunas significativas de dados no que diz respeito à migração que precisam de ser resolvidas, sem a existência de quadros sólidos de protecção de dados, existe o perigo de os Estados utilizarem a protecção de dados como justificação para restringir o acesso à informação sobre os migrantes. Esta situação pode

potencialmente impedir as organizações de direitos humanos de monitorizarem os locais de detenção ou de terem acesso a informações sobre as condições de detenção. A recolha de dados relativos ao estatuto migratório deve também ser gerida cuidadosamente, de modo a proteger os direitos à dignidade humana, à igualdade, à privacidade e ao acesso aos recursos socioeconómicos, assegurando simultaneamente que os padrões de discriminação e preconceito não sejam reproduzidos.<sup>66</sup>

O GCM declara que se baseia no direito internacional em matéria de direitos humanos e que defende os princípios da não regressão e da não discriminação. No entanto, o GCM procura equilibrar o seu compromisso nos direitos humanos com o tratamento securitário. Infelizmente, fá-lo ao confundir frequentemente o tráfico de seres humanos e o contrabando de seres humanos com a migração. Por exemplo, o objectivo 9 prevê o “reforço da resposta transnacional ao tráfico ilícito de migrantes”. Uma das formas de atingir este objectivo é “facilitar a cooperação transfronteiriça em matéria de aplicação da lei e de informações... para pôr termo à impunidade dos contrabandistas e evitar a migração irregular, assegurando simultaneamente que as medidas de combate ao contrabando respeitem plenamente os direitos humanos.” Esta abordagem enquadra os migrantes como vítimas primárias dos passadores, não elucidando os direitos dos migrantes que entram em contacto com as forças da ordem. Além disso, as referências à necessidade de formar as forças da ordem são sobretudo formuladas em termos da necessidade de ter a capacidade de identificar os sobreviventes do tráfico de seres humanos e da introdução clandestina de migrantes, com uma ênfase insuficiente na necessidade de proteger os direitos substantivos dos migrantes.<sup>67</sup>

O GCM também se refere especificamente à necessidade de proteger a soberania dos Estados, estabelecendo que: “No âmbito da sua jurisdição soberana, os Estados podem distinguir entre o estatuto de migração regular e irregular... ao determinarem as suas medidas legislativas e políticas para a implementação do Pacto Global.” Este facto compromete o compromisso de proteger os direitos humanos de todos os seres humanos, incluindo os migrantes em situação irregular. Embora o GCM possa ser utilizado como uma ferramenta para dialogar com os Estados sobre a medida em que as suas políticas de migração protegem

---

<sup>66</sup> E Guild (2018) “Comentário do GCM: Objectivo 1: Recolher e utilizar dados exactos e desagregados como base para políticas fundamentadas” < <https://rii.blogs.sas.ac.uk/2018/09/20/gcm-commentary-objective-1-collect-and-utilize-accurate-and-disaggregated-data-as-a-basis-for-evidence-based-policies/> > (acedido em 26/02/2023).

<sup>67</sup> Isto é demonstrado no Objectivo 10 (n.º 26 alínea i)) que prevê que os Estados irão: “Criar sistemas de informação nacionais e locais e programas de formação que alertem e eduquem os cidadãos, os empregadores, bem como os funcionários públicos e as forças da ordem, e reforçar as capacidades para identificar sinais de tráfico de pessoas, como o trabalho forçado, obrigatório ou infantil, nos países de origem, de trânsito e de destino.” Nações Unidas (2018) “Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular” &lt; [https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180711\\_final\\_draft\\_0.pdf](https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180711_final_draft_0.pdf) > (acedido em 23/02/2023).

os direitos humanos, este engloba, no entanto, a tensão inerente entre a gestão da segurança das fronteiras e a protecção dos direitos humanos.

### **4.3 Direito internacional relativo aos refugiados e aos requerentes de asilo**

Como já foi referido, os refugiados, os requerentes de asilo e os migrantes não são um grupo homogéneo. No entanto, os refugiados e os requerentes de asilo são abrangidos por um conceito amplo e abrangente de migrantes. Os refugiados e os requerentes de asilo são também frequentemente visados pela aplicação da lei e muitos requerentes de asilo são incorrectamente empurrados para os regimes de governação da imigração, devido a erros na aplicação da lei ou à xenofobia institucionalizada.<sup>68</sup> Por conseguinte, as secções seguintes examinam brevemente os direitos relevantes relativos aos requerentes de asilo e aos refugiados.

#### **4.3.1 Requerentes de asilo**

Um requerente de asilo é uma pessoa que procura protecção internacional (estatuto de refugiado) com base no facto de que o regresso ao seu país de origem conduziria a perseguições. Nos países com procedimentos individualizados, um requerente de asilo é alguém cujo pedido para asilo ainda não foi finalizado. Os requerentes de asilo têm o direito de entrar num país. O país que recebe o pedido tem o dever de examinar o seu pedido e não pode expulsar (devolver) o requerente de asilo ao seu país de origem enquanto o seu pedido estiver a ser analisado. Para além desta protecção fundamental, a Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados é, em grande medida, omissa quanto aos direitos dos requerentes de asilo. Os requerentes de asilo gozam, no entanto, de outros direitos humanos fundamentais protegidos pelo direito internacional, nomeadamente o direito à vida, à não discriminação, à protecção contra a tortura e a liberdade, o direito a um nível de vida adequado, a liberdade de circulação e o direito à saúde.

Um importante princípio contestado no âmbito do quadro jurídico é o que é frequentemente designado por “princípio do primeiro país seguro” ou “princípio do país terceiro seguro”. Trata-se da prática de recusar a entrada a requerentes de asilo que, antes da sua chegada ao país onde pedem asilo, atravessaram um país alternativo que lhes poderia ter oferecido protecção em matéria de asilo. Como sublinhado pelo Centro Africano sobre Migração e Sociedade: “Não existe um princípio geral e reconhecido de primeiro país seguro no direito internacional.” No entanto, alguns Estados tomaram medidas para aplicar este princípio através de tratados<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> Esta questão é abordada na secção 3, nota de rodapé 27, supra.

<sup>69</sup> Um exemplo deste tipo de acordo é o Regulamento Dublin III, que prevê o seguinte: “Em certos casos, a Croácia não será responsável pela análise do seu pedido e essa responsabilidade será transferida para outro país da

e da legislação nacional.<sup>70</sup> Parte do problema deste princípio reside no facto de os debates jurídicos se centrarem frequentemente nas obrigações do Estado nos termos do artigo 33.º da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 (que diz respeito à proibição de expulsão ou de regresso). Subjacente a este debate está a ideia de que as obrigações dos Estados em relação aos refugiados a quem não foi concedido asilo não vão para além do princípio de *não repulsão*.

Tal como salientado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), ninguém pode garantir que um país seja seguro para todos os seus cidadãos e “na medida em que a aplicação do conceito excluiria automaticamente todo um grupo de requerentes de asilo do estatuto de refugiado, tal seria incompatível com o espírito e, eventualmente, com a letra da Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados”, nomeadamente o princípio da não discriminação em razão da nacionalidade.<sup>71</sup> A Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos recomendou especificamente que os Estados Partes respeitem o princípio do direito internacional consuetudinário relativo à não repulsão e que revoguem a noção de “país terceiro seguro”.<sup>72</sup>

#### 4.3.2 Refugiados

O quadro jurídico internacional para a protecção dos refugiados assenta em dois instrumentos fundamentais, sendo o primeiro a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, adoptada em 1951.<sup>73</sup> Este protocolo foi completado pelo Protocolo adoptado em Nova Iorque em 31 de Janeiro de 1967. Nos termos da Convenção das Nações Unidas, um refugiado é estritamente definido como uma pessoa que foge a perseguições ou conflitos no seu país de origem. A

---

União Europeia, ou para a Islândia, o Liechtenstein, a Noruega ou a Suíça (os chamados Estados “Dublim III”). O Regulamento Dublin III significa que apenas um país examina o seu pedido de asilo e que não pode escolher qual o país que o vai examinar. Só se pode pedir asilo num país e só um país pode conceder-lhe asilo.”

<sup>70</sup> Isto é particularmente notável na União Europeia, onde a base jurídica para a noção de “países de origem seguros” ao abrigo do direito comunitário surgiu em 2005, na primeira Directiva relativa aos procedimentos de asilo, e foi mantida quando a directiva foi reformulada em 2013. Nos termos desta directiva, os requerentes de asilo de países “seguros” só podem beneficiar de procedimentos “acelerados” para a análise dos seus pedidos (n.º 4 do artigo 23.º). A transposição da directiva para as legislações nacionais resultou na adopção, por vários Estados-Membros, de listas de países considerados “seguros” com base nos seus próprios critérios. Alguns Estados-Membros adoptaram recentemente essas listas no quadro das medidas tomadas no contexto da crise das políticas de migração da UE nos últimos meses.

<sup>71</sup> Euromed Rights & European Association for the Defense of Human Rights (2016) “Safe” countries: Uma negação do direito de asilo” <[https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/MHR/ReportLargeMovements/FIDH2\\_.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/MHR/ReportLargeMovements/FIDH2_.pdf) (acedido em 14/01/2023).

<sup>72</sup> Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, “Resolução 114 sobre Migração e Direitos Humanos, 42.ª Sessão Ordinária” (Brazzaville, República do Congo, 15 a 28 de Novembro de 2007), Disponível em <<http://www.achpr.org/sessions/42nd/resolutions/114/>> (acedido em 12/10/2022).

<sup>73</sup> A Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados, tal como alterada pelo Protocolo de 31 de Janeiro de 1967, constitui o instrumento fundamental e universal relativo ao estatuto dos refugiados e reflecte a profunda preocupação dos Estados pelos refugiados e o seu desejo de estabelecer normas comuns para o seu tratamento. A Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados aborda o artigo 14.º da DUDH. A Convenção foi a primeira de uma série de tratados que traduziram os ideais da DUDH em obrigações juridicamente vinculativas.

Convenção de 1951 estabelece um quadro para a protecção dos direitos humanos dos refugiados e define suas obrigações jurídicas para com os Estados. A Convenção assenta nos princípios fundamentais da não discriminação, da não penalização, da não repulsão e do tratamento equitativo. Os principais direitos protegidos pela Convenção incluem o direito de acesso a assistência jurídica,<sup>74</sup> e o direito de acesso a serviços básicos.<sup>75</sup>

#### 4.3.3 Direito internacional não vinculativo sobre os refugiados: O Pacto Global para os Refugiados

Em 19 de Setembro de 2016, foi adoptada pelas NU a histórica Declaração de Nova Iorque para os Refugiados e<sup>76</sup> Migrantes. A Declaração de Nova Iorque inclui um quadro global de resposta aos refugiados ("CRRF"). Este quadro reconheceu que os refugiados requerem uma protecção específica e que é necessário proceder a avaliações e planos de acção específicos para cada país sobre a forma de responder aos refugiados. Neste contexto, o Pacto Global para os Refugiados ("GCR") foi adoptado pelos Estados-Membros no final de 2018.<sup>77</sup>

O GCR é um quadro não vinculativo que oferece uma abordagem mais previsível e equitativa à partilha de responsabilidades no que diz respeito à assistência aos refugiados. Os seus principais objectivos incluem o alívio da pressão sobre os países de acolhimento, o reforço da autonomia dos refugiados, a expansão do acesso a soluções de países terceiros e o apoio a condições no país de origem que permitam um regresso seguro e digno. Embora se trate de um documento não vinculativo, representa um compromisso político para "transformar a forma como o mundo responde às situações dos refugiados"<sup>78</sup> de uma forma que beneficie tanto os refugiados como as comunidades que os acolhem. O GCR reconhece o princípio da não repulsão, apelando simultaneamente a soluções duradouras para a governação dos refugiados, bem como a compromissos de cooperação e de partilha de encargos. Embora o direito internacional reconheça a necessidade de cooperação e solidariedade, o GCR vai mais

---

<sup>74</sup> Artigo 16.º da Convenção prevê o seguinte: "1) O refugiado tem livre acesso aos tribunais no território de todos os Estados contratantes. 2) O refugiado beneficia, no Estado Contratante em que tem a sua residência habitual, do mesmo tratamento que um nacional em matéria de acesso aos tribunais, incluindo a assistência jurídica e a isenção do requisito de *cautio judicatum solvi*. 3) Nos domínios referidos no nº 2, é concedido ao refugiado, em países diferentes daquele em que tem a sua residência habitual, o tratamento concedido a um nacional do país da sua residência habitual.

<sup>75</sup> O Capítulo 4 da Convenção prevê uma protecção limitada do direito à habitação (artigo 21.º), à educação (artigo 22.º) e à segurança social (artigo 24.º).

<sup>76</sup> Todos os 193 Estados-Membros das NU assinaram a Declaração de Nova Iorque, uma promessa de apoio às pessoas afectadas e aos Estados que as acolhem, e um catalisador para o GCR e o GCM.

<sup>77</sup> Em 2018, o GCR foi lançado e assinado por 164 Estados. Os Estados africanos que a assinaram são os Camarões, o Chade, o Congo, o Djibuti, Eswatini, a Etiópia, a Gâmbia, a Guiné, a Guiné-Bissau, o Quênia, o Lesoto, a Libéria, a Líbia, Madagáscar, o Malawi, o Mali, a Mauritânia, Moçambique, a Namíbia, o Níger, a Nigéria, o Rwanda, o Senegal, a Sierra Leone, a Somália, a África do Sul, o Sudão do Sul, o Sudão, a Tanzânia, o Togo, o Uganda, a Zâmbia e o Zimbabue.

<sup>78</sup> Agência das Nações Unidas para os Refugiados (2022) "The Global Compact on Refugees" <<https://www.unhcr.org/the-global-compact-on-refugees.html>> (acedido em 21/02/2023).

longe, na medida em que fornece um quadro para o conseguir. O GCR introduz ainda uma mudança da resposta de emergência tradicional para uma resposta que engloba uma abordagem humanitária juntamente com uma tónica no desenvolvimento.<sup>79</sup> Por exemplo, o GCR prevê especificamente que: "os princípios humanitários de humanidade, neutralidade, imparcialidade e independência, bem como a centralidade da protecção [devem] orientar a aplicação global do Pacto Global."<sup>80</sup> O GCR apela igualmente aos Estados para que incluam o planeamento para os refugiados nos seus planos de acção nacionais. O texto especifica que: "o desenvolvimento das capacidades das autoridades competentes será apoiado."<sup>81</sup> Deste modo, os Estados devem tomar medidas para reforçar as capacidades das forças da ordem para dar uma resposta eficaz aos membros vulneráveis da sociedade, incluindo os refugiados. Isto é necessário para que os Estados possam equilibrar: "preocupações legítimas de segurança com a importância de defender o carácter civil e humanitário do direito internacional, tanto em situações de emergência como em situações prolongadas."<sup>82</sup> O GCR afirma ainda que, a pedido dos Estados e no respeito pelas leis e políticas nacionais, "o ACNUDH apoiará o desenvolvimento de capacidades para um policiamento orientado para a comunidade e para o acesso à justiça".<sup>83</sup> Embora o GCR ofereça um quadro não vinculativo e mais pormenores sobre a forma como os Estados devem proteger melhor os direitos dos refugiados, tem sido criticado.<sup>84</sup> É igualmente necessário um maior apoio, nomeadamente no que respeita ao reforço das capacidades.

Quando comparado com o direito internacional dos direitos humanos,<sup>85</sup> é evidente que o direito dos refugiados é mais específico no seu enfoque, na medida em que o direito dos refugiados visa proporcionar uma protecção estatal alternativa a um grupo especificamente definido de indivíduos, em oposição ao controlo expresso da violação dos direitos humanos. No entanto, os dois regimes convergiram cada vez mais e contribuíram para o crescimento

---

<sup>79</sup> F Khan & C Sackeyfio (2022) "Situando o Pacto Global para os Refugiados em África: Será que vai fazer alguma diferença na vida dos refugiados que "definem nos campos"? *Journal of African Law*, 65, S1 35-57 página 52.

<sup>80</sup> Agência das Nações Unidas para os Refugiados "Pacto Global para os Refugiados" <<https://www.unhcr.org/5c658aed4>> (acedido em 23/02/2023), n.º 5.

<sup>81</sup> Agência das Nações Unidas para os Refugiados "Pacto Global para os Refugiados" <<https://www.unhcr.org/5c658aed4>> (acedido em 23/02/2023) para 53.

<sup>82</sup> Agência das Nações Unidas para os Refugiados "Pacto Global para os Refugiados" <<https://www.unhcr.org/5c658aed4>> (acedido em 23/02/2023) para 56.

<sup>83</sup> Agência das Nações Unidas para os Refugiados "Pacto Global para os Refugiados" <<https://www.unhcr.org/5c658aed4>> (acedido em 23/02/2023) para 57.

<sup>84</sup> J Hyndman & J Reynolds (2020) "Beyond the Global Compacts" *Refuge: Canada's Journal on Refugees* Vol. 36, No. 1 pp. 66-74 página 68. Embora o GCR contenha princípios humanitários louváveis, tem sido criticado por naturalizar as divisões estatais e por tentar ignorar as relações históricas baseadas na ocultação da "exploração, incluindo o imperialismo, o colonialismo e a escravatura". Os académicos também criticaram o GCR pela sua utilização da noção de "autonomia" e dos concomitantes programas de empréstimos neoliberais oferecidos pelo Banco Mundial aos Estados que acolhem a maioria dos refugiados do mundo. Esta estratégia tem sido criticada por apoiar o objectivo político de manter os refugiados principalmente no Sul Global

<sup>85</sup> O direito dos refugiados é um domínio especializado do direito internacional, enquanto o direito internacional proporciona um quadro mais vasto que regula as relações entre os Estados e controla as violações dos direitos humanos.

um do outro. Em resultado desta inter-relação, após a análise do sistema regional africano de direitos humanos, o presente estudo analisa as normas gerais de direitos humanos. Tal deve-se ao facto de essas normas complementarem efectivamente o tratamento favorável previsto nos tratados internacionais relevantes sobre refugiados.<sup>86</sup>

#### **4.4 O sistema regional africano de direitos humanos**

No contexto específico do continente africano, a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos de 1981 (Carta Africana), a convenção de 1969 relativa aos Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África e o Protocolo sobre a Livre Circulação de Pessoas, o Direito de Residência e o Direito de Estabelecimento de 2018 (Protocolo sobre a Livre Circulação) são os instrumentos jurídicos mais pertinentes, relativos aos migrantes e à regulação da migração.<sup>87</sup> Até à data, o Protocolo de 2018 ainda não entrou em vigor. Embora os principais direitos relativos à migração sejam discutidos em pormenor mais adiante no presente documento, é essencial salientar a importância primordial do direito à liberdade de circulação. Este direito está protegido pelo artigo 12.º da Carta Africana e será aprofundado nas secções seguintes.

##### **4.4.1 A Carta Africana**

O preâmbulo da Carta Africana reconhece a natureza intrínseca dos direitos humanos fundamentais e exige que estes direitos gozem de protecção nacional e internacional. Fazendo eco da universalidade referida na DUDH, a Carta Africana reconhece que "todos têm o direito ao exercício dos direitos e liberdades [da Carta]."<sup>88</sup> A Carta afirma igualmente a interdependência<sup>89</sup> e a interligação dos direitos, declarando que "a satisfação dos direitos económicos, sociais e culturais é uma garantia do gozo dos direitos civis e políticos."<sup>90</sup> Assim, os fundadores da Carta tiveram o cuidado de se basear na natureza única dos valores e experiências africanos. Tiveram igualmente o cuidado de assegurar que a Carta respondesse

---

<sup>86</sup> Por exemplo, estas normas são particularmente relevantes em situações em que a Convenção de Genebra para os Refugiados e a Convenção Africana para os Refugiados são omissas. Ver: C Kavuro (2018) "Acesso dos Refugiados aos Direitos Socioeconómicos: Tratamento Favorável para a Protecção da Dignidade Humana" LLD Dissertation (Stellenbosch University) página 40.

<sup>87</sup> Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, 27 de Junho de 1981, 1520 UNTS 217, todos os Estados-Membros da UA, excepto Marrocos, são partes contratantes; Protocolo ao Tratado que institui a Comunidade Económica Africana relativo à Livre Circulação de Pessoas, Direito de Residência e Direito de Estabelecimento, 29 de Janeiro de 2018, Disponível em [https://au.int/sites/default/files/treaties/36403-treaty-protocol\\_on\\_free\\_movement\\_of\\_persons\\_in\\_africa\\_e.pdf](https://au.int/sites/default/files/treaties/36403-treaty-protocol_on_free_movement_of_persons_in_africa_e.pdf) ainda não está em vigor (actualmente ratificado por três Estados-Membros: Níger, Rwanda e Mali).

<sup>88</sup> Preâmbulo da Carta Africana e artigo 2.º da Carta Africana.

<sup>89</sup> A Comissão Africana também considerou especificamente que o facto de ser um imigrante sem documentos é visto como a forma mais degradante de identificação legal, política e social. Este facto indica que certos direitos protegidos pela Carta (como o direito à nacionalidade) têm uma relação importante com o direito à dignidade humana.

<sup>90</sup> Isto foi ainda afirmado no caso do *Centre for Minority Rights Development c. o Quénia* (comunicação N.º 276/2003) [2009] ACHPR 102; (25 DE NOVEMBRO DE 2009) n.º 277. A Comissão Africana declarou que "a Carta continua a criar um conjunto de direitos civis e políticos, socioeconómicos e dos povos".

ao enfoque comunitário do continente africano, ao equilíbrio entre direitos e responsabilidades,<sup>91</sup> bem como aos seus desafios socioeconómicos e de desenvolvimento. Consequentemente, a Carta Africana reconhece a indivisibilidade dos direitos humanos,<sup>92</sup> os direitos de solidariedade dos povos, a igualdade, a autodeterminação, a paz, o desenvolvimento, os direitos socioeconómicos e um ambiente satisfatório.<sup>93</sup> Os direitos substantivos à vida, dignidade,<sup>94</sup> liberdade,<sup>95</sup> acesso à justiça,<sup>96</sup> acesso à informação,<sup>97</sup> liberdade de consciência,<sup>98</sup> liberdade de circulação,<sup>99</sup> associação<sup>100</sup> e reunião<sup>101</sup> também se aplicam expressamente a “todos” na Carta Africana. Estes direitos integrais não deixam, portanto, de se aplicar nas fronteiras ou quando as pessoas são designadas como “ilegais” ou como migrantes em situação irregular. Embora estes direitos integrais devam ser equilibrados com o direito de um Estado de gerir as suas fronteiras, isto deve ser feito de uma forma que dê efeito à ética e às normas abrangentes da Carta Africana.<sup>102</sup>

Para além do artigo 13.º da Carta Africana, que rege a participação política, nenhum outro artigo estabelece expressamente uma distinção entre cidadãos e não cidadãos no exercício dos direitos. Quaisquer excepções ao princípio geral de não discriminação entre cidadãos e não cidadãos devem, por conseguinte, ser limitadas e interpretadas de forma restritiva.

#### 4.4.2 A Convenção Africana para os Refugiados

O primeiro tratado centrado nos direitos humanos adoptado no âmbito da Organização da Unidade Africana (actual União Africana) foi a Convenção sobre os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África, de 1969.<sup>103</sup> Este instrumento confirmou as disposições

---

<sup>91</sup> Preâmbulo da Carta Africana: “Considerando que o exercício dos direitos e liberdades implica também o cumprimento de deveres por parte de todos”.

<sup>92</sup> Preâmbulo da Carta Africana: “Convictos de que é essencial, desde já, prestar uma especial atenção ao direito ao desenvolvimento e que os direitos civis e políticos não podem ser dissociados dos direitos económicos, sociais e culturais na sua concepção, bem como da universalidade e que a satisfação dos direitos económicos, sociais e culturais é uma garantia para o gozo dos direitos civis e políticos”.

<sup>93</sup> Artigo 16.º-24.º da Carta Africana.

<sup>94</sup> Cada indivíduo tem o direito ao respeito da dignidade inerente ao ser humano e ao reconhecimento do seu estatuto jurídico. Todas as formas de exploração e degradação do homem, particularmente a escravatura, o tráfico de escravos, a tortura, os castigos e tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes são proibidas.

<sup>95</sup> Cada indivíduo tem o direito à liberdade e à segurança da sua pessoa. Ninguém pode ser privado da sua liberdade, excepto por razões e condições previamente estabelecidas por lei. Em particular, ninguém pode ser arbitrariamente preso ou detido.

<sup>96</sup> Artigo 7.º da Carta Africana.

<sup>97</sup> Artigo 9.º da Carta Africana.

<sup>98</sup> Artigo 8.º da Carta Africana.

<sup>99</sup> Artigo 12.º da Carta Africana.

<sup>100</sup> Artigo 10.º da Carta Africana.

<sup>101</sup> Artigo 11.º da Carta Africana.

<sup>102</sup> *African institute for human rights and Development c. Angola* Comunicação n.º 292/2004, 24.ª Actividade Rep. 79 (2008).

<sup>103</sup> A Convenção Africana sobre os Refugiados alarga a definição do termo refugiado para incluir não só as pessoas que fogem de perseguições políticas, mas também as pessoas que procuram refúgio devido a problemas de segurança causados por “agressão externa, ocupação, domínio estrangeiro ou acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública em parte ou na totalidade [do país do requerente de asilo].

da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, mas foi mais longe, na medida em que alargou a definição de refugiado para incluir as pessoas que fogem devido a “agressão externa, ocupação, domínio estrangeiro ou acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública”. A Convenção Africana reforça as normas fundamentais de protecção dos refugiados, incluindo os princípios estreitamente ligados da não repulsão e do repatriamento voluntário. Esta Convenção apela igualmente aos Estados para que aceitem os refugiados e lhes dêem protecção, confirmando que: “A concessão de asilo aos refugiados é um acto pacífico e humanitário e não deve ser considerado por outro Estado como um acto inamistoso”.<sup>104</sup> A Convenção constitui um complemento regional importante da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. Lidos em conjunto, estes instrumentos reflectem um conjunto integral de normas sobre a forma como devem ser tratados os refugiados que vivem no exílio. A Convenção Africana para os Refugiados baseia ainda a protecção dos refugiados e dos requerentes de asilo na cooperação internacional, apoiando-se no espírito de solidariedade africana.<sup>105</sup>

#### 4.4.3 Quadro da Política de Migração para África e Plano de Acção 2018-2027

Em 2001, o Conselho de Ministros da OUA adoptou a Decisão CM/Dec 614 (LXXIV), que apelava à elaboração de um quadro de política de migração. Isto culminou no Quadro de Política de Migração da UA (adoptado em 2006) que fornece directrizes políticas abrangentes e integradas aos Estados-Membros da UA e às CER sobre a governação da migração. Em 2016, após a revisão do quadro político e do plano de acção em matéria de migração (MPFA), foi recomendado que o quadro político fosse actualizado juntamente com um plano de acção decenal para a sua aplicação. A revisão do MPFA (2018-2027)<sup>106</sup> procura reflectir a dinâmica actual da migração em África, fornecendo simultaneamente recomendações políticas relacionadas com temas-chave. As oito questões temáticas abordadas pelo MPFA incluem a governação da migração, a migração laboral e a educação, o envolvimento da diáspora, a governação das fronteiras, a migração irregular, a deslocação forçada, a migração interna, bem como a migração e o comércio. No âmbito de cada pilar, o quadro propõe objectivos, estratégias e acções específicas a implementar pela UA, pelos seus Estados-Membros e por outras partes interessadas para enfrentar os desafios e as oportunidades da migração em África.

---

<sup>104</sup> N.º 2 do artigo 2.º da Convenção Africana dos Refugiados.

<sup>105</sup> N.º 8 do Preâmbulo, lido em conjunto com o n.º 4 do artigo 2.º. Ver também: C Kavuro (2018) "Acesso dos Refugiados aos Direitos Socioeconómicos: Tratamento Favorável para a Protecção da Dignidade Humana" LLD Dissertation (Stellenbosch University) páginas 103 e 122.

<sup>106</sup> União Africana (2018) "Quadro da Política de Migração para África e Plano de Acção" <[https://violenceagainstchildren.un.org/sites/violenceagainstchildren.un.org/files/documents/other\\_documents/35316-doc-au-mpfa\\_2018-eng.pdf](https://violenceagainstchildren.un.org/sites/violenceagainstchildren.un.org/files/documents/other_documents/35316-doc-au-mpfa_2018-eng.pdf)> (acedido em 09/05/2023).

No âmbito do subtema da governação das fronteiras, o MPFA sublinha que: “A tendência para o tratamento securitário da migração e das fronteiras *não deve* levar ao encerramento das fronteiras e dificultar os esforços de integração em África.”<sup>107</sup> O documento sublinha ainda que os Estados devem intensificar os esforços de cooperação em matéria de segurança, imigração e desenvolvimento, para que África possa facilitar uma governação eficaz das fronteiras e a integração económica.<sup>108</sup> Por conseguinte, o MPFA defende uma abordagem global e integrada da governação das fronteiras, que tenha em conta os factores económicos, sociais e políticos subjacentes. Esta abordagem implica a cooperação e a coordenação entre as agências governamentais competentes, bem como entre os parceiros regionais e internacionais. O MPFA afirma ainda que: “Continua a ser primordial defender os direitos de todos os migrantes, requerentes de asilo e refugiados durante todas as fases do processo de migração, e as medidas de segurança reforçadas devem servir para defender esses direitos”.<sup>109</sup>

O MPFA aborda igualmente questões transversais, como a migração e o desenvolvimento, os dados e a investigação, os direitos humanos dos migrantes e a importância de uma resposta à migração que seja geradora de emprego. O quadro não é vinculativo e fornece directrizes e princípios para ajudar os governos e as CER a formularem e implementarem as suas próprias políticas. Embora o MPFA proporcione uma abordagem global e holística da migração, que procura aumentar os benefícios da migração e atenuar os seus impactos negativos, o quadro político existente não é vinculativo. O MPFA limita-se, por conseguinte, a formular recomendações, sem suscitar um sentido de responsabilidade do Estado nem impor compromissos vinculativos.<sup>110</sup>

#### **4.5 O quadro jurídico internacional e regional relativo à soberania do Estado**

A soberania do Estado continua a ser um importante princípio geral relativo à governação da migração. Em conformidade com este princípio, cada Estado tem o direito de controlar o seu próprio território e de adoptar as suas próprias leis para regular a admissão de estrangeiros

---

<sup>107</sup> União Africana (2018) “Quadro de Política de Migração para África e Plano de Acção” <[https://violenceagainstchildren.un.org/sites/violenceagainstchildren.un.org/files/documents/other\\_documents/35316-doc-au-mpfa\\_2018-eng.pdf](https://violenceagainstchildren.un.org/sites/violenceagainstchildren.un.org/files/documents/other_documents/35316-doc-au-mpfa_2018-eng.pdf)> (acedido em 09/05/2023) página 11.

<sup>108</sup> União Africana (2018) “Quadro de Política de Migração para África e Plano de Acção” <[https://violenceagainstchildren.un.org/sites/violenceagainstchildren.un.org/files/documents/other\\_documents/35316-doc-au-mpfa\\_2018-eng.pdf](https://violenceagainstchildren.un.org/sites/violenceagainstchildren.un.org/files/documents/other_documents/35316-doc-au-mpfa_2018-eng.pdf)> (acedido em 09/05/2023) página 11.

<sup>109</sup> União Africana (2018) “Quadro de Política de Migração para África e Plano de Acção” <[https://violenceagainstchildren.un.org/sites/violenceagainstchildren.un.org/files/documents/other\\_documents/35316-doc-au-mpfa\\_2018-eng.pdf](https://violenceagainstchildren.un.org/sites/violenceagainstchildren.un.org/files/documents/other_documents/35316-doc-au-mpfa_2018-eng.pdf)> (acedido em 09/05/2023) página 12.

<sup>110</sup> N sempijja (2021) “Policy Brief Examining migrants' vulnerabilities and migration policies in Africa” *Instituto de Estudos de Paz e Segurança* volume 15 (08) página 3. O Professor Norman Sempijja é professor associado na Faculdade de Gouvernance, Sciences Economiques et Sociales da Universidade Politécnica Mohammed VI, em Marrocos.

no seu país.<sup>111</sup> Os Estados têm também a responsabilidade de proteger a segurança e o bem-estar dos seus cidadãos e de controlar as suas fronteiras. No entanto, este direito não é absoluto e os Estados devem também respeitar e proteger os direitos humanos de todos os indivíduos, independentemente do seu estatuto migratório. Tal como sublinhado pela Comissão Africana “Esta [soberania]<sup>112</sup> não significa [no entanto] de forma alguma que a Carta Africana dê aos Estados-Membros carta branca para tratarem desnecessariamente e sem o devido processo os não nacionais.”<sup>113</sup> A Comissão sublinhou ainda que os não nacionais não devem ser tratados de tal forma que lhes sejam negadas as garantias básicas consagradas na Carta Africana.<sup>114</sup>

Da análise jurídica acima referida, resulta claro que o direito internacional reconhece o direito de qualquer pessoa a abandonar qualquer país, incluindo o seu próprio país, bem como o direito de regressar ao mesmo. Embora não exista um direito autónomo de entrar noutra país ao abrigo do direito internacional, as pessoas que enfrentam perseguição têm o direito de pedir asilo,<sup>115</sup> que está depois sujeito a regras específicas.

Não obstante a ausência de um direito automático e geral de entrar noutra país, a Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e a Convenção Africana sobre os Refugiados exigem, de facto, que os Estados facilitem as vias para a naturalização das pessoas que fogem à perseguição.<sup>116</sup>

A forma como um Estado dá cumprimento a estes deveres de direito internacional varia consoante os acordos bilaterais de um determinado país e o seu regime jurídico interno. No

---

<sup>111</sup> Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos; Declaração sobre os Direitos Humanos das Pessoas que não são cidadãos dos Países em que vivem; Convenção Internacional para os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias, artigo 16.º; Carta Africana, artigo 2.º.

<sup>112</sup> No n.º 84, a CADHP afirma que: “Nenhuma disposição na Carta Africana obriga os Estados-Membros da União Africana a garantir aos não nacionais um direito absoluto de entrar e/ou residir nos seus territórios.”

<sup>113</sup> *Institute for Human Rights and Development in Africa c. Angola* n.º 84.

<sup>114</sup> *Institute for Human Rights and Development in Africa c. Angola* n.º 84.

<sup>115</sup> N.º 1 do artigo 14.º da Declaração Universal dos Direitos sobre a Homem: “Toda a pessoa tem o direito de procurar e de beneficiar, noutros países, de asilo contra a perseguição.”

<sup>116</sup> O artigo 34.º da Convenção de 1951 estipula que: “Os Estados contratantes facilitem, na medida do possível, a assimilação e a naturalização dos refugiados. Em especial, envidam todos os esforços para acelerar os processos de naturalização e reduzir, na medida do possível, os encargos e custos desses processos.” N.º 1 do artigo II da Convenção da OUA que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África que: “Os Estados-Membros da OUA envidam todos os esforços possíveis em conformidade com as suas respectivas legislações para acolher os refugiados e assegurar a instalação dos refugiados que, por razões bem fundamentadas, não possam ou não queiram regressar ao seu país de origem ou de nacionalidade.” O n.º 3 do artigo II prevê ainda que: “Nenhum Estado-Membro pode sujeitar uma pessoa a medidas como a rejeição na fronteira, o regresso ou a expulsão, que a obriguem a regressar ou a permanecer num território onde a sua vida, integridade física ou liberdade estejam ameaçadas pelas razões enunciadas nos n.ºs 1 e 2 do artigo I.”

entanto, os países não têm o direito de recusar automaticamente a entrada às pessoas que enfrentam uma ameaça grave.<sup>117</sup>

Ao elaborarem, actualizarem ou reverem as suas leis e políticas de imigração, os Estados são, por conseguinte, obrigados a integrar no seu quadro jurídico nacional os princípios da não discriminação e do processo equitativo, no que diz respeito à forma como tratam os migrantes.<sup>118</sup> Além disso, os Estados devem tomar medidas para garantir que os acordos bilaterais incluam os princípios reconhecidos a nível do direito internacional, incluindo a não discriminação, a não repulsão e a protecção da dignidade humana. Os Estados conservam, assim, uma certa prerrogativa soberana para decidir os critérios de admissão e de expulsão dos estrangeiros, embora sejam obrigados a garantir que estas regras respeitam as disposições do direito internacional.<sup>119</sup> Além disso, os Estados são obrigados a dar efeito aos direitos que estão em causa quando as forças da ordem visam os migrantes. Estes direitos são analisados mais adiante.

#### **4.6 Direitos pertinentes dos migrantes**

Com base nos instrumentos acima referidos, é evidente que os migrantes têm direito a uma série de protecções fundamentais em matéria de direitos humanos. Embora as leis e políticas relativas aos refugiados discutidas acima sejam mais específicas, dada a ênfase no continente africano, e muitos dos direitos e princípios dos instrumentos acima mencionados se reflectam na Carta Africana e nos instrumentos regionais africanos, o balanço desta secção centrar-se-á nos direitos integrais específicos que devem informar as respostas dos Estados aos migrantes.

##### **4.6.1 O direito à igualdade**

No que respeita ao direito internacional, a proibição da discriminação está no centro de todos os tratados sobre direitos humanos.<sup>120</sup> No entanto, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial vai mais longe e sublinha especificamente a necessidade de combater o racismo e a xenofobia institucionalizados, afirmando que a discriminação em

---

<sup>117</sup> O n.º 3 do artigo II da Convenção relativa aos Refugiados Africanos prevê que “nenhuma pessoa pode ser sujeita por um Estado-Membro a medidas, tais como a rejeição na fronteira, o regresso ou a expulsão, que a obriguem a regressar ou a permanecer num território onde a sua vida, integridade física ou liberdade estejam ameaçadas pelas razões enunciadas no artigo I”.

<sup>118</sup> *Institute for Human Rights and Development in Africa c. Angola* n.º 84.

<sup>119</sup> *Institute for Human Rights and Development in Africa c. Angola* (2008) AHRLR 43 (ACHPR 2008) n.º 84.

<sup>120</sup> Por exemplo, o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos protege os direitos de “todas as pessoas que se encontrem no seu território e sujeitas à sua jurisdição”, sem distinção; garante a todas as pessoas a igualdade perante a lei e igual protecção da lei, sem qualquer discriminação. A Convenção Internacional sobre a Protecção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (ICMW) aplica estes direitos universais à situação específica dos trabalhadores migrantes. Gabinete do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos “Migration and Development: a Human Rights Approach” <<https://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/HLMigration/MigrationDevelopmentHC'spaper.pdf>> (acedido em 12/10/2022).

razão da raça pode perturbar a paz e a segurança. Este aspecto é importante, uma vez que os migrantes que se tornam alvo da aplicação do direito penal são frequentemente “homens e mulheres de cor racializados”.<sup>121</sup> As rusgas no local de trabalho, as práticas que visam parar e revistar e os estatutos são frequentemente utilizados para perpetuar a opressão e a subordinação raciais.<sup>122</sup>

A nível regional, o preâmbulo da Carta Africana refere especificamente o dever de eliminar "todas as formas de discriminação, nomeadamente as baseadas na raça, grupo étnico, cor, sexo, língua, religião ou opiniões políticas".<sup>123</sup> Esta é uma lista não exaustiva de motivos. A importância do direito à igualdade foi ainda sublinhada pela Comissão Africana, que reconheceu que este direito facilita o exercício de muitos outros direitos humanos integrais.<sup>124</sup>

O artigo 2.º da Carta baseia-se no reconhecimento, no preâmbulo, da importância da igualdade e refere-se especificamente à importância da não discriminação em razão da origem nacional e social, da fortuna, do nascimento ou de qualquer outra situação. Tendo em conta a interdependência dos direitos, o artigo 2.º deve ser lido em conjunto com outros direitos civis e políticos fundamentais, bem como com os direitos socioeconómicos protegidos pela Carta Africana. Por exemplo, a igualdade perante a lei (artigo 3.º) exige que os migrantes possam beneficiar de um processo equitativo quando entram em contacto com o sistema de justiça penal, em igualdade de circunstâncias, em todas as fases do processo de detenção. Este aspeto foi sublinhado no processo *Institute for human rights and Development in Africa c. Angola* (“*IHRDA c. Angola*”).<sup>125</sup> Neste caso, a Comissão Africana salientou que os Estados não podem tratar os não nacionais de uma forma que negue aos migrantes os direitos que lhes são conferidos pela Carta Africana. Mesmo em casos extremos de expulsão, os migrantes devem ter a possibilidade de contestar a ordem, de ver o seu caso revisto e de ter acesso a aconselhamento jurídico.<sup>126</sup>

Num comunicado de imprensa de 2017, a Comissão Africana salientou ainda que, ao procurarem equilibrar as necessidades de segurança e humanitárias, os Estados têm de

---

<sup>121</sup> G Sanchez (2021) “To Other and Vilify: Manufacturing Migration as Crime” *European Journal on Criminal Policy and Research* (2021) 27:1-4 página 1; G Sanchez & Romero (2010) “Critical Race theory in the US sociology of migration” *Sociology Compass*, 4(9), 779-788.

<sup>122</sup> G Sanchez (2021) “To Other and Vilify: Manufacturing Migration as Crime” *European Journal on Criminal Policy and Research* (2021) 27:1-4 página 1; G Sanchez & Romero (2010) “Critical Race theory in the US sociology of migration” *Sociology Compass*, 4(9), 779-788.

<sup>123</sup> Artigo 2.º da Carta Africana.

<sup>124</sup> *Bissangou c. República do Congo* (2006) AHRLR 80 (ACHPR 2006) n.º 68.

<sup>125</sup> (COMUNICAÇÃO N. 292/2004) [2008] ACHPR 83; (22 DE MAIO DE 2008).

<sup>126</sup> *Institute for human rights and Development. Angola* Comunicação n.º 292/2004, 24.º Relatório de Actividades 79 (2008) n.º 84.

garantir, “sem qualquer discriminação, o respeito pelas suas obrigações regionais e internacionais em matéria de protecção dos migrantes, requerentes de asilo [e] refugiados.”<sup>127</sup>

O artigo 18.º da Carta prevê especificamente que: “a família é protegida pelo Estado, que se ocupa da sua saúde física e moral”. O Estado tem, portanto, o dever de prestar assistência à família, de assegurar a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres migrantes e de garantir a protecção dos direitos das crianças migrantes, tal como estipulado nas declarações e convenções internacionais (n.º 3 do artigo 18.º). A insistência da Carta Africana na não discriminação manifesta-se ainda no artigo 19.º, que estende o princípio da não discriminação à comunidade como um todo, proclamando a igualdade de todos os povos (um colectivo de indivíduos que partilham determinados laços e identidades).<sup>128</sup>

Ao analisar o artigo 1.º da Carta Africana, juntamente com os artigos 2.º, 3.º e 18.º, torna-se claro que a Carta Africana exige medidas positivas e negativas para respeitar, proteger e cumprir os direitos de todas as pessoas, independentemente do seu estatuto migratório. Por conseguinte, a igualdade substantiva exige que os Estados não só proíbam e previnam a discriminação directa e indirecta contra os migrantes através da lei, das políticas e das práticas. Os Estados devem também conseguir uma mudança estrutural, procurando eliminar as normas e as causas subjacentes à desigualdade, à xenofobia e ao racismo, introduzindo simultaneamente medidas especiais para proteger os direitos dos migrantes. O Alto Comissário das Nações Unidas apelou ainda aos Estados e a outros intervenientes para que “utilizem campanhas de informação e os meios de comunicação social para proteger os migrantes e combater a xenofobia nas fronteiras.” O Alto Comissário observa ainda que o termo “ilegal” não deve ser utilizado para designar os migrantes em situação irregular.<sup>129</sup>

De acordo com uma concepção positiva da igualdade, os Estados devem eliminar as barreiras discriminatórias que impedem os migrantes de aceder a recursos socioeconómicos integrais. Por exemplo, os Estados têm de enfrentar a xenofobia institucionalizada, que assume a forma de discriminação sistémica e enraizada contra os estrangeiros (ou os indivíduos considerados estrangeiros) nas estruturas e instituições habituais da sociedade.<sup>130</sup>

---

<sup>127</sup> Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (2017) “Comunicado de Imprensa sobre o Tráfico de Pessoas e a Escravidão na Líbia” <<https://www.achpr.org/pressrelease/detail?id=73>> (acedido em 12/10/2022).

<sup>128</sup> *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International em nome do Endorois Welfare Council c. Com. N.º 276/2003*, 27.º Relatório de Actividades 151 (2009).

<sup>129</sup> Gabinete do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (2014) “Princípios e Directrizes Recomendados em matéria de Direitos Humanos nas Fronteiras Internacionais” <[https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/OHCHR\\_Recommended\\_Principles\\_Guidelines.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/OHCHR_Recommended_Principles_Guidelines.pdf)> (acedido em 10/09/2022).

<sup>130</sup> K P Vanyoro & L Ncube (2018) “[Re]-presenting knowledge: A cobertura da investigação sobre xenofobia em jornais sul-africanos seleccionados, 2008 -2013” <<http://www.migratingoutofpoverty.org/files/file.php?name=2017-18-3-vanyoro-2018-re-presenting-knowledge-the-coverage-of-xenophobia.pdf&site=354>> (acedido em 04/05/2023).

A igualdade de acesso aos recursos integrais também é importante para os migrantes que foram detidos. Este facto foi sublinhado no processo *IHRDA c. Angola*, em que a Comissão Africana recomendou que o Governo de Angola garantisse que todas as pessoas colocadas em detenção (incluindo os migrantes) tivessem acesso a exames, tratamento e cuidados médicos adequados.<sup>131</sup> Dado que os Estados têm uma posição especial de garante dos direitos das pessoas que se encontram sob a sua custódia em centros de detenção de migrantes, os Estados devem adoptar medidas rigorosas para mitigar quaisquer riscos para a vida, a integridade pessoal e a saúde das pessoas detidas.<sup>132</sup>

Além disso, todo o pessoal das forças da ordem deve ser devidamente seleccionado e receber formação sobre a forma de proteger, promover e cumprir o direito à igualdade dos migrantes, com proibições explícitas de controlos por amostragem discriminatórios, prisões, detenções, assédio e abusos.<sup>133</sup> Este facto está em conformidade com os artigos 1.º e 25.º da Carta Africana. Enquanto o artigo 1.º exige que os Estados reconheçam e tornem efectivos os direitos da Carta, o artigo 25.º estabelece que “os Estados Partes têm o dever de promover e fazer respeitar, através do ensino, da educação e da divulgação, os direitos e liberdades constantes da presente Carta”. Os Estados são igualmente obrigados a garantir que os direitos e as obrigações correspondentes sejam compreendidos pelos responsáveis pela sua aplicação (como as forças da ordem). Além disso, é necessário responsabilizar aqueles que utilizam ou perpetuam uma retórica política negativa no seu trabalho e nas suas acções quotidianas.<sup>134</sup> Uma compreensão substantiva da igualdade procura ainda criar condições favoráveis que permitam a todos os migrantes enriquecer igualmente a sociedade através das suas capacidades humanas, económicas e sociais, facilitando assim as suas contribuições para o desenvolvimento sustentável a nível local, nacional e internacional.<sup>135</sup> Isto reflecte-se no GCM, que exige que os Estados eliminem todas as formas de discriminação.

---

<sup>131</sup> *Institute for human rights and Developmentc. Angola* Comunicação n.º 292/2004, 24.º Relatório de Actividades 79 (2008) n.º 87.

<sup>132</sup> *Institute for human rights and Developmentc. Angola* Comunicação n.º 292/2004, 24.º Relatório de Actividades 79 (2008) n.º 87.

<sup>133</sup> *Institute for human rights and Developmentc. Angola*, Comunicação n.º 292/2004, 24.ª Rel. de Actividades 79 (2008) n.º 87.

<sup>134</sup> Alto Comissariado das Nações Unidas (2018) “Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular” (A/RES/73/195) < <https://www.ohchr.org/en/migration/global-compact-safe-orderly-and-regular-migration-gcm>> (acedido em 06/10/2022). Gabinete do Alto Comissariado das Nações Unidas (2022) “África do Sul: Peritos das NU condenam a violência xenófoba e a discriminação racial contra cidadãos estrangeiros” <<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/07/south-africa-un-experts-condemn-xenophobic-violence-and-racial>> (acedido em 03/10/2022).

<sup>135</sup> Alto Comissariado das Nações Unidas (2018) “Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular” (A/RES/73/195) < <https://www.ohchr.org/en/migration/global-compact-safe-orderly-and-regular-migration-gcm>> (acedido em 06/10/2022).

Os protocolos e cartas regionais, como o Protocolo de Maputo e a Carta Africana dos Direitos e do Bem-Estar da Criança, reforçam ainda mais esta protecção da igualdade, fornecendo pormenores suplementares sobre a interpretação do princípio da não discriminação em relação a estes grupos. Em particular, o n.º 1 do artigo 2.º do Protocolo de Maputo estabelece que os Estados Partes devem combater todas as formas de discriminação contra as mulheres através de medidas legislativas, institucionais e outras adequadas, apelando simultaneamente aos Estados para que integrem o género a todos os níveis de implementação. Reconhecendo o facto de as mulheres requerentes de asilo e refugiadas terem necessidades específicas em termos de género, o Protocolo relativo às Mulheres Africanas prevê ainda a igualdade de acesso ao processo de determinação do estatuto de refugiado; a disponibilização às mulheres refugiadas da sua própria identidade, bem como de outra documentação;<sup>136</sup> a inclusão das mulheres nas estruturas de tomada de decisão a todos os níveis; e a protecção das mulheres requerentes de asilo, refugiadas, repatriadas e deslocadas contra “todas as formas de violência, violação e outras formas de exploração sexual”.<sup>137</sup> Estes direitos são importantes porque as mulheres e as raparigas são particularmente vulneráveis à violência e aos abusos sexuais nos postos de controlo fronteiriços.<sup>138</sup> O compromisso da Carta Africana para com a igualdade, lido em conjunto com o apelo do Protocolo de Maputo para integrar o género em todos os planos e políticas (n.º 1, alínea c) do artigo 2.º)<sup>139</sup> apela a abordagens de migração sensíveis ao género.

A Carta Africana dos Direitos e do Bem-Estar da Criança aborda expressamente a questão da protecção dos refugiados. Nos termos do artigo 23.º da Carta, os Estados devem tomar as medidas adequadas para garantir que os procedimentos de asilo proporcionem uma protecção adequada às crianças. O artigo 3.º da Carta Africana dos Direitos da Criança prevê igualmente o seguinte: “Todas as crianças gozam dos direitos e liberdades reconhecidos e garantidos pela presente Carta, independentemente da raça, etnia, cor, sexo, língua, religião, opiniões políticas ou outras, origem nacional ou social, fortuna, nascimento ou qualquer outra situação da criança ou dos seus pais ou representantes legais.” Não devem nomeadamente sofrer quaisquer consequências adversas devido ao seu estatuto migratório ou ao dos seus pais ou tutores legais. A Carta reconhece o princípio de que o interesse superior da criança

---

<sup>136</sup> N.º 2, alínea k), do artigo 4.º do Protocolo de Maputo.

<sup>137</sup> N.º 3 do artigo 11.º do Protocolo de Maputo.

<sup>138</sup> Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (2020) “Milhares de refugiados e migrantes sofrem violações extremas dos seus direitos nas viagens para a costa mediterrânica de África, revela um novo relatório do ACNUR/MMC” &lthttps://www.unhcr.org/news/press/2020/7/5f1ee9314/thousands-refugees-migrants-suffer-extreme-rights-abuses-journeys-africas.html> (acedido em 09/02/2023).

<sup>139</sup> O n.º 1, alínea c) do artigo 2.º estabelece que os Estados Partes combatem todas as formas de discriminação contra a mulher através de medidas legislativas, institucionais e outras adequadas. A este respeito, (c) integram uma perspetiva de género nas suas decisões políticas, legislações, planos de desenvolvimento, programas e actividades e em todas as outras esferas da vida”.

(artigo 4.º) deve ser uma consideração primordial em qualquer medida que afecte ou possa afectar os direitos humanos de uma criança. Os Estados devem adoptar as medidas necessárias para que as crianças de todas as idades possam ser ouvidas nos processos que lhes dizem respeito. Este sentimento reflecte-se na Agenda 2063 da UA, que se compromete a não deixar ninguém para trás.<sup>140</sup>

A Convenção Africana para os Refugiados reconhece especificamente o direito à igualdade dos refugiados, afirmando que: “Os Estados-Membros comprometem-se a aplicar as disposições da presente Convenção a todos os refugiados, sem discriminação de raça, religião, nacionalidade, pertença a um determinado grupo social ou opiniões políticas.”<sup>141</sup> Isto revela que as normas de tratamento favorável, tal como previstas na Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados, devem ser informadas e aplicadas através da perspectiva da igualdade substantiva.<sup>142</sup>

#### 4.6.2 O direito à vida

Dado que a Comissão Africana descreveu o direito à vida como “o eixo” de todos os direitos, este direito é claramente um direito supremo e não derogável, aplicável a todas as pessoas em qualquer altura. O direito substantivo à vida, tal como protegido na Carta Africana, aplica-se expressamente a “todas as pessoas”. O artigo 4.º da Carta Africana estipula que: “Os seres humanos são invioláveis. Todo o ser humano tem direito ao respeito pela sua vida e pela integridade da sua pessoa. Ninguém pode ser arbitrariamente privado do seu direito.” O dever de levar a tribunal os responsáveis pelas violações do direito à vida estende-se às execuções extrajudiciais que ocorrem durante a viagem de um migrante do país de origem para o país de destino e vice-versa.<sup>143</sup> Os Estados têm igualmente o dever de atenuar a perda de vidas humanas quando os migrantes atravessam as fronteiras terrestres e marítimas.<sup>144</sup>

Embora o direito à vida seja afectado pelas acções das forças da ordem, também é afectado pelo facto de as forças da ordem não agirem, em certos casos. O direito à vida, juntamente com o artigo 1.º da Carta Africana, que exige que os Estados tomem medidas para tornar

---

<sup>140</sup> O Comité dos Direitos da Criança publicou Comentários Gerais pormenorizados sobre as obrigações dos Estados em relação às crianças no contexto da migração. Outras normas valiosas e autorizadas são a *Recomendação do Comité de Ministros do Conselho da Europa sobre a tutela efectiva de crianças não acompanhadas e separadas no contexto da migração*.

<sup>141</sup> Artigo 4.º da Convenção Africana sobre os Refugiados.

<sup>142</sup> C Kavuro (2018) “Acesso dos Refugiados aos Direitos Socioeconómicos: Tratamento Favorável para a Protecção da Dignidade Humana” LLD Dissertation (Stellenbosch University) página 336.

<sup>143</sup> Ver Assembleia Geral das Nações Unidas, Resolução 23/20, *Direitos humanos dos migrantes*, Doc das NU. A/HRC/RES/23/20, 26 de Junho de 2013, n.º 4(c).

<sup>144</sup> Ver Assembleia Geral das Nações Unidas, Resolução 23/20, *Direitos humanos dos migrantes*, Doc das NU. A/HRC/RES/23/20, 26 de Junho de 2013, alínea d) n.º4.

efectivos os direitos consagrados na Carta, sublinha a importância do princípio da devida diligência<sup>145</sup> ao abrigo do direito internacional. Este princípio diz respeito à responsabilidade do Estado não só de se abster de causar danos, mas também de *prevenir* actos de violência. Este aspeto é particularmente importante no que se refere ao dever das forças da ordem a exercerem a devida diligência no seu trabalho quotidiano.

O direito à vida consagrado na Carta Africana, lido em conjunto com o n.º 3 do artigo 2.º da Convenção Africana para os Refugiados, torna claro que o princípio da não repulsão também deve basear-se numa concepção digna da vida. O n.º 3 do artigo 2.º da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados prevê que “nenhuma pessoa pode ser sujeita por um Estado-Membro a medidas, tais como a rejeição na fronteira, o regresso ou a expulsão, que a obriguem a regressar ou a permanecer num território onde a sua vida, integridade física ou liberdade estejam ameaçadas pelas razões enunciadas no artigo 1.º” A CADHP, Comentário Geral nº 3 sobre a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos: O Direito à Vida (artigo 4.º), 18 de Novembro de 2015 (“Comentário Geral 3”), apela especificamente a uma interpretação ampla das responsabilidades do Estado no que diz respeito à protecção da vida.<sup>146</sup> O Comentário Geral 3 refere ainda as respostas humanitárias a situações de emergência, como reflexo da ambição da Carta de assegurar uma vida melhor para todos.<sup>147</sup> O n.º 40 do Comentário Geral estabelece ainda que os Estados não devem violar o princípio da não repulsão e que o direito à vida deve ser interpretado de forma ampla para abranger uma vida digna. Tal como sublinhado na Posição Comum Africana (PCA) sobre a Eficácia da Ajuda Humanitária:<sup>148</sup> “Os Estados são os principais responsáveis, ao abrigo do direito internacional, pelas necessidades humanitárias de todos os segmentos da sua população.”<sup>149</sup> Embora os Estados sejam os principais responsáveis neste domínio, a PCA sublinha que a

---

<sup>145</sup> O conceito de diligência devida refere-se ao dever do Estado de *prevenir* actos de violência que ocorram em privado ou entre sujeitos estatais. Já no século XVII, os juristas referiam-se a ela como a obrigação do soberano de impedir que os particulares causassem danos a cidadãos estrangeiros e aos seus bens e de assegurar o pagamento de indemnizações em caso de danos. O conceito foi utilizado pela primeira vez para a protecção dos direitos humanos na década de 1970, em relação aos desaparecimentos forçados na América Latina. No processo *Velsquez Rodriguez, Tribunal Interamericano dos Direitos do Homem de 1988 (ser. C) No. 4 (29 de Julho)*, o Tribunal Interamericano dos Direitos do Homem considerou que Honduras não havia cumprido suas obrigações nos termos do n.º 1 do artigo 1.º da Convenção Americana de Direitos Humanos, enfatizando que: “Os Estados têm a obrigação legal de tomar medidas razoáveis para prevenir as violações dos direitos humanos e de utilizar os meios à sua disposição para levar a cabo uma investigação séria das violações cometidas no âmbito da sua jurisdição, identificar os responsáveis, impor a punição adequada e garantir à vítima uma indemnização adequada.” (n.º 174).

<sup>146</sup> Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos “Comentário Geral nº 3: sobre o direito à vida”, n.º 3.

<sup>147</sup> Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos “Comentário Geral nº 3: sobre o direito à vida”, n.º 5.

<sup>148</sup> União Africana (2016) “Posição Comum Africana sobre a Eficácia Humanitária” <<https://www.tralac.org/images/docs/9719/common-african-position-cap-on-humanitarian-effectiveness-may-2016.pdf>> (acedido em 23/03/2023).

<sup>149</sup> União Africana (2016) “Posição Comum Africana sobre a Eficácia Humanitária” <<https://www.tralac.org/images/docs/9719/common-african-position-cap-on-humanitarian-effectiveness-may-2016.pdf>> (acedido em 23/03/2023), parágrafo 38.

comunidade internacional deve ajudar a partilhar este encargo.<sup>150</sup> A PCA prevê ainda que os Estados são obrigados a criar espaços adequados e propícios à protecção e assistência e a garantir a segurança de todas as populações.<sup>151</sup>

Mesmo em situações em que os Estados procuram combater as ameaças à segurança e o crime organizado, as restrições ao direito à vida estão sujeitas a requisitos rigorosos.<sup>152</sup> Como salientado nos *Princípios e Directrizes da Comissão Africana sobre os Direitos Humanos e dos Povos no Combate ao Terrorismo em África*: “As operações de combate ao terrorismo devem ser estritamente adaptadas e proporcionais ao objectivo de proteger as pessoas contra a violência e devem ser planeadas e controladas pelas autoridades de modo a minimizar, tanto quanto possível, o recurso à força letal ou não letal.”<sup>153</sup> As normas internacionais existentes relativas ao uso da força também já abordam as ameaças substanciais à vida, incluindo as representadas por terroristas armados ou bombistas suicidas. O princípio básico 9<sup>154</sup> é amplamente entendido como permitindo o uso intencional de força letal apenas quando tal seria “estritamente inevitável para proteger a vida.”<sup>155</sup> As acções abusivas das forças da ordem devem, por conseguinte, ser analisadas em conformidade com este quadro.

O Comentário Geral 3 da Comissão Africana também prevê que os Estados devem tomar todas as medidas de precaução razoáveis para proteger a vida e evitar o uso excessivo da força pelos seus agentes. Estas medidas incluem o fornecimento de equipamento e formação adequados, a criação de um quadro legislativo eficaz e a realização de um planeamento eficaz.<sup>156</sup> O uso intencional da força letal pelas forças da ordem é proibido, excepto se for estritamente necessário para proteger a vida.<sup>157</sup>

---

<sup>150</sup> União Africana (2016) “Posição Comum Africana sobre a Eficácia Humanitária” <<https://www.tralac.org/images/docs/9719/common-african-position-cap-on-humanitarian-effectiveness-may-2016.pdf>> (acedido em 23/03/2023), parágrafo 126.

<sup>151</sup> União Africana (2016) “Posição Comum Africana sobre a Eficácia Humanitária” <<https://www.tralac.org/images/docs/9719/common-african-position-cap-on-humanitarian-effectiveness-may-2016.pdf>> (acedido em 23/03/2023), parágrafo 38.

<sup>152</sup> Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos “Comentário Geral nº 3: sobre o direito à vida”, o n.º 2 indica, em particular, que: “O crime organizado e o terrorismo podem constituir ameaças significativas ao exercício do direito à vida e exigem uma resposta firme do Estado, mas que tenha sempre em conta as exigências do direito internacional dos direitos humanos.”

<sup>153</sup> Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos “Princípios e Directrizes da CADHP sobre Direitos Humanos e dos Povos na Luta Contra o Terrorismo em África” Princípio 2(B)(ii).

<sup>154</sup> Dos Princípios e Directrizes da CADHP sobre Direitos Humanos e dos Povos no Combate ao Terrorismo em África.

<sup>155</sup> Esta linguagem é retirada dos Princípios Básicos das Nações Unidas sobre o Uso da Força e das Armas de Fogo, mas foi também adoptada pela Comissão Africana, ver CADHP, Princípios e Directrizes da CADHP sobre Direitos Humanos e dos Povos no Combate ao Terrorismo em África, Princípio 2(B).

<sup>156</sup> Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos “Comentário Geral nº 3: sobre o direito à vida”, n.º E 27.

<sup>157</sup> Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos “Comentário Geral nº 3: sobre o direito à vida”, n.º E 27.

Por conseguinte, os Estados têm a responsabilidade de impedir a privação arbitrária da vida causada pelas suas próprias forças da ordem,<sup>158</sup> e de proteger os indivíduos e os grupos de tais privações por terceiros.<sup>159</sup> Este dever incorpora igualmente a responsabilidade de investigar quaisquer assassinatos que ocorram e de responsabilizar os perpetradores. Isto conjuga-se com o n. 2 do artigo 27.º da Carta que exige direitos a serem exercidos “tendo em devida consideração os direitos dos outros, a segurança colectiva, a moralidade e o interesse comum.” Embora as preocupações com a criminalidade e a segurança, como o terrorismo, exijam necessariamente uma resposta firme por parte do Estado, essas respostas devem assentar no direito internacional dos direitos humanos.<sup>160</sup> Nos contextos das forças da ordem, em que o uso da força pode ameaçar o direito à vida dos migrantes, devem ser considerados os seis princípios fundamentais da legalidade, precaução, necessidade, proporcionalidade, responsabilidade e não discriminação.

No que diz respeito à legalidade, qualquer uso da força por parte das forças da ordem deve basear-se em leis nacionais já existentes e publicamente disponíveis que respeitem as leis e normas internacionais em matéria de direitos humanos. As leis nacionais relativas ao uso da força também não devem sancionar o uso de armas proibidas, enquanto os objectivos legítimos da força da ordem devem ser claramente definidos.<sup>161</sup>

Em termos da necessidade de precaução, o direito internacional exige que as operações de aplicação da lei sejam planeadas e executadas de forma a minimizar os danos, os ferimentos e a perda de vidas.<sup>162</sup> Consequentemente, quaisquer operações abertas de “disparar para matar” contra migrantes ou políticas de “não retirada” são geralmente consideradas ilegais.<sup>163</sup>

---

<sup>158</sup> Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos “Comentário Geral nº 3: sobre o direito à vida”, n.º E 27.

<sup>159</sup> Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos “Comentário Geral nº 3: sobre o direito à vida”, n.º 2.

<sup>160</sup> Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos “Comentário Geral nº 3: sobre o direito à vida”, n.º 2.

<sup>161</sup> Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (2023) “Estudo sobre o Uso da Força pelas Forças da Ordem em África” &lt; <https://achpr.au.int/en/documents/2023-02-17/study-use-force-law-enforcement-officials-africa>> (acedido em 23/03/2023) página 8.

<sup>162</sup> Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (2023) “Estudo sobre o Uso da Força pelas Forças da Ordem em África” &lt; <https://achpr.au.int/en/documents/2023-02-17/study-use-force-law-enforcement-officials-africa>> (acedido em 23/03/2023) página 9, onde o estudo cita directamente as Directrizes da Comissão sobre o Policiamento de Manifestações:

“No planeamento, preparação e condução de uma operação para a manutenção da ordem pública, devem ser tomadas medidas táticas e outras para evitar o uso da força e, quando a força é inevitável, para minimizar as consequências prejudiciais do uso da força. Se o uso da força for necessário e proporcional, mas a necessidade de força pudesse razoavelmente ter sido evitada em primeiro lugar, exercendo todas as precauções no planeamento e preparação para uma operação de manutenção da ordem pública, os comandantes operacionais devem ser responsabilizados”. Ver: Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (2017) *Directrizes sobre o Policiamento de Manifestações*, n.º. 21.2.1.

<sup>163</sup> Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (2023) “Estudo sobre o Uso da Força pelas Forças da Ordem em África” < <https://achpr.au.int/en/documents/2023-02-17/study-use-force-law-enforcement-officials-africa>> (acedido em 23/03/2023) página 9, onde o estudo cita o caso do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, *Yukhymovych c. Ucrânia, Acórdão* (Quinta Secção), 17 de Dezembro de 2020, n.ºs 73, 86, 87, em referência à proibição de políticas de disparar para matar.

No que respeita à necessidade, as forças da ordem só devem utilizar a força quando for absolutamente necessário e na prossecução de um objectivo legítimo de aplicação da lei, devendo ser utilizada apenas a força mínima necessária.<sup>164</sup> As forças da ordem devem também procurar utilizar mecanismos não violentos, como a negociação e a persuasão, para incentivar o cumprimento das suas instruções.<sup>165</sup>

O princípio da proporcionalidade exige que as forças da ordem limitem o uso da força a um nível que corresponda à gravidade da infracção em causa e aos objectivos legais a atingir. Simultaneamente, as forças da ordem devem ter em conta e procurar minimizar o potencial impacto nas pessoas presentes.<sup>166</sup>

Em termos de responsabilidade, os Estados têm o dever de responsabilizar as forças da ordem pelas suas acções, o que inclui o uso da força<sup>167</sup>, bem como a incapacidade de proteger os membros do público contra ameaças graves. Para que haja responsabilização, é essencial que as forças da ordem criem mecanismos internos independentes de responsabilização. Além disso, as autoridades de supervisão, os relatórios e a transparência são elementos essenciais da responsabilização.<sup>168</sup>

As forças da ordem não devem, além disso, discriminar com base no estatuto, como o sexo, o estatuto socioeconómico, a identidade de género ou a orientação sexual. As forças da ordem não podem, por conseguinte, infringir os direitos protegidos pela Carta Africana, incluindo o direito à vida, com base na definição discriminatória de perfis.<sup>169</sup> Por conseguinte, as forças da ordem devem responder às necessidades e vulnerabilidades específicas dos migrantes.

---

<sup>164</sup> Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (2023) “Estudo sobre o Uso da Força pelas Forças da Ordem em África” < <https://achpr.au.int/en/documents/2023-02-17/study-use-force-law-enforcement-officials-africa> > (acedido em 23/03/2023) página 11.

<sup>165</sup> Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (2023) “Estudo sobre o Uso da Força pelas Forças da Ordem em África” < <https://achpr.au.int/en/documents/2023-02-17/study-use-force-law-enforcement-officials-africa> > (acedido em 23/03/2023) página 11.

<sup>166</sup> Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (2023) “Estudo sobre o Uso da Força pelas Forças da Ordem em África” < <https://achpr.au.int/en/documents/2023-02-17/study-use-force-law-enforcement-officials-africa> > (acedido em 23/03/2023) página 12.

<sup>167</sup> Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (2023) “Estudo sobre o Uso da Força pelas Forças da Ordem em África” < <https://achpr.au.int/en/documents/2023-02-17/study-use-force-law-enforcement-officials-africa> > (acedido em 23/03/2023) página 13, onde o estudo faz referência à Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, Comentário Geral n.º 4 sobre o Direito à Reparação para as Vítimas de Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (artigo 5.º), 2017, n.º 46.

<sup>168</sup> Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (2023) “Estudo sobre o Uso da Força pelas Forças da Ordem em África” < <https://achpr.au.int/en/documents/2023-02-17/study-use-force-law-enforcement-officials-africa> > (acedido em 23/03/2023) página 13.

<sup>169</sup> Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (2023) “Estudo sobre o Uso da Força pelas Forças da Ordem em África” < <https://achpr.au.int/en/documents/2023-02-17/study-use-force-law-enforcement-officials-africa> > (acedido em 23/03/2023) página 10.

Todos os migrantes têm, portanto, o direito à vida e os Estados têm a obrigação de garantir que nenhum migrante seja arbitrariamente privado desse direito.<sup>170</sup> Se associarmos o direito internacional dos direitos humanos ao direito internacional do mar, os Estados têm também o dever de proteger e garantir o direito à vida das pessoas que se encontram no mar no seu território. Os Estados têm ainda a obrigação de proteger o direito à vida dos migrantes a bordo de um navio que esteja sob a sua jurisdição. O direito internacional do mar, em particular, desenvolveu disposições relativas às obrigações em matéria de salvamento de pessoas perdidas no mar. Por exemplo, o artigo 98.º da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar impõe aos comandantes dos navios a obrigação de prestar assistência a qualquer pessoa encontrada no mar e que esteja em perigo de se perder. Os comandantes dos navios são igualmente obrigados a socorrer as pessoas em perigo se forem informados da sua necessidade de assistência, desde que tal acção não ponha gravemente em perigo o navio, a tripulação ou os seus passageiros. Além disso, os Estados costeiros têm uma obrigação positiva de cooperar com todos os Estados vizinhos para promover eficazmente os serviços de busca e salvamento.<sup>171</sup>

#### 4.6.3 O direito à dignidade humana

O artigo 5.º da Carta Africana estipula que: “cada indivíduo tem o direito ao respeito da dignidade inerente ao ser humano e ao reconhecimento do seu estatuto jurídico.” Todas as formas de exploração, incluindo a tortura, são igualmente proibidas. O direito à dignidade humana tem uma importância significativa no contexto da migração, especialmente quando os migrantes são separados das suas famílias, quando lhes é negado o acesso a processos de documentação, quando são mantidos em condições degradantes de detenção ou quando são abusados, torturados ou maltratados pelas forças da ordem. Tal como a Comissão Africana observou, a tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes continuam a ser uma grave preocupação em todo o continente africano.<sup>172</sup> O direito a ser protegido da tortura e de outros maus tratos é também particularmente preocupante no que diz respeito aos detidos. Nas situações em que um migrante é inicialmente detido pela polícia sem quaisquer ferimentos aparentes, mas posteriormente apresenta ferimentos, torna-se imperativo que o Estado forneça uma explicação credível e

---

<sup>170</sup> Ver ICCPR, artigo 6.º; ICRMW, artigo 9.

<sup>171</sup> A Convenção Internacional de 1979 sobre Busca e Salvamento Marítimo prevê que as pessoas em perigo no mar devem ser assistidas independentemente da sua nacionalidade, estatuto ou circunstâncias em que se encontrem. Ver Comissão Internacional de Juristas, *Migração e Direito Internacional dos Direitos Humanos: Um Guia do Praticante* (2014), página 101.

<sup>172</sup> CADHP, Comentário Geral N.º 4 sobre O Direito à Reparação das Vítimas de Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (artigo 5.º), n.º 1.

coerente sobre o que causou esses ferimentos.<sup>173</sup> Assim, existe uma presunção de que qualquer pessoa, independentemente do seu estatuto de migrante, que sofra ferimentos durante a detenção, foi provavelmente sujeita a maus-tratos. O direito à dignidade está inevitavelmente ligado a outros direitos, tais como o direito à igualdade, a um processo justo, à liberdade de circulação, aos direitos socioeconómicos e ao direito à liberdade e à segurança da pessoa.<sup>174</sup>

#### 4.6.4 O direito à liberdade e à segurança da pessoa

Como salientou Alice Edwards, Relatora Especial das Nações Unidas para a protecção contra a tortura, “excepto em casos individuais específicos, a detenção é, em grande medida, um instrumento extremamente grosseiro para combater a migração irregular.”<sup>175</sup> Como princípio geral, a privação do direito à liberdade só é aceitável se for autorizada por lei e se for compatível com a Carta Africana.<sup>176</sup> A menos que exista uma ameaça à segurança humana, as forças da ordem devem considerar todas as outras opções antes de efectuar uma detenção.<sup>177</sup> Existem compromissos dos Estados, a nível nacional, regional e internacional, no sentido de desenvolver e aplicar alternativas à detenção.

O Comentário Geral n.º 35 do Comité dos Direitos Humanos sobre o direito à liberdade e à segurança da pessoa confirma que a detenção no decurso de um processo de migração não é, por si só, arbitrária. No entanto, a directiva afirma que a detenção deve ser justificada com base no facto de ser razoável, necessária e proporcional, tendo em conta as circunstâncias

---

<sup>173</sup> Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, *Shuriyya Zeynalov c. Azerbaijão*, Acórdão de 10 de Setembro de 2020, n.º 50.

<sup>174</sup> A Comissão Africana reconheceu a ligação entre os direitos socioeconómicos e a dignidade. Ver: *Social and Economics Rights Action Centre (SERAC) e Outro c. Nigéria* (2001) AHRLR 60 (CADHP 2001), 260 n.º 64- 66.

<sup>175</sup> Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (2011) “Retomando o Fundamental: O direito à liberdade e à segurança das pessoas e “alternativas à detenção” dos refugiados, requerentes de asilo, apátridas e outros migrantes” <<https://www.unhcr.org/4dc949c49.pdf>> (acedido em 12/10/2022).

<sup>176</sup> No entanto, a simples menção da frase “excepto por razões e condições previamente estabelecidas por lei” no artigo 6.º da Carta Africana não significa que qualquer lei nacional possa justificar a privação da liberdade dessas pessoas, nem pode um Estado Parte na Carta Africana evitar as suas responsabilidades recorrendo às cláusulas de limitação e de recuperação previstas na Carta Africana; *Purohit e Moore c. Gâmbia*, CADHP, Comunicação n.º 241/2001 (2003), n.º 64. Disponível em [http://www.achpr.org/files/sessions/33rd/comunications/241.01/achpr33\\_241\\_01\\_eng.pdf](http://www.achpr.org/files/sessions/33rd/comunications/241.01/achpr33_241_01_eng.pdf) (acedido em 12/04/2019) Ver Carta Africana, artigo 6.º; Convenção Americana, artigo 7.º; CEDH, artigo 5.º; PIDCP, artigo 9.º Nos termos do artigo 9.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, um Estado não deve prender e deter arbitrariamente um indivíduo, e o Estado deve demonstrar que foram consideradas outras medidas menos intrusivas para além da detenção e que estas foram consideradas insuficientes para provar que a detenção não é arbitrária.

<sup>177</sup> O Comentário Geral n.º 5 sobre o direito à liberdade e à segurança da pessoa afirma que: “Os requerentes de asilo que entram ilegalmente no território de um Estado Parte podem ser detidos durante um breve período inicial, a fim de documentar a sua entrada, registar os seus pedidos e determinar a sua identidade, caso esta seja duvidosa. Continuar a detê-los enquanto os seus pedidos estão a ser resolvidos seria arbitrário na ausência de razões particulares específicas para o indivíduo, tais como uma probabilidade individualizada de fuga, um perigo de crimes contra terceiros ou um risco de actos contra a segurança nacional.”

específicas. A detenção deve igualmente ser reavaliada à medida que se prolonga no tempo.<sup>178</sup>

Quando um funcionário público recorre à detenção, deve existir uma relação racional entre a lei, a sua aplicação e o objectivo pretendido. Por conseguinte, os funcionários responsáveis pelo controlo nas fronteiras nunca podem deter um migrante com o único objectivo de o intimidar ou assediar ou de extorquir um suborno. Todas as pessoas privadas da sua liberdade devem igualmente ser tratadas com humanidade. Além disso, as prisões e detenções só são permitidas se forem efectuadas em conformidade com os princípios e as normas de direitos humanos, incluindo as decorrentes das Directrizes de Luanda da Comissão Africana.<sup>179</sup> As Directrizes de Luanda sublinham que todas as pessoas têm direito aos mesmos direitos e liberdades fundamentais, sem qualquer tipo de discriminação, incluindo o direito de não serem objecto de prisão e detenção arbitrárias e de serem prontamente informadas dos motivos da sua detenção.<sup>180</sup> Têm igualmente o direito de serem apresentados rapidamente a uma autoridade judicial e de serem objecto de um julgamento justo e imparcial.<sup>181</sup> As directrizes sublinham ainda que as forças da ordem devem ter em conta as necessidades específicas dos grupos vulneráveis, como os refugiados e os estrangeiros.<sup>182</sup> Exemplos de vulnerabilidades enfrentadas pelos migrantes incluem barreiras linguísticas, falta de acesso a representação legal e conhecimento limitado dos seus direitos.

Se a pessoa presa ou detida for um cidadão estrangeiro, deve ser prontamente informada do direito de comunicar com a sua embaixada ou posto consular. Além disso, se a pessoa for refugiada ou apátrida ou estiver sob a protecção de uma organização intergovernamental,

---

<sup>178</sup> Comentário Geral n.º 35 do Comité dos Direitos Humanos sobre o direito à liberdade e à segurança da pessoa” <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/244/51/PDF/G1424451.pdf?OpenElement>> (acedido em 16/03/2023) n.º 18.

<sup>179</sup> *No entanto, a simples menção da frase* “excepto por razões e condições previamente estabelecidas por lei” no artigo 6.º da Carta Africana não significa que qualquer lei nacional possa justificar a privação da liberdade dessas pessoas, nem pode um Estado parte na Carta Africana evitar as suas responsabilidades recorrendo às cláusulas de limitação e de recuperação previstas na Carta Africana; *Purohit e Moore c. Gâmbia*, CADHP, Comunicação n.º 241/2001 (2003), n.º 64. As Directrizes sobre as Condições de Detenção, Custódia e Prisão Preventiva em África (“Directrizes de Luanda”) baseiam-se neste quadro existente e nos direitos à igualdade, à vida, à dignidade, à segurança, a um julgamento justo e a um sistema judicial independente. As presentes directrizes clarificam os fundamentos de uma detenção legal. Assim, as detenções só podem ser efectuadas com base em fundamentos e procedimentos estabelecidos por lei, que devem ser claros, acessíveis e precisos. As detenções também não podem ser efectuadas de forma discriminatória, sendo expressamente proibida a discriminação em razão da raça, etnia, cor, língua, religião, filiação política, nacionalidade, origem social ou qualquer outro estatuto.

<sup>180</sup> Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (2016) “Directrizes sobre as Condições de Detenção, Custódia Policial e Prisão Preventiva em África” &lt; <https://www.refworld.org/docid/5799fac04.html>> (acedido em 02/05/2023) secções 1 e 4.

<sup>181</sup> Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (2016) “Directrizes sobre as Condições de Detenção, Custódia Policial e Prisão Preventiva em África” &lt; <https://www.refworld.org/docid/5799fac04.html>> (acedido em 02/05/2023) secção 7.

<sup>182</sup> Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (2016) “Directrizes sobre as Condições de Detenção, Custódia Policial e Prisão Preventiva em África” &lt; <https://www.refworld.org/docid/5799fac04.html>> (acedido em 02/05/2023) secções 29 e 34.

deve ser notificada sem demora do direito de comunicar com a organização internacional competente.<sup>183</sup>

Além disso, a detenção prolongada de um migrante nunca é justificada simplesmente por períodos de espera prolongados por documentos administrativos, como uma autorização de entrada ou até ao final do processo de afastamento,<sup>184</sup> especialmente quando os Estados Partes podem recorrer a obrigações de notificação<sup>185</sup> ou outras medidas menos intrusivas para garantir o cumprimento da legislação nacional.<sup>186</sup> O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos apelou especificamente aos Estados para que alterassem as suas leis de modo a estabelecer uma presunção legislativa contra a detenção e a prescrever legalmente alternativas à detenção que respeitem os direitos humanos.<sup>187</sup>

#### 4.6.5 Os direitos relativos ao processo equitativo

O processo equitativo baseia-se no Estado de direito, que as Nações Unidas definiram como: *“Um princípio de governação segundo o qual todas as pessoas, instituições e entidades, públicas e privadas, incluindo o próprio Estado, são responsáveis perante leis que são promulgadas publicamente, aplicadas de forma equitativa e julgadas de forma independente, e que são coerentes com as normas e padrões internacionais em matéria de direitos humanos”*.<sup>188</sup> A própria Carta Africana está profundamente enraizada no princípio da

---

<sup>183</sup> Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (2016) “Directrizes sobre as Condições de Detenção, Custódia Policial e Prisão Preventiva em África” &lt; <https://www.refworld.org/docid/5799fac04.html> > (acedido em 02/05/2023) secções 4 e 34.

<sup>184</sup> A impossibilidade de um Estado Parte efectuar a expulsão de um indivíduo devido à apatridia ou a outros obstáculos não justifica a detenção por tempo indeterminado. Ver: Comentário Geral n.º 35 do Comité dos Direitos Humanos sobre o direito à liberdade e à segurança da pessoa” <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/244/51/PDF/G1424451.pdf?OpenElement>> (acedido em 16/03/2023) n.º 18.

<sup>185</sup> “A decisão [de detenção] deve considerar factores relevantes caso a caso e não se basear numa regra obrigatória para uma categoria alargada; deve ter em conta meios menos invasivos para atingir os mesmos fins, tais como obrigações de apresentação de relatórios, garantias ou outras condições para evitar a fuga; e deve ser sujeita a uma reavaliação periódica e a uma revisão judicial.” Ver: Comentário Geral n.º 35 do Comité dos Direitos Humanos sobre o direito à liberdade e à segurança da pessoa” <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/244/51/PDF/G1424451.pdf?OpenElement>> (acedido em 16/03/2023) n.º 18.

<sup>186</sup> Ver Comité dos Direitos Humanos, A c. Austrália, Comunicação n.º 560/1993, Pareceres de 30 de Abril de 1997, n.º. 8.2.

<sup>187</sup> Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos - Equipa de Migração (2019) “Observações escritas iniciais ao Comentário Geral n.º 5 do Comité para a Protecção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros das suas Famílias sobre o Direito à Liberdade e à Protecção contra a Detenção Arbitrária” &lt; <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CMW/GC5/MigrationTeam.pdf> > (acedido em 07/11/2022).

<sup>188</sup> Secretário-Geral das Nações Unidas (2004) “O Estado de direito e a justiça de transição nas sociedades em situação de conflito e pós-conflito: Relatório do Secretário-Geral, página 4.

legalidade<sup>189</sup> e no Estado de direito.<sup>190</sup> O compromisso de proteger o direito a um processo justo, em conformidade com o Estado de direito, manifesta-se de forma mais clara no artigo 7.º da Carta Africana, que prevê que todas as pessoas têm o direito de ser ouvidas, incluindo o direito de recurso, o direito de serem presumidas inocentes, o direito de apresentar uma defesa e o direito de serem julgadas num prazo razoável por um tribunal imparcial.

Nos seus Princípios e Directrizes sobre o Direito a um Julgamento Justo e à Assistência Jurídica em África e nas decisões sobre comunicações, a Comissão Africana observou que: “Os Estados devem assegurar que qualquer pessoa presa ou detida disponha das facilidades necessárias para comunicar, se for caso disso, com o seu advogado, médico, família e amigos e, no caso de um cidadão estrangeiro, com a sua embaixada ou posto consular ou com uma organização internacional.” Os Princípios e Directrizes clarificam ainda que “[n]enhuma circunstância, seja ela uma ameaça de guerra ou qualquer outra emergência pública, pode ser invocada para justificar derrogações ao direito a um julgamento justo”.<sup>191</sup> Os Estados e as instituições estatais, como as forças da ordem, devem, além disso, ter em conta as circunstâncias individuais de todos os migrantes nas suas fronteiras e garantir uma protecção eficaz e o acesso à justiça.

A Comissão Africana considerou que as pessoas em situação irregular não estão desprovidas de direitos e que, “embora [a Comissão] aceite o direito dos Estados Partes de intentar acções judiciais contra os migrantes ilegais e de os deportar se tal se justificar, os migrantes têm

---

<sup>189</sup> Ver *Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos*, n.º 2 do artigo 7.º; em toda a *Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos*, os Estados só podem restringir os direitos e liberdades dos indivíduos quando previsto por lei, tal como consta dos artigos 6.º, 7.º, 8.º, 10.º, 11.º, 12.º e 14.º; Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, n.º 1 do artigo 15.º; Comunicações 48/90-50/91-52/91-89/93, *Amnistia Internacional, Comitee Loosli Bachelard, Lawyers' Committee for Human Rights, Association of Members of the Episcopal Conference of East Africa c. Sudão* (Novembro 1999), n.º 59; *Comissão dos Direitos do Homem das Nações Unidas*, Comentário Geral 29, n.º 7; *Comissão dos Direitos do Homem das Nações Unidas*, Comentário Geral 27, n.º 13; TEDH, e Nota Explicativa do Princípio 1(G), *Proibição da Discriminação*.

<sup>190</sup> Protocolo relativo à Criação do Conselho de Paz e Segurança da União Africana. O n.º 13 do Preâmbulo estabelece que os líderes africanos estão conscientes “do facto de que o desenvolvimento de instituições e de uma cultura democráticas sólidas, a observância dos direitos humanos e do Estado de direito ... são essenciais para a promoção da segurança colectiva, da paz e da estabilidade duradouras, bem como para a prevenção de conflitos”. A alínea f) do artigo 3.º estabelece que um dos objectivos do Conselho de Paz e Segurança da União Africana é “promover e incentivar ... o Estado de Direito ... no quadro dos esforços de prevenção de conflitos”. De acordo com a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 (Declaração Universal), “para que o homem não seja obrigado a recorrer (...) à rebelião contra a tirania e a opressão, é indispensável que os direitos humanos sejam protegidos pelo Estado de direito”.

<sup>191</sup> Comissão Africana, Princípios e Directrizes sobre o Direito a um Julgamento Justo e Assistência Jurídica em África, 2003, secção R. Declaração e Recomendações de Dakar sobre o Direito a um Julgamento Justo em África, 26.ª Sessão Ordinária, 1-15 de Novembro de 1999; Comunicação 218/98 Organização das Liberdades Civis, Centro de Defesa Jurídica, Projecto de Defesa e Assistência Jurídica/Nigéria; Comunicação 301/05 Haregewoin Gebre-Sellaise & IHRDA (em nome de antigos funcionários do Dergue) c. Etiópia, 7 de Novembro de 2011, n.º 239. Ver também Comissão dos Direitos do Homem das Nações Unidas, Comentário Geral n.º 32, CCPR/C/GC/32 (2007), n.º 6.

direito a um processo legal justo e à plena protecção dos seus direitos fundamentais”. Estes direitos incluem o direito à vida e a proibição da tortura e de comportamentos degradantes.<sup>192</sup>

Numa decisão de 2010, a Comissão Africana esclareceu ainda que o artigo 7.º se aplica especificamente aos migrantes. Neste caso, um professor de ciências políticas da Universidade do Botswana (Kenneth Good) tinha escrito um artigo no qual criticava a abordagem do Botswana relativamente à sucessão presidencial. Pouco tempo depois, o Presidente do Botswana declarou Kenneth Good um “habitante indesejável” do Botswana.<sup>193</sup> Good foi notificado com apenas 56 horas de antecedência, sem ter tido a oportunidade de contestar a sua expulsão. A Comissão Africana considerou que o Botswana tinha violado o artigo 7.º da Carta Africana. A Comissão esclareceu ainda que este direito inclui especificamente o direito de recurso, o direito à presunção de inocência, o direito de defesa, incluindo o direito de escolher um advogado de defesa e o direito de ser julgado num prazo razoável por um tribunal imparcial.<sup>194</sup>

Na sua Resolução sobre a criação de um Comité para a Protecção das Pessoas com VIH e das Pessoas em Risco,<sup>195</sup> , a Comissão Africana observou especificamente que: “quando o Estado de direito... [não é] respeitado como parte integrante da sociedade, os grupos mais vulneráveis dessa sociedade vêem muitas vezes negado o nível de protecção de que necessitam e, por conseguinte, ficando assim expostos a uma maior vulnerabilidade.”<sup>196</sup> Os Estados devem, por conseguinte, assegurar que as suas respostas à migração tenham como base o direito a um processo justo, assente no Estado de direito.

Em conformidade com o compromisso assumido no Acto Constitutivo da União Africana de promover os princípios da igualdade entre homens e mulheres, os direitos humanos, o Estado de direito, a boa governação e a promoção da justiça social, os Estados têm a obrigação de proporcionar soluções adequadas, apropriadas e eficazes às vítimas de violações do direito internacional em matéria de direitos humanos e do direito internacional humanitário.<sup>197</sup>

---

<sup>192</sup> *Rencontre Africaine pour la Defense des Droits de l'Homme* (n 10) n.º 31.

<sup>193</sup> Utilizando os seus poderes ao abrigo da Lei da Imigração.

<sup>194</sup> Ver Comissão Africana Good c. República do Botswana, Comunicação n.º 313/05, 47.ª Sessão Ordinária, Maio de 2010.

<sup>195</sup> Resolução sobre o estabelecimento de um Comité de Protecção dos Direitos das Pessoas que Vivem com PVVIH, e das Pessoas em Risco, Vulneráveis e Afectadas pela SIDA, ACHPR/Res. 163 (XLVII) 2010.

<sup>196</sup> Resolução sobre o estabelecimento de um Comité de Protecção dos Direitos das Pessoas que Vivem com PVVIH, e das Pessoas em Risco, Vulneráveis e Afectadas pela SIDA, ACHPR/Res. 163 (XLVII) 2010.

<sup>197</sup> Ver Assembleia Geral das Nações Unidas, Resolução 60/147, Princípios e Directrizes básicos sobre o Direito à Reparação e à Indemnização das Vítimas de Violações Graves do Direito Internacional em matéria de Direitos Humanos e de Violações Graves do Direito Internacional Humanitário doc. Das NU. A/RES/60/147, 16 de Dezembro de 2005, artigos 2.º-3.º.

Dado que a Carta Africana está aberta a uma análise comparativa, vale a pena examinar as protecções processuais relevantes previstas em instrumentos internacionais específicos. Em particular, o artigo 22.º da Convenção Internacional sobre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes exige que os Estados estabeleçam salvaguardas processuais para proteger os migrantes durante os processos de expulsão individuais. Estas salvaguardas incluem, entre outras, a comunicação dos fundamentos da decisão ao migrante numa língua que este compreenda, a apresentação da decisão e da sua fundamentação por escrito (excepto se tal constituir uma ameaça à segurança nacional), a possibilidade de o migrante apresentar uma defesa para justificar a sua não expulsão e a garantia de que a decisão é revista por uma autoridade competente. Além disso, o n.º 6 do artigo 22.º refere que os Estados devem permitir que um indivíduo regularize os seus créditos salariais num prazo razoável, antes ou depois da partida.<sup>198</sup>

O GCM reconhece especificamente que o respeito pelo Estado de direito, o processo equitativo e o acesso à justiça são fundamentais para todos os aspectos da governação da migração. O processo equitativo é particularmente importante em relação às escolhas discricionárias quotidianas dos funcionários das forças da ordem, cujas acções podem ter um impacto grave na vida, segurança e liberdade dos migrantes.

#### 4.6.6 O direito à liberdade de circulação

A liberdade de circulação é um direito humano fundamental amplamente reconhecido por vários instrumentos internacionais em matéria de direitos humanos. O n.º 1 do artigo 12.º da Carta Africana prevê que: “*cada indivíduo tem o direito à liberdade de circulação e residência dentro das fronteiras de um Estado, desde que cumpra a lei.*” A aplicação deste direito estende-se, por conseguinte, tanto aos cidadãos como aos estrangeiros. O direito à liberdade de circulação inclui o direito de circular livremente num determinado território, o direito de escolher uma residência, o direito de sair de qualquer país, incluindo o seu próprio país, e o direito de entrar no seu próprio país.

O n.º 2 do artigo 12.º da Carta Africana prevê ainda que: “*Todos têm o direito de abandonar qualquer país, incluindo o seu, e de regressar ao seu país. Este direito só pode estar sujeito a restrições previstas na lei para protecção da segurança nacional, da ordem pública ou da saúde pública ou da moral.*” O n.º 3 do artigo 12º da Carta confere às pessoas perseguidas o direito de procurar e obter asilo. O n.º 4 do artigo 12.º estabelece que um estrangeiro

---

<sup>198</sup> Ver também Convenção da OIT sobre Trabalhadores Migrantes (Disposições Suplementares), 1975 (N.º 143) n.º 1 do artigo 9.º.

legalmente admitido no território de um Estado Parte na Carta só pode ser expulso desse território por força de uma decisão tomada em conformidade com a lei. O n.º 5 do artigo 12.º confirma que é proibida a expulsão massiva de estrangeiros.

Embora os Estados possam designar o estatuto jurídico como um requisito para o exercício deste direito, os Estados Partes têm a obrigação positiva de alargar este direito, num prazo razoável, mesmo aos não nacionais em situação irregular que vivem na sua jurisdição, quando essas pessoas são requerentes de asilo.<sup>199</sup> O Comentário Geral n.º 5 da Comissão Africana sobre a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos: o Direito à Liberdade de Circulação e de Residência (n.º 1 do artigo 12.º) também apela aos Estados para que revejam a legislação nacional que estabelece uma distinção entre protecção do Estado e nacionalidade, com vista a garantir que este quadro jurídico não é contrário à finalidade e aos objectivos da Carta Africana.<sup>200</sup>

A Comissão Africana descreveu o artigo 12.º como “um direito humano fundamental para todos as pessoas dentro dos Estados”.<sup>201</sup> Os princípios gerais de soberania acima enunciados foram adoptados pela Comissão Africana: “embora os governos tenham o direito de regular a entrada, saída e permanência de estrangeiros nos seus territórios, e... embora a Carta Africana não proíba as deportações *per se*... o direito de um Estado de expulsar pessoas não é absoluto e está sujeito a certas restrições.”<sup>202</sup> Quando os Estados recorrem a ameaças à segurança para violar o direito à liberdade de segurança, o Estado tem a obrigação de provar que o indivíduo representa de facto um risco genuíno para a lei, a segurança e a ordem. Uma afirmação vaga de uma ameaça “provável” é insuficiente e não é susceptível de ser aceite.<sup>203</sup>

O direito à liberdade de circulação e de residência diz respeito à liberdade de circular livremente dentro da jurisdição de um Estado Parte e de residir num local à escolha do indivíduo. A liberdade de circulação deve ser entendida como um aspecto integrante da autonomia e como necessária para facilitar a realização das capacidades humanas, bem

---

<sup>199</sup> Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos “Comentário Geral 5 n.º 48. “Os Estados devem assegurar que os requerentes de asilo tenham o direito de circular livremente e de residir dentro das fronteiras de um Estado... Os Estados devem facilitar e acelerar o processo de documentação dos requerentes de asilo.”

<sup>200</sup> Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, Comentário Geral 5 n.º 9.

<sup>201</sup> *Sudan Human Rights Organisation e Sudan Centre for Housing Rights and Evictions c. Sudão*, Comunicação n.º 279/03, 296/05, 28.ª Rel. de Actividades 187 (2010).

<sup>202</sup> *Institute for human em África c and Development c. Angola*, Comunicação n.º 292/2004, 24.ª Rel. de Actividades 79 (2008); Ver também: K Magliveras & G Naldi (2021) “Migration and Human Rights in Africa” in Olayiwola Abegunrin, Sabella O. Abidde (eds) *African Migrants and the Refugee Crisis* Springer Link; Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos Comentário Geral 5, nº 13.

<sup>203</sup> *Amnistia Internacional c. Zâmbia*, Comunicação No. 212/98, 12.º Relatório de Actividades 42 (1998-99); Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, Comentário Geral 5, n.ºs 16-17.

como a capacidade de exercer outros direitos, como os direitos à família, à associação e à educação.<sup>204</sup> Inclui a liberdade de decidir para onde se mudar, independentemente da duração da residência e do tipo de habitação e estatuto dos moradores. Este direito não deve ser subordinado a qualquer objectivo, condição ou requisito específico.<sup>205</sup>

O direito à liberdade de circulação e de residência impõe certas obrigações positivas nos Estados. Nos termos da Carta Africana, os Estados são obrigados a abster-se de violar arbitrariamente a liberdade de circulação e de escolha de residência dos indivíduos, ao mesmo tempo que são obrigados a abster-se de fazer uma distinção arbitrária entre nacionais e estrangeiros em termos da forma como estes podem aceder e usufruir deste direito. Por exemplo, ao proteger este direito, os Estados são obrigados a proibir o exercício ilegal e desproporcionado das operações de paragem e busca por parte das forças da ordem.<sup>206</sup>

A liberdade de escolha de residência obriga os Estados a não imporem a residência obrigatória, excepto nos casos previstos na lei.<sup>207</sup> Para além da obrigação de respeitar o artigo 12.º, os Estados Partes na Carta Africana têm a obrigação de proteger estes direitos contra violações causadas por terceiros.<sup>208</sup>

*No processo Rencontre Africaine pour la Defense des Droits de l'Homme ("RADDHO") c. Zâmbia*, a CADHP confirmou a importância do direito à liberdade de circulação no contexto das deportações em massa. A Comissão declarou que o direito à liberdade de circulação cria um dever para o Estado contratante de: “garantir os direitos protegidos pela Carta a todas as pessoas sob a sua jurisdição, nacionais ou não nacionais.”<sup>209</sup> Neste caso, RADDHO contestou a decisão da Zâmbia de deportar 517 pessoas da África Ocidental sem lhes dar a oportunidade de contestar a sua deportação ou de pedir asilo. Alguns dos migrantes foram sujeitos a detenção administrativa por um período que pode ir até dois meses.<sup>210</sup> Além disso, os migrantes foram mantidos num campo durante a sua detenção e não puderam contactar os seus advogados.<sup>211</sup> O queixoso alegou que a deportação em massa violava o direito à liberdade de circulação, bem como o direito de requerer asilo. Foi igualmente alegado que a deportação era discriminatória e violava o princípio da não repulsão.

---

<sup>204</sup> Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos “Comentário Geral 5 n.º 1.

<sup>205</sup> Comissão dos Direitos do Homem das Nações Unidas “Comentário Geral 27: Artigo 12.º (Liberdade de circulação)”, n.º 5; Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, “Comentário Geral n.º 5”, n.º 11.

<sup>206</sup> Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos “Comentário Geral 5 n.º 10.

<sup>207</sup> Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos “Comentário Geral 5 n.º 11.

<sup>208</sup> Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos “Comentário Geral 5 n.º 11.

<sup>209</sup> RADDH c. Zâmbia, Decisão, Comunicação 71/92(ACmHPR, 31 de Outubro de 1996) n.º

<sup>210</sup> RADDH c. Zâmbia, Decisão, Comunicação 71/92 (ACmHPR, 31 de Outubro de 1996) n.º

<sup>211</sup> RADDH c. Zâmbia, Decisão, Comunicação 71/92 (ACmHPR, 31 de Outubro de 1996) n.º

A CADHP confirmou que os Estados africanos têm o direito de intentar acções judiciais contra todas as pessoas que residam ilegalmente no seu território e de recorrer à expulsão quando tal se justifique legalmente. A CADHP declarou ainda que: “No entanto, a deportação em massa dos indivíduos em questão, incluindo a sua detenção arbitrária e a privação do direito a que a sua causa seja ouvida, constitui uma violação flagrante da Carta.”<sup>212</sup> A CADHP considerou que as deportações foram discriminatórias, arbitrárias e violaram os direitos a um processo justo e à protecção contra tratamentos desumanos. Ao mesmo tempo que sublinha a importância do direito à liberdade de circulação, este caso também evidencia os perigos da deportação em massa, que pode conduzir a violações dos direitos humanos e à deslocação de populações vulneráveis.<sup>213</sup>

O artigo 12.º da Carta Africana também tem de ser entendido no contexto do direito à elaboração da Carta (artigo 22.º). O n.º 1 do artigo 22.º estabelece que “Todos os povos têm direito ao seu desenvolvimento económico, social e cultural, tendo devidamente em conta a sua liberdade e identidade e usufruindo em pé de igualdade do património comum da humanidade.” O n.º 2 do artigo 22.º prevê ainda que “os Estados têm o dever, individual ou colectivamente, de assegurar o exercício do direito ao desenvolvimento.” Quando a mobilidade é necessária para o desenvolvimento económico, social e cultural, os Estados devem tomar medidas para facilitar essa mobilidade.<sup>214</sup>

O artigo 26.º da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 prevê o direito à liberdade de circulação. A Convenção prevê que “cada Estado contratante conceda aos refugiados que se encontrem legalmente no seu território o direito de escolher o seu local de residência e de circular livremente no seu território, sem prejuízo das disposições aplicáveis aos estrangeiros em geral nas mesmas circunstâncias.”

#### 4.6.7 Os direitos de acesso aos serviços socioeconómicos

O acesso aos recursos socioeconómicos em determinados Estados africanos é determinado por uma intersecção complexa entre as disposições do direito internacional e do direito nacional. Embora a falta de recursos contribua frequentemente para os encargos do Estado de acolhimento em termos de gestão de um elevado afluxo de migrantes, a Posição Comum Africana de 2006 sobre Migração e Desenvolvimento salienta especificamente que a migração pode ser um instrumento eficaz na luta contra a pobreza. Isto passa, por exemplo, pela melhoria da distribuição do rendimento, pela promoção do desenvolvimento e do trabalho

---

<sup>212</sup> RADDH c. Zâmbia, Decisão, Comunicação 71/92(ACmHPR, 31 de Outubro de 1996) n.º

<sup>213</sup> RADDH c. Zâmbia, Decisão, Comunicação 71/92 (ACmHPR, 31 de Outubro de 1996)

<sup>214</sup> Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos “Comentário Geral 5 n.º 4.

produtivo para o crescimento.<sup>215</sup> Isto demonstra a relação complexa e interligada entre os direitos socioeconómicos e a governação da migração. Embora muitas leis de imigração sublinhem a importância da auto-suficiência, para facilitar uma migração que promova efectivamente a dignidade humana, a participação e a agência, os migrantes vulneráveis à pobreza necessitam de acesso a recursos socioeconómicos.<sup>216</sup>

Os direitos socioeconómicos (saúde e educação) incluídos na Carta Africana também se aplicam especificamente a “todos os indivíduos”. O n.º 1 do artigo 16.º da Carta Africana prevê que “Cada indivíduo tem o direito de gozar do melhor estado de saúde física e mental alcançável”. O n.º 2 do artigo 16.º prevê que os “Estados Partes na Carta Africana devem tomar as medidas necessárias para proteger a saúde do seu povo e para garantir que este receba cuidados médicos quando estiver doente.” Quando os migrantes são maltratados por funcionários do Estado ou por contrabandistas, ou quando são detidos em condições desumanas, isso tem implicações na sua capacidade de atingir o mais elevado nível de saúde física e mental. À luz dos direitos socioeconómicos expressamente protegidos, as decisões relativas à detenção de migrantes devem ter em conta o efeito da sua detenção na sua saúde física ou mental.<sup>217</sup>

Nos termos dos princípios e directrizes da Comissão Africana sobre os *Princípios e Directrizes sobre a Aplicação dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais*, os migrantes são especificamente reconhecidos como um grupo particularmente vulnerável.<sup>218</sup> A Convenção Internacional sobre a Protecção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias contém igualmente uma disposição geral sobre a proibição da discriminação no que diz respeito aos direitos socioeconómicos.<sup>219</sup>

Este aspecto é importante, uma vez que o acesso aos recursos socioeconómicos pode ser "policiado" e, conseqüentemente, restringido com base na nacionalidade. Por exemplo, na

---

<sup>215</sup> Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (2018) “Resolução 398 sobre os Fluxos Migratórios Mistos, os Desafios da Protecção dos Migrantes e a Proibição do Tráfico de Pessoas e de todas as formas de Violência na África do Norte e Subsariana” <<https://www.achpr.org/sessions/resolutions?id=407>> (acedido em 12/11/2022).

<sup>216</sup> C Kavuro (2018) “Acesso dos Refugiados aos Direitos Socioeconómicos: Tratamento Favorável para a Protecção da Dignidade Humana” LLD Dissertation (Stellenbosch University).

<sup>217</sup> Comissão dos Direitos do Homem “Comentário Geral n.º 35 do sobre o direito à liberdade e à segurança da pessoa” <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/244/51/PDF/G1424451.pdf?OpenElement>> (acedido em 16/03/2023) n.º 18.

<sup>218</sup> Princípios e Directrizes sobre a Implementação dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (2011) página 37.

<sup>219</sup> Os direitos à igualdade de condições de trabalho, à segurança social, aos cuidados médicos urgentes e à educação, entre outros, são aplicáveis a todos os trabalhadores migrantes e aos membros das suas famílias, quer estejam documentados ou não. A Parte IV da Convenção garante determinados direitos adicionais aos migrantes documentados e aos migrantes em situação regular.

África do Sul, ao abrigo da Lei da Imigração 32 de 2002,<sup>220</sup> os médicos são obrigados a denunciar os estrangeiros “ilegais” às autoridades. O requisito de verificar o estatuto legal de um paciente antes de administrar cuidados médicos contraria as normas de saúde globais estabelecidas que exigem a prestação de serviços básicos de cuidados de saúde, incluindo tratamento médico de emergência, a todos os indivíduos sem discriminação com base no seu estatuto legal.<sup>221</sup> Disposições como esta só podem exacerbar as tendências xenófobas, como exemplificam os “protestos xenófobos” que ocorreu em 2022 em frente ao Hospital Terciário Provincial de Kalafong. Quando as forças da ordem não agem de forma proactiva nestas situações, podem criar uma situação que sustenta a discriminação.

O acesso a sistemas de documentação e a vias de acesso abrangentes também desempenha um papel crucial na facilitação do acesso equitativo a recursos socioeconómicos vitais, incluindo os cuidados de saúde e a educação. Isto deve-se ao facto de a apatridia prejudicar efectivamente a capacidade de acesso a estes recursos integrais. Isto foi salientado durante a 75.ª Sessão Ordinária da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. Durante esta sessão, foi referido que as minorias étnicas na Líbia são vítimas de discriminação quando procuram aceder aos cuidados de saúde e à educação. Esta situação deveu-se a leis e regulamentos em matéria de nacionalidade que levaram o Estado a não reconhecer a sua nacionalidade.<sup>222</sup> Por conseguinte, é imperativo abordar o impacto discriminatório destas leis e, ao mesmo tempo, abordar a forma como as forças da ordem “controlam” estas disposições.

#### **4.7 Conclusão**

Tendo em conta o quadro jurídico internacional e regional, é evidente que a resposta do Estado (e, em especial, a resposta das forças da ordem) aos migrantes deve ter sempre como base os princípios da não discriminação, do processo equitativo e da obrigação de proteger, promover e respeitar os direitos humanos, incluindo os direitos civis, políticos e socioeconómicos. Embora os Estados tenham o direito de gerir as suas fronteiras, não são

---

<sup>220</sup> O artigo 44.º da Lei estabelece que “Sempre que possível, qualquer órgão do Estado esforça-se por verificar o estatuto ou a nacionalidade das pessoas que recebem os seus serviços e comunica ao Departamento sobre eventuais estrangeiros ilegais ou qualquer pessoa cujo estatuto ou nacionalidade não possa ser verificado, aconselhando através de avisos públicos ou directamente a pessoa em causa sobre essa prática de comunicação, desde que tal requisito não impeça a prestação de serviços a que os estrangeiros ilegais e os estrangeiros têm direito ao abrigo da Constituição ou de qualquer lei, incluindo a lei do contrato.”

<sup>221</sup> APCOF (2023) “Convocação da Campanha Global para a Descriminalização da Pobreza e do Estatuto Tema: Decriminalising status and activism” < <https://apcof.org/wp-content/uploads/report-for-the-annual-convening-of-the-global-campaign-to-decriminalise-poverty-and-status-eng-fr-por-27-29-september-2022pdf.pdf>> (acedido em 31/07/2023) page 13, presentation by Gideon Basson.

<sup>222</sup> Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (2023) “relatório de actividades entre Sessões da Comissária Maya Sahli-Fadel como Relatora Especial sobre Refugiados, Requerentes de Asilo, Pessoas Deslocadas e Migrantes em África durante a 75.ª Sessão Ordinária da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos”, página 12.

livres de o fazer de uma forma que viole os direitos humanos. Tal como consta da Carta da Organização da Unidade Africana: “liberdade, igualdade, justiça e dignidade são objectivos essenciais para a realização das legítimas aspirações dos povos africanos.” No processo *Legal Resources Foundation c. Zâmbia*,<sup>223</sup> a Comissão Africana sublinhou ainda que a Carta Africana deve ser interpretada de forma holística, salientando que todas as cláusulas se devem reforçar mutuamente.<sup>224</sup>

Dado o quadro progressivo de direitos humanos aplicável aos migrantes, é necessário examinar as barreiras que impedem a sua aplicação efectiva. Uma das principais áreas de preocupação prende-se com as acções punitivas e discriminatórias dos funcionários do Estado, bem como com a utilização de respostas da justiça penal àquilo que é essencialmente uma questão de direitos humanos. As secções seguintes analisam a forma como os Estados adoptaram uma abordagem segura da migração nas últimas décadas. Parte do risco da actual narrativa dominante sobre o tratamento securitário é que ela tende a sobrepor-se a qualquer debate sobre os benefícios da migração para os países africanos.<sup>225</sup> As secções seguintes abordam a forma como os migrantes são confrontados com as forças da ordem nos seus percursos migratórios por África e como as acções destes funcionários criam encargos adicionais que moldam as formas como os migrantes são sujeitos a processos de diferenciação e exclusão.

## **5 A governação da migração na prática: A reorientação regional para o tratamento securitário**

Embora os observadores tenham, de um modo geral, denunciado a interferência do hemisfério norte, o continente africano tem, no entanto, sido influenciado por tendências geopolíticas. Esta tendência começou com um rápido crescimento de chegadas de migrantes à Europa em 2015, que desencadeou o que tem sido referido como uma “crise de migrantes” na Europa.<sup>226</sup> Numa tentativa de fazer face ao aumento da migração, a União Europeia (“UE”) celebrou uma série de acordos e cimeiras com a UA. Por exemplo, em 2014, realizou-se a Quarta Cimeira UE-África sobre migração e mobilidade, que deu origem à Declaração sobre

---

<sup>223</sup> (2001) AHRLR 84 (CADHP 2001).

<sup>224</sup> *Legal Resources Foundation c. Zâmbia* (2001) AHRLR 84 (CADHP 2001) n.º 70.

<sup>225</sup> Entre os exemplos destes benefícios contam-se a transferência de competências, a expansão económica, o desenvolvimento do sector privado e as remessas da diáspora.

<sup>226</sup> Parlamento Europeu (2021) “A abordagem da UE sobre a migração no Mediterrâneo” < [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694413/IPOL\\_STU\(2021\)694413\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694413/IPOL_STU(2021)694413_EN.pdf)> (acedido em 17/10/2022). Embora o Conselho da UE tenha se referido abertamente ao aumento da migração como uma “crise de migrantes”, a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos também se referiu por vezes à migração como uma crise. Por exemplo, num comunicado de imprensa de 2017, a CADHP referiu-se à “crise dos migrantes na Líbia”. Ver: CADHP (2017) “Declaração da Relatora Especial sobre Refugiados, Requerentes de Asilo, Pessoas Deslocadas Internamente e Migrantes em África por ocasião do Dia Internacional dos Migrantes” < <https://www.achpr.org/pressrelease/detail?id=66>> (acedido em 31/01/2023).

Migração e Mobilidade. O *Fundo Fiduciário de Emergência da UE para África, destinado a estabilizar e a combater as causas profundas da migração irregular e das pessoas deslocadas em África*, foi posteriormente lançado na Cimeira de Valeta sobre Migração, em Novembro de 2015.<sup>227</sup> Outros exemplos de acordos entre África e a UE são: a Declaração de Trípoli sobre Migração e Desenvolvimento<sup>228</sup> e o Plano de Acção de Ouagadougou para Combater o Tráfico de Seres Humanos.<sup>229</sup> Se estes acordos não forem adequadamente negociados, corre-se o risco de distorcer as prioridades da UA

Uma parte significativa das medidas da UE tem por objectivo combater o tráfico de seres humanos e o contrabando. Por exemplo, a Declaração sobre a migração e a mobilidade sublinha especificamente as preocupações em matéria de segurança, destacando: “a importância de processar os contrabandistas e traficantes e de dismantelar as suas redes criminosas, uma vez que representam uma séria ameaça para a vida dos migrantes”.

O contrabando, o tráfico de seres humanos e o terrorismo têm, de facto, de ser legitimamente combatidos. Simultaneamente, porém, os Estados têm de reconhecer e abordar a forma como o tratamento securitário cria uma procura para os contrabandistas, bem como um terreno fértil para múltiplas violações dos direitos humanos.<sup>230</sup> O dever de salvaguardar proactivamente os direitos humanos existentes é sublinhado no preâmbulo<sup>231</sup> da Carta Africana, lido em conjunto com o artigo 1.º da Carta Africana. Estas disposições exigem que os Estados-Membros adoptem medidas legislativas e outras para reconhecer, salvaguardar e defender os direitos humanos protegidos pela Carta Africana, incluindo o direito à liberdade de circulação. Além disso, o pessoal das forças da ordem deve aplicar os regulamentos

---

<sup>227</sup> Mixed Migration Centre (2021) “Fixar” as pessoas no local através da política e do desenvolvimento? Eficácia e consequências não intencionais da dissuasão da migração no Kantché” < [https://mixedmigration.org/wp-content/uploads/2021/05/168\\_briefing\\_paper\\_efficacy\\_and\\_unintended\\_consequences\\_migration\\_deterrence\\_Kantche.pdf](https://mixedmigration.org/wp-content/uploads/2021/05/168_briefing_paper_efficacy_and_unintended_consequences_migration_deterrence_Kantche.pdf)> (acedido em 05/2023).

<sup>228</sup> União Africana, Declaração Conjunta África-UE sobre Migração e Desenvolvimento, Trípoli, Novembro de 2006, <[https://au.int/sites/default/files/pages/32899-file-4.\\_the\\_joint\\_africa\\_eu\\_declaration\\_on\\_migration\\_and\\_development\\_2006.pdf](https://au.int/sites/default/files/pages/32899-file-4._the_joint_africa_eu_declaration_on_migration_and_development_2006.pdf). > (acedido em 17/01/2023).

<sup>229</sup> União Africana, Plano de Acção de Ouagadougou para Combater o Tráfico de Seres Humanos, Especialmente Mulheres e Crianças, conforme adoptado pela Conferência Ministerial sobre Migração e Desenvolvimento, <[https://au.int/sites/default/files/pages/32899-file-3.\\_ouagadougou\\_action\\_plan\\_to\\_combat\\_trafficking\\_en\\_1.pdf](https://au.int/sites/default/files/pages/32899-file-3._ouagadougou_action_plan_to_combat_trafficking_en_1.pdf). > (acedido em 17/01/2023). Existem outros níveis de cooperação entre a UE e cada um dos Estados africanos, bem como entre os Estados-Membros de ambos os lados. Um exemplo é a cooperação demonstrada entre Marrocos e a UE. Ver: Conselho da UE (2019) “Declaração conjunta da União Europeia e de Marrocos para a décima quarta reunião do Conselho de Associação” < <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/27/joint-declaration-by-the-european-union-and-the-kingdom-of-morocco-for-the-fourteenth-meeting-of-the-association-council/pdf>> (acedido em 17/01/2023). Foram também celebrados vários acordos entre a Líbia e a Itália. Existe também um acordo entre a Mauritânia e a Espanha, bem como um acordo entre a Europa e o Senegal, conhecido como Estratégia Conjunta UE-Senegal 2018-2023.

<sup>230</sup> J Howard (2021) “Humanitarianism and Securitisation: Contradictions in State Responses to Migration” <<https://www.e-ir.info/pdf/94598>> (acedido em 12/11/2022).

<sup>231</sup> O preâmbulo afirma que os Estados-Membros da Carta Africana: [Estão “firmemente convencidos do seu dever de promover e proteger os direitos e liberdades humanas e dos povos, tendo em conta a importância tradicionalmente atribuída a estes direitos e liberdades em África”.

relativos à governação da migração em conformidade com as normas mais rigorosas de protecção dos direitos humanos. Tendo em conta o que precede, é necessário examinar mais aprofundadamente a forma como o tratamento securitário e a aplicação autorizada da lei criam desafios de implementação para os Estados a nível sub-regional.

## **6 Governação da migração a nível sub-regional**

Embora haja falta de dados integrais sobre os migrantes, os relatórios de investigação<sup>232</sup> indicam continuamente que a migração mundial,<sup>233</sup> bem como a migração africana, está a aumentar.<sup>234</sup> Este facto realça a necessidade crescente de uma resposta holística, humana e unida à migração.<sup>235</sup> De acordo com a Comissão Económica das Nações Unidas para África: "entre 2015 e 2019, a migração africana aumentou de 23,5 milhões em 2015 para 26,5 milhões em 2019."<sup>236</sup> O aumento da migração africana deve-se, em parte, à crescente integração regional, que tem sido impulsionada pelas comunidades económicas regionais do continente ("CER").<sup>237</sup> Outros factores que impulsionam a migração incluem o crescimento da população, a procura de oportunidades económicas, a instabilidade, a guerra e as alterações climáticas.

Os debates políticos têm sido amplamente dominados pela necessidade de regular a migração para fora de África, com muitas destas iniciativas a terem consequências significativas para a mobilidade dentro do próprio continente.<sup>238</sup> Há, no entanto, necessidade de políticas e decisões pragmáticas e reactivas relativas aos movimentos no continente africano. Isto é necessário porque a maioria dos movimentos compreende distâncias

---

<sup>232</sup> Centro Africano para a Migração e Universidade de Witwatersrand, Joanesburgo, em nome da Fundação Open Society (2018) "Circulação livre e segura em África: Relatório sobre a investigação para servir de base à defesa da circulação segura e sem entraves de pessoas através das fronteiras internacionais de África" página 25: "A insuficiência de dados limita a capacidade de conceber políticas públicas e respostas fundamentadas em dados concretos que respondam adequadamente às lacunas de protecção. As conclusões do trabalho de campo mostram que este facto aumenta as vulnerabilidades das populações migrantes ocultas e difíceis de alcançar. Outros estudos estão a abordar esta lacuna com mais pormenor." Além disso, a falta de dados devidamente desagregados por sexo, idade e outros factores continua a dificultar respostas abrangentes à situação dos migrantes - União Africana (2018) "Quadro da Política de Migração para África e Plano de Acção 2018-2027" <[https://au.int/sites/default/files/newsevents/workingdocuments/32718-wd\\_english\\_revised\\_au\\_migration\\_policy\\_framework\\_for\\_africa.pdf](https://au.int/sites/default/files/newsevents/workingdocuments/32718-wd_english_revised_au_migration_policy_framework_for_africa.pdf)> (acedido em 15/11/2022) página 6.

<sup>233</sup> A migração mundial também pode ser designada por migração transnacional ou migração internacional. Trata-se da deslocação de pessoas a nível mundial, de um continente para outro.

<sup>234</sup> Comissão Económica das Nações Unidas para África (2021) "Revisão regional africana da implementação do Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular" <<https://uneca.org/sites/default/files/SROs/North-Africa/gcm2021/E2100831.pdf>> (acedido em 05/11/2022) páginas 3-4.

<sup>235</sup> Isto está em consonância com a Agenda 2063 da União Africana, que aspira a alcançar uma "África integrada e politicamente unida".

<sup>236</sup> Comissão Económica das Nações Unidas para África "Revisão regional africana da implementação do Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular" (2021) <<https://uneca.org/sites/default/files/SROs/North-Africa/gcm2021/E2100831.pdf>> (acedido em 12/10/2022).

<sup>237</sup> Comissão Económica das Nações Unidas para África "Revisão regional africana da implementação do Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular" (2021) <<https://uneca.org/sites/default/files/SROs/North-Africa/gcm2021/E2100831.pdf>> (acedido em 12/10/2022).

<sup>238</sup> Esta questão é abordada de forma pormenorizada na secção 5, supra.

relativamente curtas. Por exemplo, mais de metade dos migrantes africanos migram entre países africanos, enquanto apenas um quarto dos migrantes viaja para a Europa.<sup>239</sup> A África Oriental e Ocidental acolhe actualmente o maior número de migrantes.<sup>240</sup> No entanto, no que respeita aos países individuais, em 2020, a África do Sul e a Côte d'Ivoire acolheram o número mais elevado de imigrantes.<sup>241</sup> A migração em África é complexa, dado o seu contexto geográfico, político e socioeconómico único de cada país e região. As secções seguintes apresentam uma panorâmica dos padrões e características da migração nas sub-regiões relevantes.

## **6.1 África do Norte**

Devido à sua posição geográfica, o Norte de África é um destino popular, bem como a sub-região de trânsito mais popular para os migrantes africanos que desejam viajar para a Europa através do Mediterrâneo. Em meados de 2020, o Norte de África acolhia cerca de 3,2 milhões de migrantes internacionais.<sup>242</sup> Os países mais populares do Norte de África, que são importantes países de destino, trânsito e partida de migrantes, são a Argélia, o Egipto, a Líbia, Marrocos e a Tunísia.

De acordo com a OIM, a migração do Norte de África para a Europa é principalmente canalizada através de vias regulares.<sup>243</sup> As pessoas que são forçadas a migrar irregularmente recorrem frequentemente a contrabandistas e facilitadores de migração.<sup>244</sup> Embora as rotas migratórias regulares possam ser um mecanismo popular para a migração, a utilização de rotas ilegais aumentou à medida que a regulamentação se foi alargando. Esta situação resultou em mortes no Mar Mediterrâneo, com mais de 5.000 pessoas a perderem a vida só

---

<sup>239</sup> Statista (2022) “Imigração em África - estatísticas & factos” < <https://www.statista.com/topics/8523/immigration-in-africa/> > (acedido em 12/10/2022).

<sup>240</sup> Statista (2022) “Imigração em África - estatísticas & factos” < <https://www.statista.com/topics/8523/immigration-in-africa/> > (acedido em 12/10/2022).

<sup>241</sup> Statista (2022) “Número de migrantes internacionais em África em 2020, por país” <<https://www.statista.com/statistics/1237618/international-migrants-in-africa-by-country/>>(acedido em 15/10/2022).

<sup>242</sup> Migration Data Portal (2021) “movimentações internacionais de migrantes” <<https://www.migrationdataportal.org/regional-data-overview/northern-africa/>> (acedido em 10/10/2022).

<sup>243</sup> Organização Internacional para as Migrações, H d Haas (2007) “Migração irregular da África Ocidental para o Magrebe e a União Europeia: Uma Panorâmica das Tendências Recentes” < <https://www.unhcr.org/49e479ca0.pdf> > (acedido em 01/11/2022). O autor confirma que: “A maioria dos migrantes entra legalmente na Europa e depois ultrapassa o período de validade dos seus vistos.” Página 9.

<sup>244</sup> Gabinete das Nações Unidas contra a Droga e o Crime (2010) “Contrabando de migrantes para, por meio e a partir do Norte de África: Uma análise temática e uma bibliografia anotada de publicações recentes” < [https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant\\_smuggling\\_in\\_North\\_Africa\\_June\\_2010\\_ebook\\_E\\_09-87293.pdf](https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant_smuggling_in_North_Africa_June_2010_ebook_E_09-87293.pdf) > (acedido em 13/11/2022); Centro de Estudos Estratégicos Internacionais (2022) “Perigo no Deserto: Migração irregular ao longo do Sahel” &lt; <https://www.csis.org/analysis/peril-desert-irregular-migration-through-sahel> > (acedido em 12/02/2022).

em 2016.<sup>245</sup> Numa *declaração de 2015 sobre a deterioração da situação dos migrantes africanos no Mediterrâneo*, a Comissão Africana manifestou a sua profunda preocupação com os horrores vividos pelos migrantes e, em particular, registou a realidade deplorável de que várias das vítimas eram crianças não acompanhadas.<sup>246</sup> Embora 2016 tenha representado um pico preocupante de mortes de migrantes, estimativas recentes mostram que, em 2021, foram registadas 1369 mortes de migrantes ao longo do Mar Mediterrâneo.<sup>247</sup>

Entre 2014 e 2018, cerca de 36 000 nigerianos foram deportados da Argélia.<sup>248</sup> As forças de segurança líbias estiveram também implicadas em repulsões privadas e actos de tortura contra migrantes que tentavam atravessar o Mediterrâneo.<sup>249</sup> Estes corredores migratórios tornaram-se, por conseguinte, sinónimo de muitos dos horrores associados à migração, tais como mortes no mar, desaparecimentos, exploração, VBG, tráfico e contrabando de migrantes, detenções arbitrárias e trabalhos forçados.<sup>250</sup> Embora seja imperativo que os Estados concebam políticas de migração que respondam positivamente a estes desafios em matéria de direitos humanos, é importante fazê-lo de uma forma que alargue a capacidade de acção humana, evitando transformar os migrantes em vítimas passivas.

Actualmente, a retórica política dominante sobre a migração na região do Norte de África é caracterizada por preocupações em torno de “crises, deslocações agudas e prolongadas e a inadequação do apoio internacional”.<sup>251</sup>

## **6.2 África Central**

---

<sup>245</sup> Agência das Nações Unidas para os Refugiados (Dezembro de 2016) “Mar Mediterrâneo: 100 pessoas foram dadas como mortas ontem, elevando o total do ano para 5.000” < <https://www.unhcr.org/en-us/news/briefing/2016/12/585ce804105/mediterranean-sea-100-people-reported-dead-yesterday-bringing-year-total.html>> (acedido em 12/10/2022).

<sup>246</sup> Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (2015) “Declaração sobre a Deterioração da Situação dos Migrantes Africanos no Mediterrâneo” < <https://www.achpr.org/news/viewdetail?id=104>> (acedido em 05/10/2022).

<sup>247</sup> Statista (2021) “Número de mortes registadas de migrantes no Mar Mediterrâneo de 2014 a 2021” < <https://www.statista.com/statistics/1082077/deaths-of-migrants-in-the-mediterranean-sea/>> (acedido em 23/01/2023).

<sup>248</sup> Mixed Migration Centre (2021) “Fixar” as pessoas no local através da política e do desenvolvimento? Eficácia e consequências não intencionais da dissuasão da migração no Kantché” < [https://mixedmigration.org/wp-content/uploads/2021/05/168\\_briefing\\_paper\\_efficacy\\_and\\_unintended\\_consequences\\_migration\\_deterrence\\_Kantche.pdf](https://mixedmigration.org/wp-content/uploads/2021/05/168_briefing_paper_efficacy_and_unintended_consequences_migration_deterrence_Kantche.pdf)> (acedido em 05/2023).

<sup>249</sup> Forensic Architecture (2019) “<Privatised Pushback of the Nivin” <<https://forensic-architecture.org/investigation/nivin>> (acedido em 26/01/2023).

<sup>250</sup> Organização Internacional das Migrações Migração das Nações Unidas (2020) “Relatório sobre a Migração Mundial 2020” <[https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2020.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf)> (acedido em 12/10/2022); ver também: Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos “Estudo-piloto sobre Migração e Respeito pelos Direitos Humanos: Foco nas respostas fornecidas pelo Níger” (2019) < [https://www.achpr.org/public/Document/file/English/Pilot%20Study%20on%20Migration\\_ENG.pdf](https://www.achpr.org/public/Document/file/English/Pilot%20Study%20on%20Migration_ENG.pdf)> (acedido em 19/10/2022) página 20.

<sup>251</sup> Organização Internacional para as Migrações “Estratégia Regional da OIM para o Médio Oriente e Norte de África 2017-2020” &lt;[https://publications.iom.int/system/files/pdf/mena\\_regional\\_strategy.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/mena_regional_strategy.pdf)> (acedido em 05/10/2022).

A migração na África Central é uma questão complexa, motivada pela pobreza, pelos conflitos persistentes e pelas catástrofes naturais nesta sub-região.<sup>252</sup> Apesar de existirem compromissos formais em matéria de livre circulação, que datam da década de 1980,<sup>253</sup> a sua aplicação e coesão têm sido objecto de obstáculos significativos.<sup>254</sup> Embora existam lacunas significativas a nível da implementação, a maioria dos refugiados da África Central tem, no entanto, podido circular livremente através das fronteiras centro-africanas. Assim, os refugiados da África Central representam actualmente uma parte significativa dos refugiados de todo o continente africano. Em 2022, a África Ocidental e Central acolhia 1,6 milhões de refugiados, um aumento de 7% desde Setembro de 2021.<sup>255</sup> Os conflitos e a insegurança na África Central e, em particular, na República Centro-Africana (RCA), continuam a contribuir para o desafio das deslocações forçadas, tanto no interior da RCA como para os países vizinhos, como a República Democrática do Congo (RDC).<sup>256</sup> Simultaneamente, as mulheres migrantes enfrentam vulnerabilidades específicas em função do género na África Central, incluindo níveis mais elevados de violência sexual e de VBG.<sup>257</sup>

Num relatório de 2021, os peritos em direitos humanos das NU manifestaram sérias preocupações quanto ao alegado envolvimento do Governo do Burundi numa série de violações dos direitos humanos, incluindo desaparecimentos forçados, tortura, repatriamentos forçados e opressão política.<sup>258</sup> O relatório sublinhava o apelo das NU ao Governo do Burundi para que respeitasse os direitos das pessoas que procuram refúgio e asilo.<sup>259</sup> Os desafios em matéria de direitos humanos enfrentados pelos migrantes na África

---

<sup>252</sup> OIM (2022) “Uma Região em Movimento: Tendências da mobilidade na África Ocidental e Central - Janeiro a Dezembro de 2021” (Dakar, 2022), p. 6.

<sup>253</sup> Um exemplo disto é a Comunidade Económica dos Estados da África Central (CEEAC), que é uma organização regional composta por dez países da África Central, nomeadamente Angola, Burundi, Camarões, República Centro-Africana, Chade, República do Congo, República Democrática do Congo, Guiné Equatorial, Gabão e São Tomé e Príncipe. A organização tem um protocolo sobre a livre circulação de pessoas, mercadorias e serviços que permite aos cidadãos dos Estados-Membros circular livremente na zona da CEEAC sem necessidade de vistos.

<sup>254</sup> CDHNU (2022) “Gabinete Regional para as Pessoas em Situação de Preocupação na África Ocidental e Central (em 30 de Novembro de 2022)” (em 30 de Novembro de 2022) <<https://reliefweb.int/report/burkina-faso/regional-bureau-west-and-central-africa-persons-concern-30-november-2022>> (acedido em 25/04/2023).

<sup>255</sup> CDHNU (2022) “Gabinete Regional para as Pessoas em Situação de Preocupação na África Ocidental e Central (em 30 de Novembro de 2022)” (em 30 de Novembro de 2022) <<https://reliefweb.int/report/burkina-faso/regional-bureau-west-and-central-africa-persons-concern-30-november-2022>> (acedido em 25/04/2023).

<sup>256</sup> Plano Inter-Agências de Resposta aos Refugiados (2021) “Emergência dos refugiados centro-africanos no norte da República Democrática do Congo” <<https://reporting.unhcr.org/index.php/document/1181>> (acedido em 28/04/2023).

<sup>257</sup> Agência das Nações Unidas para os Refugiados (2022) “República Centro-Africana” <<https://www.unhcr.org/countries/central-african-republic>> (acedido em 28/04/2023).

<sup>258</sup> Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (2021) “Peritos das Nações Unidas lamentam violações dos direitos dos refugiados do Burundi” <<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/04/un-experts-deplore-rights-violations-against-burundi-refugees>> (acedido em 26/04/2023).

<sup>259</sup> Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (2021) “Peritos das Nações Unidas lamentam violações dos direitos dos refugiados do Burundi” <<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/04/un-experts-deplore-rights-violations-against-burundi-refugees>> (acedido em 26/04/2023).

Central incluem, por conseguinte, conflitos internos, detenções arbitrárias, detenções ilegais, desaparecimentos forçados,<sup>260</sup> subornos, VBG e regressos forçados.

### **6.3 África Oriental**

A Comunidade da África Oriental (EAC) tomou algumas medidas destinadas a facilitar a mobilidade na região, incluindo um processo de integração económica moderadamente bem-sucedido. O passaporte da EAC permite múltiplas entradas nos Estados parceiros aos cidadãos da EAC durante um período de seis meses. Na África Oriental, o Quênia e a Tanzânia são destinos de migração particularmente populares. Em Março de 2021, o Governo queniano anunciou o seu plano de encerrar os campos de refugiados de Dadaab e Kakuma, que acolhem mais de 400.000 refugiados, bem como um elevado número de migrantes da Somália e do Sudão do Sul. Em relação ao papel das forças armadas, a Autoridade Independente de Supervisão do Policiamento do Quênia (IPOA) sublinhou especificamente a caracterização dos imigrantes pelos agentes da polícia devido à falta de formação.<sup>261</sup> Os relatórios de investigação sublinharam ainda que a região da África Oriental é afectada por questões relacionadas com regressos forçados sem o devido processo, abusos contra migrantes e refugiados (incluindo VBG), alegados abusos policiais e detenções arbitrárias.<sup>262</sup>

### **6.4 África Austral**

A Comunidade de Desenvolvimento da África do Sul (SADC) elaborou e adoptou a Política de Migração Laboral da SADC, bem como o Protocolo sobre a Livre Circulação. A Política de Migração Laboral da SADC afirma que procura apoiar o espírito abrangente do Tratado da SADC, que visa “alcançar o desenvolvimento, a paz e a segurança e o crescimento económico, para aliviar a pobreza, melhorar o nível e a qualidade de vida dos povos da África Austral e apoiar os socialmente desfavorecidos através da integração regional.”<sup>263</sup>

O Protocolo sobre a Livre Circulação tinha por objectivo assegurar a livre circulação de pessoas no interior da SADC. Embora os Estados-Membros tenham aprovado o Protocolo da

---

<sup>260</sup> OIM (2020) “Rotas de migração irregular para a Europa): África Ocidental e Central, Janeiro - Dezembro de 2020” < <https://dtm.iom.int/reports/west-and-central-africa---irregular-migration-routes-europe-january---december-2020>> (acedido em 03/05/2023).

<sup>261</sup> Relatório anual de desempenho da Autoridade Anual Independente sobre Supervisão do Policiamento no Quênia, Julho-Dezembro de 2019, páginas 36-38.

<sup>262</sup> N Barasa (2015) “A aplicação pelo Quênia do Protocolo sobre o Tráfico Ilícito de Migrantes em resposta aos movimentos irregulares de migrantes provenientes da Etiópia e da Somália” *Law, Democracy and Development* (19) < <http://dx.doi.org/10.4314/ldd.v19i1.2>> (acedido em 16/03/2023) página 30.

<sup>263</sup> Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (2013) “Política de migração laboral” <[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---africa/---ro-abidjan/---ilo-pretoria/documents/meetingdocument/wcms\\_239821.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---africa/---ro-abidjan/---ilo-pretoria/documents/meetingdocument/wcms_239821.pdf)> (acedido em 07/10/2022).

SADC, este tem sido criticado pela sua falta de implementação.<sup>264</sup> A migração nesta região também foi moldada pelas indústrias de mão de obra intensiva na região da SADC, incluindo a exploração mineira e a agricultura, que atraem um elevado número de migrantes.<sup>265</sup> No que diz respeito a esta região, a África do Sul é amplamente conhecida como um destino de migração,<sup>266</sup> com imigrantes provenientes do Zimbabwe, Moçambique, República Democrática do Congo, Angola, Somália, Rwanda e Malawi. Muitos destes migrantes procuram oportunidades económicas, mas há também migrantes que foram forçados a fugir de conflitos e perseguições na região.<sup>267</sup> Os desafios que a região da SADC enfrenta incluem preocupações relacionadas com a xenofobia,<sup>268</sup> repulsão<sup>269</sup> e detenções ilegais.

O Botswana é também um país de destino popular para os migrantes na região da SADC. No Botswana, os desafios em matéria de direitos humanos para os migrantes prendem-se com a exploração das condições de trabalho, tais como horários excessivos, salários não pagos e detenções ilegais.<sup>270</sup>

## **6.5 África Ocidental**

A região da África Ocidental é conhecida pelos elevados níveis de migração intra-regional. O Níger é também um país popular de partida e de trânsito.<sup>271</sup> A mobilidade é frequentemente vista como uma estratégia para fazer face às pressões socioeconómicas, incluindo a pobreza, o desemprego, a falta de educação e a violência. As mulheres e as crianças constituem uma

---

<sup>264</sup> V Mlambo (2017) “Migração transfronteiriça na Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC): Benefícios, Problemas e Perspectivas Futuras” <<https://ojs.amhinternational.com/index.php/jsds/article/view/2062/1575>> (acedido em 13/09/2022); P Kok (2006). Migração na África do Sul e Austral: dinâmica e determinantes. HSRC Press. Pretória.

<sup>265</sup> D Lippoldt, (2012). “Prioridades políticas para o comércio internacional e o emprego” OCDE. Paris, Páginas 125 -142.

<sup>266</sup> Os relatórios de migração de 2020 estimam que, em 2020, 2,9 milhões de migrantes residiam na África do Sul. Portal de Dados de Migração (2021) “Dados de Migração na Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC)” <<https://www.migrationdataportal.org/regional-data-overview/southern-africa>> (acedido em 21/10/2022).

<sup>267</sup> L Edwards & L Freeman (APCOF) (2021) “O policiamento e os estrangeiros” <<https://apcof.org/wp-content/uploads/policing-and-non-nationals-report.pdf>> (acedido em 14/09/2022).

<sup>268</sup> A xenofobia é uma forma de discriminação racial e de alienação. O Plano Estratégico Nacional da África do Sul define especificamente a xenofobia como “um medo, desconfiança ou ódio irracional de estranhos, estrangeiros ou de qualquer coisa percebida como estrangeira ou diferente (que é frequentemente baseado em razões infundadas e estereótipos). A xenofobia pode manifestar-se de várias formas num país. Por exemplo, pode ser através da vitimização com base na nacionalidade ou na aparência, agressões brutais, assassinatos, limpeza étnica numa área e expulsão em massa do país.”

<sup>269</sup> A repulsão é a prática de repatriar à força (deportar) refugiados ou requerentes de asilo para um país onde correm o risco de ser perseguidos.

<sup>270</sup> Gabinete do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (2022) “O Botswana deve adoptar urgentemente mais salvaguardas contra a detenção arbitrária para todos - peritos das Nações Unidas” <<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/07/botswana-must-urgently-embrace-further-safeguards-against-arbitrary>> (acedido em 13/03/2023).

<sup>271</sup> Para um debate aprofundado sobre o Níger, consultar: Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos “Estudo-piloto sobre Migração e Respeito pelos Direitos Humanos: Foco nas respostas fornecidas pelo Níger” (2019) <[https://www.achpr.org/public/Document/file/English/Pilot Study on Migration\\_ENG.pdf](https://www.achpr.org/public/Document/file/English/Pilot%20Study%20on%20Migration_ENG.pdf)> (acedido em 19/10/2022)

parte importante destes fluxos migratórios. De acordo com o Departamento de Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas (UNDESA), no Mali, “49% dos 485 800 migrantes internacionais em meados de 2020 eram mulheres migrantes”.<sup>272</sup> Em 2021, o Mali acolheu igualmente 46.919 refugiados, a maioria dos quais provenientes do Níger, da Mauritânia e do Burkina Faso.<sup>273</sup>

No que diz respeito à estratégia das CER, os cidadãos da CEDEAO podem circular livremente graças à adopção de vários protocolos que garantem o direito à livre circulação. Assim, a maior parte da migração é inter-regional. Nas últimas décadas, os países do Sahel tornaram-se um corredor e um ponto de partida fundamental para os migrantes que tentam chegar à Europa. Embora as fases iniciais da sua viagem possam ser abrangidas pelo âmbito de aplicação dos protocolos da CEDEAO, muitos migrantes não dispõem dos documentos necessários para viajar legalmente para o Norte de África. Quando se deslocam para além das fronteiras da CEDEAO, os africanos ocidentais recorrem frequentemente a contrabandistas para chegarem a países do Norte de África, como a Líbia e Marrocos, sobretudo quando as rotas convencionais são inacessíveis.<sup>274</sup> Os problemas específicos de direitos humanos com que se confronta o policiamento dos migrantes na África Ocidental

---

<sup>272</sup> Mixed Migration Centre (2021) “COVID-19 e direitos sociais e económicos dos migrantes no Mali: Análise dos dados 4Mi recolhidos no Mali entre Julho de 2020 e Janeiro de 2021” < [https://mixedmigration.org/wp-content/uploads/2022/02/210\\_COVID-19\\_social\\_economic\\_rights\\_of\\_migrants\\_in\\_Mali\\_updated.pdf](https://mixedmigration.org/wp-content/uploads/2022/02/210_COVID-19_social_economic_rights_of_migrants_in_Mali_updated.pdf) > (acedido em 12/10/2022).

<sup>273</sup> Mixed Migration Centre “COVID-19 e direitos sociais e económicos dos migrantes no Mali: Análise dos dados 4Mi recolhidos no Mali entre Julho de 2020 e Janeiro de 2021” < [https://mixedmigration.org/wp-content/uploads/2022/02/210\\_COVID-19\\_social\\_economic\\_rights\\_of\\_migrants\\_in\\_Mali\\_updated.pdf](https://mixedmigration.org/wp-content/uploads/2022/02/210_COVID-19_social_economic_rights_of_migrants_in_Mali_updated.pdf) > (acedido em 12/10/2022) página 4.

<sup>274</sup> Gabinete das Nações Unidas contra a Droga e o Crime (2010) “Contrabando de migrantes para, por meio e a partir do Norte de África: Uma análise temática e uma bibliografia anotada de publicações recentes” < [https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant\\_smuggling\\_in\\_North\\_Africa\\_June\\_2010\\_ebook\\_E\\_09-87293.pdf](https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant_smuggling_in_North_Africa_June_2010_ebook_E_09-87293.pdf) > (acedido em 13/11/2022); Centro de Estudos Estratégicos Internacionais (2022) “Perigo no Deserto: Migração irregular ao longo do Sahel” < <https://www.csis.org/analysis/peril-desert-irregular-migration-through-sahel> > (acedido em 12/02/2022).

incluem o suborno<sup>275</sup> e a corrupção,<sup>276</sup> a violência sexual,<sup>277</sup> a estigmatização e a vulnerabilidade particular das crianças deslocadas.

## **7 Como o tratamento securitário moldou o policiamento das migrações**

Para efeitos do presente estudo, o policiamento das migrações pode ser descrito, em termos gerais, como um sistema regulador punitivo emergente, composto por várias (e complexas) regras e por uma multiplicidade de intervenientes, com uma presunção subjacente de criminalidade. Dada a natureza ampla e móvel da migração, o policiamento da migração constitui um empreendimento transnacional de regras e actores que se cruzam. Embora o presente relatório se centre principalmente na conduta do pessoal das forças da ordem, sendo o papel da polícia analisado mais adiante, a governação da migração é caracterizada por um amplo nexos de direito internacional e nacional, regulamentos ou processos administrativos, estigma e normas discriminatórias.

Estas regras são ainda aplicadas por um vasto leque de intervenientes estatais e não estatais, incluindo órgãos do Estado, departamentos administrativos, forças da ordem, organizações privadas e os tribunais, o que acaba por conduzir à fragmentação e à falta de controlo. O perigo da privatização é que as organizações de segurança têm mais probabilidades de se concentrarem nos lucros, de negligenciarem as considerações relativas aos direitos humanos e de enquadrarem a migração como uma questão de segurança. Dada a natureza fluida da

---

<sup>275</sup> De acordo com o Mixed Migration Centre: “58% de todos os refugiados e migrantes inquiridos relataram ter tido contacto com funcionários do Estado; 82% destes refugiados e migrantes pagaram um “presente” a funcionários do Estado com quem tiveram contacto durante a sua viagem. 59% destes funcionários eram polícias numa fronteira.” Mixed Migration Centre (2021) “Corrupção e papel dos funcionários do Estado no contrabando de seres humanos” < [https://mixedmigration.org/wp-content/uploads/2021/12/203\\_MMC\\_WA\\_NA\\_UNODC\\_4Mi\\_Snapshot\\_corruption\\_smuggling.pdf](https://mixedmigration.org/wp-content/uploads/2021/12/203_MMC_WA_NA_UNODC_4Mi_Snapshot_corruption_smuggling.pdf)> (acedido em 17/05/2023). Tal como se afirma no relatório, na página 4, o suborno e a corrupção afectam a capacidade de evitar a detenção e de aceder a documentos: “Os contrabandistas também recorrem ao suborno para obterem a sua libertação ou evitarem a detenção após a prisão 26 dos 41 contrabandistas que afirmaram ter sido detidos pelo menos uma vez declararam ter pago um suborno para serem libertados da detenção. Mais 14 dos 41 inquiridos pagaram um suborno quando foram detidos, para evitar a detenção.”

<sup>276</sup> Gabinete das Nações Unidas contra a Droga e a Criminalidade (2021) “África Ocidental, no Norte de África e no Mediterrâneo Central: Principais conclusões sobre as características do tráfico ilícito de migrantes na África Ocidental, no Norte de África e no Mediterrâneo Central” < [https://www.unodc.org/res/som/docs/Observatory\\_Storymap\\_1\\_Final\\_2021.05.19.pdf](https://www.unodc.org/res/som/docs/Observatory_Storymap_1_Final_2021.05.19.pdf)> (acedido em 08/05/2023) página 13 que refere que: “A corrupção e o contrabando de migrantes são dois crimes intimamente ligados. Ao longo das rotas de contrabando de migrantes, estes tornam-se uma fonte de rendimento não só para os contrabandistas, *mas também para as forças da ordem e para as economias locais*”.

<sup>277</sup> Um estudo efectuado pelo Gabinete das Nações Unidas para a Droga e a Criminalidade revelou que: “Os principais informadores confirmam que as mulheres e as raparigas podem ser solicitadas ou forçadas a ter relações sexuais com contrabandistas, guardas de fronteira, agentes da polícia ou ao longo do percurso, como forma alternativa de compensação pela passagem. Nestes casos, o valor atribuído às relações sexuais pode ultrapassar largamente o dinheiro disponível na posse do migrante e acelerar a viagem para o migrante e para o grupo com quem viaja. Consequentemente, a violação e a exploração sexual de mulheres e raparigas podem estar sujeitas a pressões de grupo, especialmente em situações de carência económica.” Ver: UNODC (2021) “África Ocidental, Norte de África e Mediterrâneo Central: Principais conclusões sobre as características do tráfico ilícito de migrantes na África Ocidental, no Norte de África e no Mediterrâneo Central” < [https://www.unodc.org/res/som/docs/Observatory\\_Storymap\\_1\\_Final\\_2021.05.19.pdf](https://www.unodc.org/res/som/docs/Observatory_Storymap_1_Final_2021.05.19.pdf)> (acedido em 12/11/2022) página 17.

migração, o policiamento da migração envolve tanto o controlo das fronteiras como a conduta prejudicial da aplicação da lei que ocorre dentro das fronteiras de um Estado. O policiamento da migração é também uma questão extremamente complexa e contestada, uma vez que se insere em tensões geopolíticas complexas, pressões socioeconómicas e opiniões pessoais polarizadoras. A governação da migração revela, por conseguinte, os desafios únicos de confiar no sistema jurídico, e particularmente no sistema de justiça penal, para governar a migração. Uma vez que o direito está enraizado na história da sociedade e é inevitavelmente influenciado por normas sociais e preconceitos prevalecentes, estas tensões contribuíram para lacunas normativas e de implementação<sup>278</sup> no âmbito do actual quadro dos direitos humanos. As tensões resultantes entre o tratamento securitário, o preconceito racial e a discriminação restringiram, conseqüentemente, o potencial de transformação do actual direito internacional dos direitos humanos, tanto a nível interno como internacional. Embora o regime jurídico seja um instrumento imperfeito, pode, contudo, ser utilizado para sublinhar as questões de direitos humanos existentes, para identificar lacunas no quadro actual, para dar poder aos migrantes vulneráveis e, em última análise, orientar as escolhas e acções quotidianas das forças da ordem.

A migração dentro e a partir de África é impulsionada por uma série de factores sociais, políticos, ambientais e económicos complexos e interligados. Dado que a migração é fortemente impulsionada pelas necessidades socioeconómicas e pela instabilidade política, é imperativo desenvolver soluções a longo prazo que abordem as forças subjacentes que moldam a migração em todo o continente africano. Isto contrasta com a adopção de uma resposta reactiva, que se centra principalmente na utilização da segurança, do controlo e da exclusão para reforçar a desigualdade estrutural. Embora a segurança do Estado e os crimes graves, como o tráfico de seres humanos e o contrabando, exijam respostas eficazes, a segurança não deve ser o único ou o principal factor que define as respostas do Estado à migração. Sobretudo porque o tratamento securitário é frequentemente utilizado como um instrumento de exclusão e discriminação, acabando por exacerbar os padrões de desvantagem existentes. Em contrapartida, os direitos humanos integrais devem desempenhar um papel fundamental na fundamentação das respostas dos Estados à migração.

---

<sup>278</sup> M Zard, C Beyani & C Odinklau (2003) “Os refugiados e a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos” *ESCR Net Vol. 16 Forced Migration Review* 33 <<https://www.fmreview.org/fr/node/4650>> (acedido a 06/02/2023). Ver também: APCOF(2017) “as Directrizes de Luanda: **Avaliações para o Gana, o Malawi, a África do Sul, a Tanzânia e o Uganda**” &lt; <http://apcof.org/wp-content/uploads/2017/04/apcof-implementation-of-the-luanda-guidelines> > (acedido em 06/02/2023) página 101.

## **8 O papel da polícia na governação da migração a nível nacional**

As acções de policiamento (aplicação da lei) a seguir descritas podem ser levadas a cabo por todas as formas de forças da ordem que desempenham um papel na aplicação das regras em matéria de migração, tais como os funcionários responsáveis pelo controlo das fronteiras, os funcionários dos serviços de imigração e as forças de segurança interna. Contudo, dado que a polícia é o principal guardião do sistema de justiça penal, esta secção utiliza predominantemente o exemplo da polícia para demonstrar os perigos da criminalização da migração.

As principais funções da polícia incluem a prevenção e a investigação da criminalidade, a preservação da paz social e a protecção da segurança do público.<sup>279</sup> A polícia tem também um papel legítimo a desempenhar na prevenção de crimes internacionais, como o tráfico de seres humanos e de droga, e na prevenção dos abusos contra os migrantes, protegendo simultaneamente o seu direito à vida.

Embora a polícia possa inevitavelmente estar envolvida na detecção e prevenção do tráfico de seres humanos e de outros crimes legítimos, o controlo da migração tem sido tradicionalmente designado como uma área administrativa do direito. Contudo, a legislação sobre imigração também tem vindo a atribuir cada vez mais mandato à polícia para fazer cumprir a governação em matéria de migração, tal como exemplificado pela Lei da Imigração sul-africana sobre imigração (South African Immigration Act 13 of 2002).<sup>280</sup>

Além disso, as forças da ordem têm recorrido cada vez mais a operações que visam parar e revistar, com a investigação a indicar que as forças da ordem têm como alvo principal os estrangeiros suspeitos e definem o seu perfil.<sup>281</sup> Este facto deve-se, em parte, à tendência das forças da ordem para associar os estrangeiros a elevados índices de criminalidade. O preconceito existente contra os migrantes pode, em última análise, confundir as fronteiras

---

<sup>279</sup> Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos “Comentário Geral nº 3: sobre o direito à vida”, n.º 27, que se refere especificamente ao dever de proteger a segurança do público.

<sup>280</sup> A Lei sobre Imigração regula a entrada, saída e residência de não nacionais que não sejam cidadãos e confere às políticas de ajustamento estrutural o poder discricionário de prender e deter pessoas suspeitas de residirem na África do Sul em violação da Lei. Nos termos da secção 41 da Lei sobre Imigração da África do Sul, um agente da polícia pode pedir a uma pessoa que identifique o seu estatuto de residência. Se, por motivos razoáveis, o polícia não estiver convencido de que a pessoa tem o direito legal de se encontrar na República, pode proceder à sua detenção sem mandado. Outro exemplo nacional são as secções 43 e 49 da Lei da Cidadania e Imigração do Quênia (Cap 172- Leis do Quênia).

<sup>281</sup> A Hiropoulos (2017) “Migração e detenção na África do Sul: Análise da aplicabilidade e do impacto do quadro legislativo sobre os cidadãos estrangeiros”, APCOF Policy Brief 18 <<http://apcof.org/wp-content/uploads/018-migration-and-detention-in-south-africa-alexandra-hiropoulos.pdf>> (acedido em 21/11/2021); L Edwards & L Freeman (APCOF) (2021) “O policiamento e os estrangeiros” <<https://apcof.org/wp-content/uploads/policing-and-non-nationals-report.pdf>> (acedido em 14/09/2022) página 11.

entre o policiamento legítimo e o policiamento que visa especificamente os não nacionais de uma forma que procura contornar as salvaguardas processuais existentes.

O policiamento discriminatório dos migrantes tem um impacto grave na capacidade dos estrangeiros de se instalarem pacificamente numa zona e de ganharem a vida, o que acaba por afectar a sua capacidade de acesso aos recursos socioeconómicos. Como estes estrangeiros tendem a operar à margem da lei, têm frequentemente demasiado receio de denunciar práticas discriminatórias.

Embora o presente relatório incida principalmente no papel das forças da ordem, estes funcionários interagem inevitavelmente com outros intervenientes importantes no sistema de justiça penal. Isto inclui os tribunais, os magistrados do Ministério Público e os defensores legais dos arguidos. Embora os migrantes tenham direito a um processo equitativo, tal como referido anteriormente, os tribunais desempenham um papel fundamental no reforço ou na restrição do acesso dos migrantes à justiça. Por exemplo, os migrantes são frequentemente objecto de condenações discriminatórias, bem como de detenções prolongadas devido a receios irracionais quanto ao risco de fuga.<sup>282</sup> Outros obstáculos incluem a falta de acesso à informação e a falta de reconhecimento legal efectivo, que é frequentemente agravada por barreiras institucionais e estruturais na concepção e funcionamento dos sistemas de justiça, incluindo a corrupção e atrasos consideráveis.<sup>283</sup>

Embora a polícia possa desempenhar um papel positivo na articulação de uma concepção mais inclusiva da identidade nacional, existe o risco de abusar deste poder administrativo. O perigo desta convergência entre o direito administrativo e o direito penal reside no poder das forças da ordem para prender, usar a força, bem como o poder, deter imigrantes suspeitos. Tal como salientado por Alpa Palmer: “Quando a polícia é chamada a desempenhar a dupla função de definir quem pertence e de suspeitar de quem pode ser um criminoso, como parte do seu trabalho de rotina, a consequência colateral é que todos os grupos racializados são tratados como automaticamente suspeitos.”<sup>284</sup> Tendo em conta o contexto do policiamento da migração, é fundamental examinar os casos em que a resposta da polícia nacional à

---

<sup>282</sup> Relator Especial sobre os Direitos dos Migrantes (2016) “Direitos Humanos dos Migrantes” < <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/248/76/PDF/N1624876.pdf?OpenElement> > (acedido a 06/02/2023), n.ºs 80-81 e n.ºs 90 e 95. B Kamolane (2019) “Os tribunais não devem recusar caução aos imigrantes sem uma boa razão” &lt; <https://www.groundup.org.za/article/courts-should-not-refuse-bail-immigrants-without-good-reason/>> (acedido em 23/03/2023).

<sup>283</sup> Relator Especial sobre os Direitos dos Migrantes (2016) “Direitos Humanos dos Migrantes” < <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/248/76/PDF/N1624876.pdf?OpenElement>> (acedido a 06/02/2023), parágrafos 80-81.

<sup>284</sup> A Palmer (2020) “Prender a (não) Cidadania: O nexo entre nacionalidade, raça e criminalização no policiamento da migração” *Theoretical Criminology* Volume 24, Questão 1, páginas 28-49, página 29.

migração não consegue aplicar eficazmente o quadro jurídico internacional existente. A secção seguinte centra-se, por conseguinte, em lacunas específicas na aplicação.

## **9 Desafios e oportunidades nas forças da ordem decorrentes das experiências nacionais**

Nos últimos anos, tem sido abundante a literatura que problematiza as formas como o direito da migração e o direito penal têm vindo a convergir cada vez mais. Os autores examinaram especificamente a forma como a lei, a política e as práticas quotidianas têm progressivamente designado os migrantes e o desejo humano de escapar às dificuldades e construir uma vida melhor como criminosos. Embora a África do Sul, a Líbia e o Níger tenham sido alvo de desafios grande atenção devido aos desafios enfrentados pelos migrantes, a Organização Mundial contra a Tortura salientou que: “A Líbia não é o único local perigoso para os migrantes africanos. É urgente que todos os governos africanos se apercebam da centralidade da tortura nas suas fronteiras, nos postos de controlo da polícia e nos centros de detenção de migrantes.”<sup>285</sup>

Em 2007, na Resolução 114 sobre migração e direitos humanos, a Comissão Africana sublinhou a dimensão das violações (relativas aos direitos à vida, à liberdade de circulação, à obrigação de proteger os civis e ao direito à não discriminação) perpetradas durante a migração. A Comissão Africana continuou a exortar os Estados Partes a ratificar e implementar os instrumentos internacionais e regionais relevantes. Infelizmente, existem ainda lacunas regulamentares significativas e deficiências na aplicação da lei que impedem os migrantes em África de exercerem os seus direitos.

A análise de cada país africano a nível nacional ultrapassa o âmbito do presente estudo. Em vez disso, foram cuidadosamente seleccionados estudos de casos representativos que demonstram os desafios da aplicação da lei a nível nacional, com base na sua representação regional e na sua capacidade de fornecer exemplos relevantes dos desafios associados à criminalização da migração. Esta secção centra-se principalmente no *Quénia*, no *Níger*, na *África do Sul* e na *Tunísia*. Esta situação deve-se ao facto de estes países representarem Estados com populações migratórias e de refugiados significativas, bem como de serem importantes países de trânsito ou de destino. Estes países foram também escolhidos com base na acessibilidade de dados relevantes e actualizados, e informadores especializados relevantes para este estudo. Investigadores seleccionados efectuaram uma investigação

---

<sup>285</sup> Organização Mundial contra a Tortura (2021) “As Estradas da Tortura: O ciclo de abusos contra as pessoas que se deslocam em África” &lt; <https://www.omct.org/site-resources/files/The-Torture-Roads.pdf>> (acedido em 07/11/2022) página 4.

exaustiva sobre o policiamento da migração em Estados em causa, que envolveu entrevistas qualitativas aprofundadas com peritos e representantes relevantes.

As conclusões da investigação sobre policiamento e migração nestes quatro países não podem ser extrapoladas para fornecer conclusões gerais sobre as práticas nacionais no contexto africano. No entanto, são elucidativas dos tipos de boas práticas e dos desafios que podem surgir na implementação de quadros normativos para o policiamento das migrações quando são tidos em conta vários factores localizados. Exemplos desses factores incluem:

- Diversidade de sistemas jurídicos, condições socioeconómicas e sistemas políticos;
- O impacto dos padrões migratórios sub-regionais históricos e actuais na política e na prática;
- Tipos de padrões de migração, incluindo a existência de uma população migrante estatisticamente significativa, movimentos transfronteiriços de pessoas resultantes de condições socioeconómicas, conflitos, alterações climáticas ou outros factores contributivos, e se os países são principalmente destinos ou fazem parte de rotas de trânsito; e
- As prioridades e os progressos da reforma do sector da segurança, nomeadamente em termos de policiamento e de gestão das fronteiras.

A secção seguinte explora, assim, a forma como a utilização de medidas de justiça penal por estes países está em conformidade com os quadros normativos e as boas práticas, e em que situações surgem obstáculos que impedem a aplicação efectiva do quadro de direitos humanos, discutido na secção 4.6 supra.

## **9.1 Tendências migratórias**

O Quénia serve de fonte, destino e ponto de trânsito para vários fluxos migratórios. Os refugiados e os migrantes constituem aproximadamente 2% (cerca de um milhão de indivíduos) da população total do Quénia.<sup>286</sup> A migração para o Quénia tem várias motivações, incluindo a procura de educação, de oportunidades de emprego e de refúgio na sequência de uma deslocação.<sup>287</sup> Em 2023, o Quénia acolhe quase 580.000 refugiados.<sup>288</sup> O campo de Dadaab tornou-se, assim, o maior campo de refugiados do mundo e a terceira

---

<sup>286</sup> K Hargrave, I Mosel & A Leach (Overseas Development Institute) (2020) “Narrativas e atitudes do público em relação aos refugiados e outros migrantes” <[https://cdn.odi.org/media/documents/kenya\\_migration\\_country\\_profile\\_final.pdf](https://cdn.odi.org/media/documents/kenya_migration_country_profile_final.pdf)> (acedido em 09/07/2023).

<sup>287</sup> K Hargrave, I Mosel & A Leach (Overseas Development Institute) (2020) “Narrativas e atitudes do público em relação aos refugiados e outros migrantes” <[https://cdn.odi.org/media/documents/kenya\\_migration\\_country\\_profile\\_final.pdf](https://cdn.odi.org/media/documents/kenya_migration_country_profile_final.pdf)> (acedido em 09/07/2023).

<sup>288</sup> UNHCR, *Kenya Registered Refugees and Asylum-Seekers as of 31 January 2023* (Nairobi: UNHCR, 2023).

maior cidade do Quênia.<sup>289</sup> Uma parte significativa da migração ocorre das zonas rurais para os centros urbanos, motivada pela aspiração a melhores perspectivas económicas, ensino superior e melhores cuidados de saúde.

A dinâmica migratória na Tunísia pode ser caracterizada como uma migração mista, que inclui tanto a migração nacional como a internacional. A Tunísia é um país de origem, de trânsito e de destino para os migrantes, refugiados e requerentes de asilo que se dirigem para a Europa através do Mar Mediterrâneo. O número de tunisinos que tentam chegar à Europa aumentou significativamente desde meados de 2017, tornando-se a segunda maior nacionalidade entre os migrantes que chegam à Itália através da rota do Mediterrâneo Central, representando mais de 17% das chegadas em 2022.<sup>290</sup> De salientar o aumento significativo de migrantes subsarianos que chegam na Tunísia.<sup>291</sup>

Enquanto plataforma comercial entre o Norte de África e a África Subsariana, o Níger é um país de origem, de trânsito e de destino<sup>292</sup> para migrantes voluntários e forçados.<sup>293</sup> Em Janeiro de 2023, o ACNUR indicou que o Níger acolhia 255.309 refugiados e requerentes de asilo, 69% dos quais provenientes da Nigéria, 21% do Mali, 5% do Burkina Faso e 5% de outros países. Além disso, há mais de 380.000 Pessoas Deslocadas Internamente (PDI) que estão a receber repatriados (que permaneceram fora do país por mais de 10 anos e que regressaram recentemente).<sup>294</sup>

As tendências migratórias na África do Sul são complexas e influenciadas por uma série de factores. A África do Sul é simultaneamente um país de destino e de trânsito para vários tipos de migração, incluindo a migração económica, os requerentes de asilo e os refugiados. A migração económica é um importante motor dos fluxos migratórios. A África do Sul acolhe o

---

<sup>289</sup> Ben Rawlence, 'Story of Cities #44: Will Dadaab, the World's Largest Refugee Camp, Really Close?,' *The Guardian*, May 17, 2016, sec. Cities, <https://www.theguardian.com/cities/2016/may/17/story-of-cities-44-dadaab-kenya-worlds-largest-refugee-camp-closed>.

<sup>290</sup> Projecto de avaliação de capacidades (2022) "Fluxos migratórios mistos na Tunísia" <<https://www.acaps.org/country/tunisia/crisis/mixed-migration>> (acedido em 09/07/2023).

<sup>291</sup> Projecto de avaliação de capacidades (2022) "Fluxos migratórios mistos na Tunísia" <<https://www.acaps.org/country/tunisia/crisis/mixed-migration>> (acedido em 09/07/2023).

<sup>292</sup> É de notar que o perfil do Níger como país de destino é baixo. O Níger funciona principalmente como um país de origem e de trânsito. No entanto, registam-se regressos forçados de migrantes ao Níger. Tal como salientado pelo Global Detention Project: "Mais recentemente, o país começou a receber nacionais de países terceiros que são "devolvidos", muitas vezes à força, da Argélia e da Líbia". Ver: Global Detention Project (2019) "Níger: Panorâmica" <<https://www.globaldetentionproject.org/countries/africa/niger>> (acedido em 15/07/2023).

<sup>293</sup> CADHP 2019. Estudo-piloto sobre Migração e o Respeito pelos Direitos Humanos: Foco nas respostas dadas pelo Níger. <https://www.humanrights.dk/publications/pilot-study-migration-respect-human-rights-focus-responses-provided-niger> (Acedido em 26 de Abril de 2023).

<sup>294</sup> *Ibid*

maior número de imigrantes do continente africano. De acordo com as estimativas oficiais, o país acolhe cerca de 2,9 milhões de imigrantes.<sup>295</sup>

## **9.2 Quadros Jurídicos**

O Quênia,<sup>296</sup> a Tunísia,<sup>297</sup> o Níger<sup>298</sup> e a África do Sul<sup>299</sup> demonstraram um nível louvável de compromisso para com os tratados de direito internacional relativos à migração, tal como evidenciado pelos seus níveis de ratificação. No entanto, uma lacuna central que afecta todos estes países tem sido a falta de ratificação do ICMWF e do Protocolo da UA relativo à livre circulação de pessoas. Muitos dos direitos protegidos a nível do direito internacional também se reflectem, em certa medida, nos quadros jurídicos que regem a migração nas respectivas jurisdições. No entanto, é importante reconhecer os desafios contextuais que definem a legislação e a política em cada país individualmente. Por exemplo, o Quênia está sob uma pressão significativa para tomar medidas de combate ao terrorismo e a outras formas de extremismo violento,<sup>300</sup> enquanto o Níger está a trabalhar com parceiros técnicos para implementar as prioridades relacionadas com o fluxo e a gestão da migração.<sup>301</sup> A África do Sul debate-se com desafios socioeconómicos e incidentes de violência xenófoba.<sup>302</sup> Estes factores têm um impacto significativo no desenvolvimento e na aplicação de leis e políticas

---

<sup>295</sup> Portal de Dados de Migração (2023) "Dados de Migração na Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) < <https://www.migrationdataportal.org/regional-data-overview/southern-africa> > (acedido em 09/07/2023).

<sup>296</sup> O Quênia ratificou a Convenção Africana sobre os Direitos Humanos e dos Povos e a Convenção que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados em África.

<sup>297</sup> No que diz respeito à Tunísia, o Estado ratificou a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, bem como a Convenção da UA que rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África.

<sup>298</sup> Os principais instrumentos internacionais ratificados pelo Níger incluem: o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos; o Protocolo contra o Tráfico Ilícito de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea, que complementa a Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional; a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados; e a Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes. A nível regional, o Níger ratificou a Carta Africana e a Convenção Africana sobre os Refugiados.

<sup>299</sup> A África do Sul ratificou uma série de instrumentos jurídicos internacionais, bem como instrumentos regionais, incluindo a Carta Africana e a Convenção Africana sobre os Refugiados.

<sup>300</sup> C.E Bailey (2019) "Legislação e prática de combate ao terrorismo no Quênia" in C. Bailey (ed.), *Legislação e prática de combate ao terrorismo na comunidade da África Oriental*. Leiden, Países Baixos: Brill Nijhoff; K Allen (2020) "Porque é que os EUA estão a intensificar os esforços de combate ao terrorismo no Quênia?" Pretória: Instituto de Estudos de Segurança.< <https://issafrica.org/iss-today/why-is-the-us-ramping-up-anti-terrorism-efforts-in-kenya> > (acedido em 15/07/2023).

<sup>301</sup> Por exemplo, como discutido mais adiante, a UE apoiou e pressionou o Governo do Níger a adoptar a Lei de 2015 no quadro da sua agenda de contenção. O apoio da GIZ ao desenvolvimento da Política Nacional de Migração do Níger é outro exemplo de envolvimento indirecto. Ver: Global Detention Project (2019) "Níger: Panorâmica" < <https://www.globaldetentionproject.org/countries/africa/niger> > (acedido em 15/07/2023).

<sup>302</sup> Recomendação da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos sobre o segundo relatório periódico combinado da África do Sul 2003-2014 (2016), páginas 18, 22, 24 e 28. Na página 18, a CADHP exprime a sua preocupação com as questões socioeconómicas, sublinhando a "existência de uma secção transversal da população que vive em condições socioeconómicas precárias, com acesso limitado a serviços básicos como alimentação, cuidados de saúde, habitação e educação". Embora a CADHP também expresse a sua preocupação com os "actos de xenofobia e outras intolerâncias dirigidas a estrangeiros" na página 24, na página 28, a CADHP recomenda que a África do Sul: "reforce as várias iniciativas tomadas no âmbito do combate aos actos de xenofobia dirigidos a estrangeiros para dar uma resposta mais coordenada às necessidades crescentes de protecção dos estrangeiros."; Human Rights Watch (2023) World Report 2023: South Africa <[https://www.hrw.org/sites/default/files/media\\_2023/01/World\\_Report\\_2023\\_WEBSPREADS\\_0.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/media_2023/01/World_Report_2023_WEBSPREADS_0.pdf) > (acedido em 15/07/2023) page 538.

relacionadas com a migração, contribuindo para o complexo panorama em que funciona a governação da migração.

Mesmo em jurisdições com uma Constituição progressista e legislação pormenorizada em vigor, a ausência de um quadro político coerente conduz a uma deficiência na orientação e responsabilização no domínio da governação da migração. É o que demonstra o Quénia, que ainda não adoptou uma política global em matéria de migração.<sup>303</sup> Esta falta de um quadro resulta numa coordenação inadequada e numa integração insuficiente das políticas, em especial a nível local.<sup>304</sup> Embora as secções seguintes se debrucem sobre os desafios práticos da implementação, esta falta de integração contribuiu para prisões arbitrárias,<sup>305</sup> detenções prolongadas e deportações.<sup>306</sup>

Embora muitos Estados disponham de quadros constitucionais progressistas, é necessário assegurar que estas garantias constitucionais se traduzam em medidas legislativas e políticas que implementem as protecções constitucionais. Esta situação é evidenciada pela Tunísia, onde, apesar das garantias constitucionais dos direitos à igualdade,<sup>307</sup> dignidade<sup>308</sup> e do direito de procurar asilo político,<sup>309</sup> não existe legislação específica sobre o asilo e o estatuto

---

<sup>303</sup> Entrevista com um funcionário da OIT do estudo de caso sobre o Quénia. A OIM também declarou que: “Em 2017, o Mecanismo Nacional de Coordenação das Migrações (NCM) elaborou uma Política Nacional de Migração do Quénia, que inclui orientações abrangentes para a migração [governação] que estão em conformidade com os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável das NU; no entanto, ainda não foi formalmente adoptada pelo Governo.” IOM (2018) “Panorâmica da governação da migração: República do Quénia” < [https://www.migrationdataportal.org/sites/g/files/tmzbdl251/files/2018-10/Panorâmica da governação da migração- República do Quénia.pdf](https://www.migrationdataportal.org/sites/g/files/tmzbdl251/files/2018-10/Panorâmica_da_governação_da_migração-República_do_Quénia.pdf)> (acedido em 07/06/2023). Isto apesar de terem sido apresentados aos decisores numerosos projectos de política de migração

<sup>304</sup> Coordenador Regional-Comissário da Comissão Nacional dos Direitos Humanos do Quénia (2019); Documento apresentado durante a Conferência Nacional sobre Migração “Rumo à implementação do Pacto Global sobre Migração” Julho de 2019, Nairobi.

<sup>305</sup> De facto, apesar das salvaguardas, os defensores dos direitos humanos relatam um aumento da perseguição policial, detenções aleatórias e desaparecimentos. Estes são particularmente comuns no tipo de zonas urbanas pobres onde vivem frequentemente os recém-chegados (incluindo refugiados e migrantes nacionais e internacionais). IPOA, Autoridade Anual Independente sobre Supervisão do Policiamento: Plano Estratégico (Nairobi: IPOA, 2019).

<sup>306</sup> Num relatório sobre a situação dos migrantes em locais de detenção no Quénia, a Comissão Nacional dos Direitos Humanos do Quénia salientou que a abordagem geral da detenção por passagem irregular das fronteiras “resulta na detenção de vítimas de tráfico e contrabando, uma vez que estas cometem frequentemente infracções ou crimes, como a entrada irregular, a utilização de documentos falsos e outras violações das leis e regulamentos em matéria de imigração. Estas infracções são frequentemente punidas como crimes e as vítimas de tráfico são, por conseguinte, frequentemente detidas e deportadas sem ter em conta a sua assistência.” Comissão Nacional dos Direitos Humanos do Quénia (2020) “Relatório de inquérito sobre a situação dos migrantes em locais de detenção no Quénia” < [https://www.knchr.org/Portals/0/A\\_Relatório de inquérito sobre a situação dos migrantes em locais de detenção no Quénia.pdf](https://www.knchr.org/Portals/0/A_Relatório_de_inquérito_sobre_a_situação_dos_migrantes_em_locais_de_detenção_no_Quénia.pdf)> (acedido em 08/07/2023).

<sup>307</sup> Artigo 21.º.

<sup>308</sup> Artigo 23.º.

<sup>309</sup> Artigo 26.º.

de refugiado.<sup>310</sup> Autores destacaram a Lei Orgânica n.º 7 de 1968 permite ainda a detenção e a expulsão de cidadãos estrangeiros que se encontrem em situação de irregularidade administrativa, sem que seja previsto um controlo judicial.<sup>311</sup>

Os compromissos em matéria de direitos humanos internacionais podem ainda ser prejudicados por disposições que criminalizam a migração. É o que demonstra o Níger, que prevê a concessão do estatuto de asilo ou de refugiado, dispondo simultaneamente de um sistema de protecção dos refugiados. No entanto, a lei de 2015 sobre o tráfico ilegal de migrantes criou uma abordagem da governação da migração orientada para a segurança. Esta legislação, associada a políticas financiadas externamente, que são discutidas mais adiante, conduziu a uma abordagem cada vez mais securitária e criminalizada de todas as formas de mobilidade humana e migração. de acordo com relatórios, a mudança para o tratamento securitário impediu que os migrantes usufríssem plenamente dos seus direitos humanos, criando ao mesmo tempo uma desconexão entre as medidas nacionais e as obrigações internacionais e regionais em matéria de direitos humanos.

Os quadros jurídicos progressivos devem ainda traduzir-se em políticas coerentes e abrangentes, dotadas de recursos suficientes e aplicadas de forma eficaz. Por exemplo, a África do Sul tem uma Constituição progressista, bem como um quadro legislativo<sup>312</sup> e político pormenorizado sobre migração, refugiados e requerentes de asilo. No entanto, existem lacunas significativas na legislação e nas políticas que impedem a plena realização dos deveres do Estado e da polícia. Estas lacunas incluem a ausência de reconhecimento explícito da violência xenófoba e da discriminação como um crime distinto, o recurso a operações que contornam as salvaguardas processuais previstas na legislação em matéria de imigração.

---

<sup>310</sup> ReliefWeb (2023) “Tunisia: Não há refúgio seguro para os migrantes, refugiados negros africanos” **where it is stated that:** “A Tunísia não dispõe de uma lei ou de um sistema nacional de asilo” < [https://reliefweb.int/report/tunisia/tunisia-no-safe-haven-black african-migrants](https://reliefweb.int/report/tunisia/tunisia-no-safe-haven-black-african-migrants) > (acedido em 15/08/2023); United Nations Refugee Agency (2021) “Tunisia: Fact sheet” < [https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/UNHCR%20Tunisia\\_Factsheet\\_June%202021\\_ENG.pdf](https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/UNHCR%20Tunisia_Factsheet_June%202021_ENG.pdf) > (acedido em 15/08/2023).

<sup>311</sup> Giuffré, M., Denaro, C., & Raach, F. (2022). Sobre a “segurança” e a externalização das fronteiras da UE: *European Journal of Migration and Law*, 24(4), 570-599. doi: <https://doi.org/10.1163/15718166-12340141>.

<sup>312</sup> Exemplos destas medidas incluem a Lei da Imigração n.º 13 de 2002 e a Lei dos Refugiados n.º 130 de 1998. A secção 34 da Lei da Imigração prevê a expulsão e a detenção de estrangeiros ilegais, sob reserva de determinadas garantias processuais. O país dispõe igualmente de legislação progressiva que visa eliminar a discriminação e promover a igualdade substantiva, tal como exemplificado pela Lei 4 de 2000 relativa à promoção da igualdade e à prevenção da discriminação injusta (PEPUDA). A questão da “nacionalidade” foi introduzida nos princípios da directiva na secção 34 da PEPUDA para garantir que a não nacionalidade não deve ser um motivo para a negação da igualdade, em conformidade com a Constituição e com as obrigações regionais e internacionais da África do Sul em matéria de tratados.

### **9.3 Discrepâncias entre o quadro jurídico existente e a prática**

A articulação das abordagens políticas e das declarações dos dirigentes políticos pode reforçar a importância de uma abordagem baseada nos direitos para o policiamento das migrações ou dificultar a aplicação global desse quadro. Isto deve-se ao facto de estas abordagens e declarações políticas influenciarem a aplicação prática dos quadros jurídicos e a disponibilização de recursos adequados. Ao reconhecer a natureza complexa do discurso sobre migração, é importante reconhecer a multiplicidade de factores que o influenciam. Os líderes políticos são desafiados a conceber políticas de migração diferenciadas que tenham implicações políticas, sociais e económicas mais amplas. Consequentemente, a política de migração está interligada com outras prioridades de política pública, incluindo a integração de considerações relativas à migração nas legislações nacionais. Governos dos Estados também têm de enfrentar, resolver desafios socioeconómicos como o trabalho e a habitação, o combate ao terrorismo e a criminalidade violenta grave, bem como a gestão das relações internacionais e bilaterais.

Reconhecendo esta complexidade, é importante abordar a forma como o enquadramento da migração no discurso político pode impedir a aplicação efectiva dos direitos humanos. Quando a migração é vista apenas como uma ameaça cultural e de segurança, pode conduzir a medidas discriminatórias que ignoram os contributos positivos e o potencial de desenvolvimento dos migrantes. Em vez disso, é essencial adoptar uma abordagem equilibrada e baseada em dados concretos, que garanta a protecção dos direitos humanos e, ao mesmo tempo, dê resposta às preocupações legítimas em matéria de segurança e de mercado de trabalho.

Embora o Quénia disponha de um quadro jurídico sólido para a protecção dos direitos dos refugiados e dos migrantes,<sup>313</sup> constitui um estudo de caso sobre os desafios associados à sua aplicação, sobretudo em contextos em que a capacidade e os recursos do Governo são limitados. Tal como salientado pela Comissão Nacional dos Direitos Humanos do Quénia, apesar do extenso quadro jurídico, os migrantes não gozam na prática destes direitos garantidos.<sup>314</sup> Tal como salientado pela Comissão: “Dadas as limitações do actual rastreio dos migrantes no país, existe uma tendência para propor a detenção generalizada de

---

<sup>313</sup> Por exemplo, a *Lei dos Refugiados* promove a inclusão e a integração dos refugiados na sociedade queniana. Além disso, uma vez registados, a lei permite que os refugiados e os imigrantes tenham acesso ao Fundo Nacional de Seguro Hospitalar. Existem também protecções básicas para as crianças, incluindo um amplo acesso aos cuidados de saúde primários e à educação para os refugiados.

<sup>314</sup> Coordenador Regional-Comissário da Comissão Nacional dos Direitos Humanos do Quénia (2019); Documento apresentado durante a Conferência Nacional sobre Migração “Rumo à implementação do Pacto Global sobre Migração” Julho de 2019, Nairobi.

migrantes, incluindo os que necessitam de serviços de asilo e as vítimas de tráfico.”<sup>315</sup> O fosso entre a política e a prática é ainda mais acentuado pela falta de progressos na aplicação efectiva da política de refugiados existente. Esta situação foi atribuída a restrições de financiamento e de capacidade, bem como à tensão social prevalecente, em especial no que respeita aos refugiados somalis.<sup>316</sup> Apesar das salvaguardas jurídicas, os desafios prevalecentes a nível da aplicação e das políticas conduziram a resultados negativos em matéria de direitos humanos no domínio do policiamento, com relatos que indicam um aumento da perseguição policial, corrupção,<sup>317</sup> detenções aleatórias e desaparecimentos.<sup>318</sup> Estas violações são particularmente comuns nas zonas urbanas pobres onde vivem frequentemente os recém-chegados (incluindo os refugiados e os migrantes nacionais e internacionais).<sup>319</sup>

No que diz respeito à Tunísia, em Fevereiro de 2023, o Presidente da Comissão da UA condenou um discurso proferido pelas autoridades tunisinas, que lançava uma luz negativa sobre a migração africana. A UA sublinhou que este discurso “[vai] contra a letra e o espírito da nossa Organização e dos nossos princípios fundadores”.<sup>320</sup> O Presidente da UA recordou ainda aos Estados-Membros a necessidade de: “honrar as suas obrigações ao abrigo do direito internacional e dos instrumentos relevantes da UA para tratar todos os migrantes com dignidade, independentemente da sua origem, [abster-se] de discursos de ódio racializados que possam causar danos às pessoas e [dar] prioridade à sua segurança e aos direitos humanos.”<sup>321</sup>

---

<sup>315</sup> Coordenador Regional -Comissário Comissão Nacional dos Direitos Humanos do Quênia (2019) Documento apresentado durante a Conferência Nacional sobre Migração “Rumo à implementação do Pacto Global sobre Migração” Julho de 2019, Nairobi.

<sup>316</sup> Izza Leghtas and David Kitenge, ‘What Does Kenya’s New Refugee Act Mean for Economic Inclusion?’, Refugees International, May 4, 2022, <https://www.refugeesinternational.org/reports/2022/4/29/what-does-kenyas-new-refugee-act-mean-for-economic-inclusion>.

<sup>317</sup> IOM (2022) “The state of migration in East and Horn of Africa” <<https://publications.iom.int/books/state-migration-east-and-horn-africa-report> > (acedido em 16/08/2023) page 140.

<sup>318</sup> Normas Comuns de Policiamento na África Oriental: Quênia”, disponível em <https://apcof.org/wp-content/uploads/common-standards-for-policing-in-eastern-africa-kenya-.pdf> (acedido em 7 de Junho de 2023).

<sup>319</sup> Human Rights Watch, Kenya: Rein in Police, Condemn New Abuses (New York: Human Rights Watch, 2017), <https://www.refworld.org/docid/5a1531114.html>; Human Rights Watch, ‘They Were Men in Uniform’: Sexual Violence against Women and Girls in Kenya’s 2017 Elections (New York: Human Rights Watch, 2017).

<sup>320</sup> Presidente da União Africana (2023) “O Presidente da Comissão da União Africana condena veementemente as declarações raciais proferidas na Tunísia contra os seus compatriotas africanos” <[https://au.int/sites/default/files/pressreleases/42632-pr-The\\_Chairperson\\_of\\_the\\_African\\_Union\\_Commission\\_strongly\\_condemns\\_the\\_racial\\_statements\\_on\\_fellow\\_Africans\\_in\\_Tunisia.pdf](https://au.int/sites/default/files/pressreleases/42632-pr-The_Chairperson_of_the_African_Union_Commission_strongly_condemns_the_racial_statements_on_fellow_Africans_in_Tunisia.pdf)> (acedido em 12/03/2023).

<sup>321</sup> Presidente da União Africana (2023) “O Presidente da Comissão da União Africana condena veementemente as declarações raciais sobre companheiros africanos na Tunísia” <[https://au.int/sites/default/files/pressreleases/42632-pr-The\\_Chairperson\\_of\\_the\\_African\\_Union\\_Commission\\_strongly\\_condemns\\_the\\_racial\\_statements\\_on\\_fellow\\_Africans\\_in\\_Tunisia.pdf](https://au.int/sites/default/files/pressreleases/42632-pr-The_Chairperson_of_the_African_Union_Commission_strongly_condemns_the_racial_statements_on_fellow_Africans_in_Tunisia.pdf)> (acedido em 12/03/2023).

O quadro jurídico no Níger contrasta igualmente com a situação política, conduzindo a práticas de policiamento discriminatórias e à incapacidade de proteger os migrantes.<sup>322</sup> Por exemplo, o compromisso com actores internacionais, como a UE, resultou em esforços para proteger os migrantes e combater o contrabando, muitas vezes através de programas de desenvolvimento ou de assistência humanitária. No entanto, há indícios de que estes esforços políticos contribuíram involuntariamente para aumentar o tratamento securitário com implicações para os direitos humanos. Este facto, associado a leis como a Lei contra o contrabando de migrantes de 2015: “conduziu à criminalização da migração e a violações dos direitos humanos dos migrantes.”<sup>323</sup> Consequentemente, as violações dos direitos humanos dos migrantes relacionadas com a polícia incluem: “violência física e psicológica, ameaças, restrições à liberdade de circulação, discriminação, confisco de dinheiro, bens e documentos, detenção prolongada e recusa de acesso a ajuda humanitária para salvar vidas.”<sup>324</sup> Nos casos em que os migrantes são detidos, o estudo-piloto da Comissão Africana sobre o Níger revelou ainda que as condições de detenção estão muito aquém das normas internacionais esperadas e violam o exercício do direito à saúde.<sup>325</sup> “A tortura e os tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes infligidos aos migrantes ocorrem principalmente durante as prisões e a detenção. Para além das atrocidades físicas infligidas aos migrantes, os maus-tratos infligidos aos migrantes são exacerbados pela sobrelotação das prisões e pelas difíceis condições de detenção.”<sup>326</sup>

---

<sup>322</sup> A Lei do Tráfico de 2015 contrasta com a abordagem externalizada da UE em matéria de controlo das fronteiras. Por exemplo, a resposta dos decisores da UE ao facto de o Níger ser um país de trânsito para os migrantes tem sido uma externalização crescente das suas políticas migratórias restritivas para travar a circulação de pessoas e transferir a responsabilidade pela prevenção da imigração irregular para os chamados Estados de trânsito. Sendo o país de trânsito mais importante entre a África Ocidental e o Norte de África, o Níger atraiu a atenção da UE como um “laboratório” para a implementação dos seus esforços destinados a travar o movimento de migrantes e refugiados para a Europa e a aumentar o número de repatriados. De acordo com vários relatórios e fontes, os responsáveis por actos que violam os direitos fundamentais dos migrantes são a polícia, os gendarmes, os soldados, os contrabandistas, os motoristas e os cidadãos. Embora a responsabilidade seja generalizada, parece que a polícia é o principal autor dos incidentes que violam os direitos dos migrantes, seguida dos contrabandistas, dos gendarmes, dos soldados, dos grupos armados, da população e dos condutores. Ver: A Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos “Estudo-piloto sobre Migração e Respeito pelos Direitos Humanos: Foco nas respostas fornecidas pelo Níger” (2019) <[https://www.achpr.org/public/Document/file/English/Pilot%20Study%20on%20Migration\\_ENG.pdf](https://www.achpr.org/public/Document/file/English/Pilot%20Study%20on%20Migration_ENG.pdf)> (acedido em 19/10/2022) página 54.

<sup>323</sup> Felipe González Morales, Relator Especial das Nações Unidas sobre migração; Gabinete do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (2018) “Níger: a protecção dos direitos humanos deve estar no centro das políticas de migração, afirma um perito” <<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2018/10/niger-human-rights-protection-must-be-central-migration-policies-says-expert>> (acedido em 08/07/2023).

<sup>324</sup> Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos “Estudo-piloto sobre Migração e Respeito pelos Direitos Humanos: Foco nas respostas fornecidas pelo Níger” (2019) <[https://www.achpr.org/public/Document/file/English/Pilot%20Study%20on%20Migration\\_ENG.pdf](https://www.achpr.org/public/Document/file/English/Pilot%20Study%20on%20Migration_ENG.pdf)> (acedido em 19/10/2022) página 39.

<sup>325</sup> Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos “Estudo-piloto sobre Migração e Respeito pelos Direitos Humanos: Foco nas respostas fornecidas pelo Níger” (2019) <[https://www.achpr.org/public/Document/file/English/Pilot Study on Migration\\_ENG.pdf](https://www.achpr.org/public/Document/file/English/Pilot Study on Migration_ENG.pdf)> (acedido em 19/10/2022).

<sup>326</sup> Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos “Estudo-piloto sobre Migração e Respeito pelos Direitos Humanos: Foco nas respostas fornecidas pelo Níger” (2019) <[https://www.achpr.org/public/Document/file/English/Pilot Study on Migration\\_ENG.pdf](https://www.achpr.org/public/Document/file/English/Pilot Study on Migration_ENG.pdf)> (acedido em 19/10/2022).

Como já foi referido, a África do Sul dispõe de um quadro legislativo e político progressivo que impõe ao Estado uma obrigação clara de protecção dos direitos dos migrantes. A polícia tem também a responsabilidade de assegurar uma prestação de serviços equitativa aos estrangeiros e de combater eficazmente a violência xenófoba e os crimes de ódio. Este facto está patente no Plano de Acção Nacional de combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Conexa 2016-2021 ("NAP"). Este Plano de Acção Nacional constitui um quadro estratégico para abordar estas questões e tem por objectivo promover a igualdade, a não discriminação e a coesão social no país. Este quadro político foi, no entanto, afectado por problemas de aplicação.

#### **9.4 Formação**

Com vista a estabelecer uma abordagem baseada nos direitos para o policiamento dos migrantes, é imperativo assegurar que a formação ministrada aos serviços das forças da ordem descreva claramente os requisitos e as expectativas estabelecidos pelo quadro jurídico internacional. A falta de formação levou, por vezes, a que as forças da ordem não conseguissem distinguir entre refugiados, requerentes de asilo e migrantes, colocando-os frequentemente na mesma categoria (como não nacionais a visar). Lamentavelmente, os desafios e os constrangimentos impedem o progresso dos programas de formação em todo o continente africano. No entanto, ao abordar estes obstáculos e ao dar prioridade a iniciativas de formação abrangentes, as forças da ordem podem ser equipadas com conhecimentos e competências necessários para contribuir para a defesa dos direitos dos migrantes de uma forma justa e humana. Simultaneamente, é fundamental reconhecer que a formação, por si só, é insuficiente para enfrentar os desafios sistémicos e os incentivos políticos inerentes que levam ao incumprimento do quadro dos direitos humanos. Por conseguinte, é urgente que a formação seja acompanhada de intervenções políticas e institucionais abrangentes.

Embora a extensão da inclusão da migração e do direito dos refugiados na formação policial básica do Serviço Nacional de Polícia do Quénia (NPS) não seja clara, o impacto dos défices de formação no desempenho policial, incluindo em relação aos migrantes, é evidente. Um relatório conjunto do APCOF e do Grupo de Trabalho sobre as Reformas da Polícia - o Quénia identificou as deficiências de formação, em especial no que se refere à protecção dos direitos humanos, como um problema sistémico que afecta a actividade policial em todas as áreas do mandato.<sup>327</sup> Recomenda-se a actualização do currículo de formação de modo a incorporar

---

<sup>327</sup> Fórum Africano de Supervisão Civil da Acção Policial (APCOF), Organização de Cooperação dos Chefes de Polícia da África Oriental (EAPCCO), Grupo de Trabalho sobre Reformas da Polícia - Quénia, e Instituto Raoul

normas e padrões de direitos humanos, especialmente para os grupos marginalizados.<sup>328</sup> A IPOA também manifestou especificamente a sua preocupação com o tratamento dos migrantes pelo NPS, atribuindo-o parcialmente a lacunas na formação. A IPOA realizou inspeções em 2019, revelando a falta de formação em questões de imigração, desafios no tratamento de imigrantes detidos envolvendo outras agências e a definição de perfis de imigrantes devido a deficiências de formação.<sup>329</sup> A IPOA recomenda que os membros do NPS recebam formação específica sobre o tratamento dos detidos migrantes.<sup>330</sup> A formação policial está actualmente a ser revista por um grupo de trabalho que avalia os termos e condições de serviço dos agentes policiais e prisionais, prevendo-se a apresentação de recomendações em 2023.<sup>331</sup> Isto representa uma oportunidade para o NPS, a IPOA e a Comissão do NPS assegurarem que a formação está em conformidade com as obrigações do Quénia em matéria de direitos humanos ao abrigo do direito internacional.

Durante o seu recente Exame Periódico Universal (EPU), o Governo tunisino comunicou os seus planos para melhorar e modernizar a formação dos serviços das forças da ordem, com vista a promover os direitos humanos e a aumentar a transparência, bem como a eficácia das práticas policiais.<sup>332</sup> Em 2022, foi celebrado um acordo formal entre a Agência da UE para a Formação Policial (CEPOL) e a Tunísia, que permitirá à polícia tunisina participar nas actividades de formação da CEPOL com os Estados-Membros da UE.<sup>333</sup> Embora os pormenores do acordo não estejam disponíveis, a CEPOL oferece módulos de formação centrados na migração que podem ser disponibilizados aos das forças da ordem da Tunísia.<sup>334</sup>

---

Wallenberg de Direitos Humanos e Direito Humanitário (2022), “Normas Comuns de Policiamento na África Oriental: Quénia, disponível em <https://apcof.org/wp-content/uploads/common-standards-for-policing-in-eastern-africa-kenya-.pdf> (acedido em 7 de Junho de 2023).

<sup>328</sup> Fórum Africano de Supervisão Civil da Acção Policial (APCOF), Organização de Cooperação dos Chefes de Polícia da África Oriental (EAPCCO), Grupo de Trabalho sobre Reformas da Polícia - Quénia, e Instituto Raoul Wallenberg de Direitos Humanos e Direito Humanitário (2022), “Normas Comuns de Policiamento na África Oriental: Quénia, pp 56-57, disponível em <https://apcof.org/wp-content/uploads/common-standards-for-policing-in-eastern-africa-kenya-.pdf> (acedido em 7 de Junho de 2023).

<sup>329</sup> Relatório Anual de Desempenho da IPOA, Julho a Dezembro de 2019, pp 36-38, disponível em <http://www.ipoa.go.ke/wp-content/uploads/2020/10/IPOA-Performance-Report-July-Dec-2019.pdf> (acedido em 7 de Junho de 2023).

<sup>330</sup> Relatório Anual de Desempenho da IPOA, Julho a Dezembro de 2019, pp 38, disponível em <http://www.ipoa.go.ke/wp-content/uploads/2020/10/IPOA-Performance-Report-July-Dec-2019.pdf> (acedido em 7 de Junho de 2023).

<sup>331</sup> República do Quénia, Diário Oficial, Vol CXXIV-No 281, Nairobi, 21 de Dezembro de 2022, disponível em <https://gazettes.africa/archive/ke/2022/ke-government-gazette-dated-2022-12-21-no-281.pdf> (acedido em 7 de Junho de 2022).

<sup>332</sup> Assembleia Geral das NU, Relatório do Grupo de Trabalho sobre o Exame Periódico Universal: Tunísia, 14 de Dezembro de 2022, Doc. Das NU A/HRC/52/6, para [64], disponível em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/606/32/PDF/G2260632.pdf?OpenElement> (acedido em 7 de Junho de 2023).

<sup>333</sup> <https://south.euneighbours.eu/news/first-ever-working-arrangement-signed-between-cepola-and-tunisia/>

<sup>334</sup> Ver, por exemplo, <https://www.cepola.europa.eu/taxonomy-migration>

O Manual de Formação em Direitos Humanos para a Polícia Nacional do Níger foi elaborado em 2003 e foi objecto de várias revisões para ter em conta as alterações das disposições constitucionais e legislativas relevantes, o que representa uma evolução positiva.<sup>335</sup> Embora os direitos humanos façam parte dos currículos formais, foram detectadas lacunas na formação, tendo o Comité contra a Tortura (CAT) recomendado que o Níger incluísse uma formação específica sobre o uso da força e a prevenção da tortura (incluindo entrevistas de investigação), em conformidade com as suas obrigações ao abrigo da Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes.<sup>336</sup> O CAT manifestou igualmente a sua preocupação com a falta de sistemas para identificar e proteger os direitos dos refugiados e dos migrantes no Níger. Na sequência das recomendações do CAT, o Níger reviu o manual de formação em matéria de direitos para a polícia e integrou a formação sobre o uso da força e os direitos humanos, bem como a formação sobre a prevenção da tortura. Além disso, a Escola de Polícia do Níger dispõe de uma ferramenta de formação intitulada: “Policiamento das fronteiras e estrangeiros”, que trata especificamente dos direitos humanos no contexto da migração. Por conseguinte, a polícia que ocupa os postos fronteiriços recebe formação *ad hoc* sobre questões de migração. Outro exemplo de formação é o apoio prestado pela Missão de Reforço das Capacidades da UE (EUCAP Sahel) à Direction de la Surveillance du Territoire do Níger para reforçar as estruturas de gestão das fronteiras no âmbito do plano de acção renovado da UE contra o contrabando de migrantes (2021-2025).<sup>337</sup> Isto inclui formação específica para os funcionários das fronteiras, embora os pormenores dessa formação não estejam disponíveis ao público.<sup>338</sup> No entanto, é provável que o reforço das capacidades da UE seja influenciado pelos princípios subjacentes ao plano de acção da UE, tendo alguns relatórios salientado o facto de o plano de acção da UE colocar a tónica no plano securitário.

Como já foi referido, o quadro jurídico relativo à migração e ao asilo na África do Sul confere poderes específicos ao Serviço de Polícia Sul-Africano (SAPS) no âmbito do seu mandato

---

<sup>335</sup> Monique Alexis (2018), “Policiamento durante Manifestações pelas Forças da Ordem em África: Revisão da legislação em matéria de ordem pública do Burkina Faso, da Côte d'Ivoire, do Mali e do Níger”, APCOF, p 42, disponível em <http://apcof.org/wp-content/uploads/review-of-public-order-legislation.pdf> (acedido em 7 de Junho de 2023).

<sup>336</sup> Comité contra a Tortura, observações finais sobre o relatório inicial do Níger, Doc. das Nações Unidas CAT/C/NER/CO1, 20 de Dezembro de 2019, n.º 36, disponível em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/350/39/PDF/G1935039.pdf?OpenElement> (acedido em 7 de Junho de 2023); Comité contra a Tortura, Observações finais sobre o relatório inicial do Níger, Doc. das Nações Unidas CAT/C/NER/CO1, 20 de Dezembro de 2019, n.º 26(c), disponível em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/350/39/PDF/G1935039.pdf?OpenElement> (acedido em 7 de Junho de 2023).

<sup>337</sup> Comissão Europeia “Plano de Acção renovado contra o contrabando de migrantes” < [https://home-affairs.ec.europa.eu/renewed-eu-action-plan-against-migrant-smuggling-2021-2025-com-2021-591\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/renewed-eu-action-plan-against-migrant-smuggling-2021-2025-com-2021-591_en) > (acedido em 15/02/2023).

<sup>338</sup> Comissão Europeia, “Novo pacto em matéria de migração e asilo: relatório sobre a evolução da situação e reforço do combate à exploração dos migrantes”, comunicado de imprensa, 29 de Setembro de 2021, citado em UNODC, “Contrabando de migrantes no Sahel”, p. 34, Viena, 2022.

mais vasto de defesa e aplicação da lei.<sup>339</sup> Isto inclui o poder discricionário de prender e deter suspeitos de imigração irregular para a África do Sul e de apoiar o Departamento de Assuntos Internos (DHA) na verificação de documentos.<sup>340</sup> No entanto, o currículo de formação dos SAPS carece de módulos sobre a legislação relativa à imigração e aos refugiados, bem como das informações técnicas necessárias para efectuar a verificação dos documentos.<sup>341</sup> Os incidentes de detenção arbitrária e de deportação de requerentes de asilo devido a falhas processuais também deram origem a acções judiciais contra o SAPS.<sup>342</sup> Em certos casos, as atitudes da polícia em relação aos migrantes contribuem ainda mais para a desigualdade na prestação de serviços e na afectação de recursos durante as vagas de violência xenófoba.<sup>343</sup> Estas atitudes definem as respostas da polícia a incidentes específicos, afectando também a tomada de decisões operacionais e a afectação sistémica de recursos, desde a esquadra até ao nível nacional.<sup>344</sup> Consequentemente, o Tribunal Supremo do Cabo Ocidental reconheceu expressamente a necessidade urgente de formação para abordar as atitudes e os conhecimentos processuais da polícia.<sup>345</sup>

## **9.5 Esforços das CER e a necessidade pelos mecanismos de controlo**

Tal como salientado no presente documento, registaram-se desenvolvimentos importantes a nível sub-regional através das Comunidades Económicas Regionais (CER) que visavam promover a liberdade de circulação. Embora estas iniciativas possam ser reforçadas, constituem um ponto de partida significativo e positivo. No entanto, os mecanismos existentes das CER devem ser acompanhados de procedimentos de controlo concomitantes. Isto é necessário para que os migrantes possam usufruir efectivamente dos direitos humanos protegidos ao abrigo dos quadros jurídicos das respectivas CER. Por exemplo, na comunidade da CEDEAO, os cidadãos são livres de se deslocarem na região, sujeitos a

---

<sup>339</sup> Constituição da República da África do Sul, 1996, secção 205(3).

<sup>340</sup> Lei da Imigração n.º 13 de 2002, secções 41 e 34(1).

<sup>341</sup> Informação recebida durante uma entrevista com um representante do Serviço de Polícia Sul-Africano (SAPS) a 13 de Outubro de 2020, citada em Edwards et. al., "O policiamento e os estrangeiros: Análise da prevenção, detecção e investigação policial da violência xenófoba na África do Sul", APCOF, 2021, disponível em <https://apcof.org/wp-content/uploads/policing-and-non-nationals-report.pdf> (acedido em 7 de Junho de 2023).

<sup>342</sup> Theresa Alfaro-Velcamp & Mark Shaw (2016), "Por favor, VÁ PARA CASA e CONSTRUA África: Criminalização dos imigrantes na África do Sul", *Journal of Southern African Studies*, 42:5, p. 995-997.

<sup>343</sup> Ver, por exemplo, o acórdão não relatado no processo Said e outros v. Ministro da Segurança e outros, Tribunal Supremo do Cabo Ocidental; Comissão dos Direitos Humanos da África do Sul (2010), "Relatório sobre o inquérito do SAHRC relativo às questões do Estado de direito, da justiça e da impunidade decorrentes dos actos de violência pública de 2008 contra cidadãos estrangeiros", disponível em [https://www.sahrc.org.za/home/21/files/Non-Nationals Attacks Report\\_1-50\\_2008.pdf](https://www.sahrc.org.za/home/21/files/Non-Nationals%20Attacks%20Report_1-50_2008.pdf) (acedido em 6 de Junho de 2023).

<sup>344</sup> K O'Regan e V Pikoli, "Towards a safer Khayelitsha: O relatório da Comissão de Inquérito sobre as Alegações de Ineficiência Policial e a Rutura das Relações entre o SAPS e a Comunidade em Khayelitsha, Resumo, Agosto de 2014, p. xxix, disponível em [https://www.westerncape.gov.za/police-ombudsman/files/atoms/files/khayelitsha\\_commission\\_report\\_0.pdf](https://www.westerncape.gov.za/police-ombudsman/files/atoms/files/khayelitsha_commission_report_0.pdf) (acedido em 6 de Junho de 2023).

<sup>345</sup> Acórdão não publicado no processo Said e outros c. Ministério da Segurança & Protecção e outros, Tribunal Supremo do Cabo Ocidental.

condições mínimas. Apesar deste quadro jurídico progressivo, na prática, há relatos e alegações de que a livre circulação dos cidadãos da CEDEAO é prejudicada pela conduta dos funcionários responsáveis pela aplicação da lei através de actos de suborno, corrupção<sup>346</sup> e intimidação.<sup>347</sup> Mecanismos de controlo eficazes, particularmente nas fronteiras, podem, portanto, contribuir para salvaguardar o gozo dos direitos fundamentais protegidos pelos quadros jurídicos da CER.

## **9.6 Lições-chave dos estudos de casos**

Apesar do quadro progressivo de direitos discutido na secção 4, os exemplos acima referidos demonstram os desafios enfrentados pelos Estados africanos na tentativa de cumprir os direitos relativos à igualdade, dignidade, liberdade de circulação, ausência de tortura e processo equitativo, bem como a obrigação de garantir que a detenção é uma medida de último recurso e não é arbitrária.

Os estudos de caso revelam ainda que a gestão securitária das fronteiras, a criminalização da migração<sup>348</sup> e a privatização da governação da migração constituem desafios específicos na tentativa de proteger os direitos humanos dos migrantes. Embora a natureza única da viagem de cada migrante deva ser reconhecida e abordada, existe um perigo inerente em exigir que as forças da ordem determinem quais os migrantes que merecem protecção e quais os que não merecem.

No que respeita à criminalização e ao tratamento securitário, o Relatório sobre a Migração Continental de 2021 destacou as principais tendências que têm impedido especificamente a aplicação do GCM.<sup>349</sup> Estas tendências incluem níveis crescentes de tráfico de seres humanos identificados, violações graves dos direitos humanos, governação securitária das fronteiras, mecanismos ineficazes de identidade legal, acesso inadequado a serviços básicos,

---

<sup>346</sup> UNODC (2021) "África Ocidental, África do Norte e Mediterrâneo Central: Principais conclusões sobre as características do tráfico ilícito de migrantes na África Ocidental, na África do Norte e no Mediterrâneo Central" <[https://www.unodc.org/res/som/docs/Observatory\\_Storymap\\_1\\_Final\\_2021.05.19.pdf](https://www.unodc.org/res/som/docs/Observatory_Storymap_1_Final_2021.05.19.pdf)> (acedido em 15/08/2023).

<sup>347</sup> African Commission on Human and Peoples' Rights "Pilot study on Migration and Respect for Human Rights: Focus on the responses provided by Niger" (2019) <[https://www.achpr.org/public/Document/file/English/Pilot%20Study%20on%20Migration\\_ENG.pdf](https://www.achpr.org/public/Document/file/English/Pilot%20Study%20on%20Migration_ENG.pdf)> (acedido em 19/10/2022).

<sup>348</sup> Os estudos de caso ilustram que esta mudança no sentido securitário e da criminalização foi impulsionada por dois factores-chave: i) a externalização das fronteiras e a guerra contra o terrorismo, e ii) a lógica da economia política subjacente à governação da migração (incluindo a ajuda à contenção no Níger e o financiamento e apoio à guerra contra o terrorismo no Quênia, bem como as vantagens do populismo político na África do Sul e na Tunísia).

<sup>349</sup> Nações Unidas (2021) "África faz progressos no pacto global para a migração, mas são necessárias mais acções" <<https://www.un.org/africarenewal/news/africa-makes-progress-global-compact-migration-more-action-needed>> (acedido em 22/02/2023).

desaparecimento de migrantes, detenção ilegal e repulsão.<sup>350</sup> A confusão entre contrabando, tráfico de seres humanos e migração serve ainda para legitimar a contenção e a detenção, ao mesmo tempo que restringe a acção dos migrantes.<sup>351</sup>

Ao criminalizar a migração, os Estados colocam os migrantes vulneráveis à mercê das forças da ordem que foram incumbidas de aplicar medidas essencialmente punitivas. Os serviços das forças da ordem carecem frequentemente da capacidade e da formação necessárias para aplicar regras jurídicas matizadas de uma forma que seja sensível aos direitos dos migrantes e, ao mesmo tempo, não discriminatória<sup>352</sup>. A capacidade, os recursos e o apoio limitados à aplicação da lei impedem, por conseguinte, respostas eficazes e baseadas nos direitos humanos às necessidades complexas e em evolução das populações migrantes.<sup>353</sup> Embora esteja fora do âmbito deste estudo documentar todos os casos de violação aos direitos dos migrantes por parte das forças da ordem, os estudos de caso oferecem uma visão única dos obstáculos específicos que os Estados enfrentam quando procuram pôr em prática os direitos humanos dos migrantes.

## **10 Conclusão e recomendações**

As migrações, tanto à escala mundial como regional, estão a aumentar. Parte da complexidade de procurar resolver o problema da migração reside no facto de a experiência de migração estar em constante evolução, sendo simultaneamente única para cada migrante. O que é claro é que a gestão securitária das fronteiras e a criminalização da migração, muitas

---

<sup>350</sup> Nações Unidas (2021) "Africa makes progress on global compact for migration but more action is needed" <<https://www.un.org/africarenewal/news/africa-makes-progress-global-compact-migration-more-action-needed>> (acedido em 22/02/2023).

<sup>351</sup> J Hyndman & J Reynolds (2020) "Beyond the Global Compacts" *Refuge: Canada's Journal on Refugees* Vol. 36, No. 1 pp. 66-74 página 67.

<sup>352</sup> Embora Marrocos não tenha sido identificado como um estudo de caso fundamental, a recente violência que eclodiu na sua fronteira e o estudo daí resultante efectuado pelo conselho marroquino dos direitos humanos, sublinha a importância da formação e do reforço das capacidades das forças da ordem. Embora as notícias indicavam que 37 migrantes tinham morrido em Junho de 2022, uma missão de averiguação do conselho nacional marroquino para os direitos humanos concluiu que houve 23 mortes e centenas de feridos quando procuravam chegar à cidade espanhola de Melilla. Embora tenha havido casos de uso excessivo da força por parte da polícia de choque marroquina, a maioria das mortes foi causada por asfixia mecânica. Este facto deveu-se ao pânico massivo criado de cerca de 2000 migrantes que tentavam invadir a fronteira. A polícia de choque marroquina utilizou gás lacrimogéneo e, em certos casos, cassetetes contra os migrantes. Este acontecimento foi descrito como "o maior número de mortos em anos de tentativas de atravessar a fronteira para Melilla." Uma missão de inquérito conduzida pelo Conselho Marroquino dos Direitos Humanos sublinhou que: "O confronto entre os migrantes e as forças da ordem foi marcado por uma violência severa e um carácter invulgar em termos de tempo e lugar, uma vez que as incursões ocorreram normalmente à noite e noutros pontos da vedação de ferro." As forças policiais também não estavam preparadas para o elevado número de migrantes nem para a forma como estes organizavam os seus ataques e tentativas de travessia. O relatório indicava que um dos principais desafios em termos de tentativa de implementação do quadro progressivo de direitos humanos relativo à migração é a natureza dinâmica e mutável da migração. Existe também uma falta de capacidade, de formação e de conhecimentos por parte das forças da ordem, em termos de resposta efectiva a estas dinâmicas em mutação.

<sup>353</sup> Conselho Nacional dos Direitos Humanos de Marrocos (2022) "Confrontos sem precedentes na travessia de Melilla: Relatório preliminar da comissão de inquérito", páginas 13-14.

vezes com base em preocupações de segurança vagamente definidas, têm servido como um sistema cruel de exclusão e discriminação, visando aqueles que tentam escapar às dificuldades para construir uma vida melhor. A crescente criminalização da migração levou a que os migrantes fossem forçados a recorrer a rotas ilegais, recorrendo frequentemente a contrabandistas, o que os coloca em maior risco. Além disso, a vulnerabilidade jurídica criada pelo aumento da criminalização da migração cruzou-se com os poderes e a discricção únicos conferidos à aplicação da lei, o que fez com que os migrantes fossem vítimas de violações dos direitos humanos. Esta situação conduziu a um número excessivo de mortes, incidentes de tortura, VBG, maus-tratos, expulsões em massa e mortes no mar. Também conduziu a desaparecimentos forçados e a violações de direitos socioeconómicos integrais, como o direito à educação das crianças e o acesso a cuidados de saúde por parte de migrantes vulneráveis, como as mulheres grávidas. Ao resumir este horror, o Presidente do Grupo de Trabalho “Migração e Tortura” afirmou, muito apropriadamente, que: “Nunca tinha visto um tal nível de horror e de desumanização de homens e mulheres”.<sup>354</sup>

As acções discriminatórias das forças da ordem serviram ainda como instrumento para impor a discriminação racial e padrões de exclusão na nossa sociedade. A utilização do sistema de justiça penal para controlar a migração é, além disso, ineficaz, uma vez que não contribuiu em nada para abrandar as taxas de migração.

O facto de existir uma complexa interacção entre as leis nacionais, regionais e internacionais aplicáveis à migração contribui para a complexidade da tentativa de abordar a questão da migração. Embora este facto tenha gerado alguma confusão, o quadro jurídico internacional existente deixa claro que os migrantes, independentemente do seu estatuto jurídico ou do motivo da sua migração, têm direito aos direitos humanos internacionais, incluindo os direitos à dignidade humana, à igualdade, à vida, à protecção contra a tortura, à liberdade, à liberdade de circulação e ao acesso à justiça.

Uma vez que a migração é impulsionada por factores históricos, culturais, socioeconómicos e ambientais complexos e difíceis de ultrapassar, são necessárias soluções sustentáveis de governação da migração.<sup>355</sup> Se os Estados estão verdadeiramente empenhados em gerir a migração de uma forma que concretize a aspiração de não deixar ninguém para trás e de

---

<sup>354</sup> Organização Mundial contra a Tortura (2021) “As Estradas da Tortura: O ciclo de abusos contra as pessoas que se deslocam em África” < <https://www.omct.org/site-resources/files/The-Torture-Roads.pdf>> (acedido em 07/11/2022) página 4.

<sup>355</sup> Mixed Migration Centre (2021) “Fixar” as pessoas no local através da política e do desenvolvimento? Eficácia e consequências não intencionais da dissuasão da migração no Kantché” < [https://mixedmigration.org/wp-content/uploads/2021/05/168\\_briefing\\_paper\\_efficacy\\_and\\_unintended\\_consequences\\_migration\\_deterrence\\_Kantche.pdf](https://mixedmigration.org/wp-content/uploads/2021/05/168_briefing_paper_efficacy_and_unintended_consequences_migration_deterrence_Kantche.pdf)> (acedido em 05/2023).

reconstruir melhor, então é necessária uma mudança de paradigma, em que a migração deixe de ser automaticamente criminalizada, tanto em termos da sua concepção como da sua governação. Dado que o sistema de justiça penal é um mecanismo inadequado para lidar com os desafios socioeconómicos e de desenvolvimento, que são factores integrais que impulsionam a migração, é necessário que os Estados trabalhem em cooperação para desenvolver respostas à migração baseadas nos direitos humanos a longo prazo.<sup>356</sup> Simultaneamente, os serviços das forças da ordem devem estar mais bem equipados com a formação e os conhecimentos necessários para responder mais eficazmente à evolução das necessidades dos migrantes.

### **Recomendações:**

Os Estados precisam de ratificar os instrumentos internacionais e regionais pertinentes, como o Protocolo da UA relativo à liberdade de circulação, e adoptar todas as medidas necessárias para garantir a sua aplicação. Para tal, é necessário dar prioridade ao desenvolvimento e à aplicação de uma legislação abrangente e coerente e de políticas de migração que estejam em conformidade com as normas internacionais em matéria de direitos humanos. É preciso que as leis, as políticas e a formação em matéria de migração respondam às formas de vulnerabilidade que se cruzam, incluindo o género, o estatuto socioeconómico e a idade.

Há necessidade de realizar investigações sobre as causas subjacentes à migração, recolhendo e utilizando dados exactos e desagregados como base para políticas de migração fundamentadas. Esta investigação deve ser feita de forma a respeitar as regras internacionais em matéria de protecção de dados. Deve ser dada prioridade à recolha de dados desagregados sobre os migrantes em regime de detenção.

As medidas de migração devem assegurar que as medidas relativas à migração estabeleçam um equilíbrio entre os interesses do Estado em matéria de segurança e os direitos dos migrantes, seleccionando simultaneamente as opções menos restritivas e assegurando que

---

<sup>356</sup> Como salienta o Mixed Migration Centre: “Na medida em que os projectos de desenvolvimento privilegiam a resolução do “problema” da migração em detrimento da criação de alternativas sustentáveis, estão fundamentalmente desfasados da história, da cultura e das circunstâncias locais.” Mixed Migration Centre (2021) Fixar” as pessoas no local através da política e do desenvolvimento? Eficácia e consequências não intencionais da dissuasão da migração no Kantché” < [https://mixedmigration.org/wp-content/uploads/2021/05/168\\_briefing\\_paper\\_efficacy\\_and\\_unintended\\_consequences\\_migration\\_deterrence\\_Kantche.pdf](https://mixedmigration.org/wp-content/uploads/2021/05/168_briefing_paper_efficacy_and_unintended_consequences_migration_deterrence_Kantche.pdf)> (acedido em 05/2023). Embora este relatório de investigação se tenha centrado na África Ocidental, são necessárias soluções de governação da migração a longo prazo.

quaisquer medidas de aplicação da lei se baseiem numa política jurídica sólida e nos princípios vigentes em matéria de direitos humanos.

Ao reverem a legislação e as políticas em matéria de migração, os Estados precisam de garantir que o tratamento securitário não é o único factor que influencia a política de migração.

Há necessidade de os Estados africanos procederem a uma análise crítica dos acordos bilaterais, a fim de garantir que estes estejam em conformidade com as prioridades regionais e nacionais e não comprometam os direitos e interesses dos migrantes. Devem resistir a pressões financeiras indevidas e dar prioridade a políticas que respeitem os direitos humanos e abordem as causas subjacentes à migração.

Os Estados precisam de investir e resolver as deficiências existentes em matéria de policiamento, incluindo o reforço das capacidades, a formação e o combate à corrupção a todos os níveis da aplicação da lei e do controlo das fronteiras. Esta formação deve incluir formação em direitos humanos, sensibilidade cultural e técnicas eficazes de governação da migração. Isto é essencial para criar um ambiente em que as pessoas possam usufruir em segurança do seu direito à liberdade de circulação. Um policiamento eficaz faz parte das infra-estruturas necessárias para garantir uma migração segura e ordenada para todos.

Os Estados precisam de combater activamente os sentimentos anti-migrantes, promovendo informações correctas e contestando as narrativas negativas. Há necessidade de colaborar com os meios de comunicação social, as organizações da sociedade civil e o público em geral para promover uma compreensão mais inclusiva e empática da migração, salientando os contributos dos migrantes para a sociedade.

Os Estados devem considerar cuidadosamente as implicações éticas e em matéria de direitos humanos da utilização de tecnologias como a inteligência artificial, os *drones* e a localização de telemóveis na governação da migração. A tecnologia deve ser utilizada de uma forma que respeite a privacidade, a dignidade, a autonomia e a presunção de inocência. Devem ser criados mecanismos de controlo, transparência e responsabilização.

Os Estados precisam de controlar e regulamentar de forma proactiva a externalização da governação da migração a empresas de segurança privadas. Há necessidade de assegurar que as considerações relativas aos direitos humanos não sejam negligenciadas na procura de lucro e que haja controlo democrático, transparência e responsabilidade.