

Jean Monnet Module - Solidarity in EU Law

Solidarity and Migrations in Latin America: the case of Brasil

Professoressa: Tarin Cristino Frota Mont'Alverne

Maggio 2021

Piano della lezione n. 3:

- 1. Introduzione: Contestualizzazione della politica dei rifugiati in Brasile.**
- 2. Background storico: il rifugio in Brasile come modalità migratoria del XXI secolo?**

A. La tradizione latinoamericana nella protezione dei rifugiati.

- § 1. Ampliare il concetto di rifugiato: la Dichiarazione di Cartagena.*
- § 2. Definizione di rifugio secondo il sistema giuridico brasiliano.*
- § 3. Asilo e Rifugio: quali differenze nel contesto latinoamericano?*

B. Il quadro normativo relativo alla procedura per i rifugiati: il principio di solidarietà in Brasile?

- § 1. Strumenti internazionali e regionali di cui il Brasile è parte.*
- § 2. L'adozione della legge 9.474/1997.*

- 3. La procedura per ottenere lo *status* di rifugiato.**
- 4. Fasi del riconoscimento dello *status* di rifugiato.**

1. Introduzione: Contestualizzazione della politica dei rifugiati in Brasile.

- António Guterres, ex Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati, durante la sua visita in Brasile nel novembre 2005, ha affermato: "Il Brasile è una terra d'asilo e un esempio di comportamento generoso e solidale".

❖ *Domande: il Brasile è davvero un Paese accogliente? E perché il tema del rifugio è una questione attuale e importante dal punto di vista brasiliano?*

- Il Brasile ha sempre avuto un ruolo pionieristico e di primo piano nella protezione internazionale dei rifugiati. È stato il primo Paese del Cono Sud a ratificare la Convenzione del 1951 sullo *status* dei rifugiati, nel 1960.

- È stato anche uno dei primi Paesi a far parte del Comitato Esecutivo dell'ACNUR, responsabile dell'approvazione dei programmi e dei bilanci annuali dell'agenzia.

- È importante sottolineare che la politica brasiliana per l'accoglienza dei rifugiati è progredita significativamente negli ultimi due decenni, specialmente dopo la promulgazione dello Statuto dei Rifugiati (Legge n° 9.474, del 22 luglio 1997).

- La legge brasiliana è nota per essere una delle più avanzate in materia ed è servita come modello per altri Paesi della regione.

- Secondo il CONARE, il Brasile ha attualmente quasi 38.000 rifugiati riconosciuti. Vale la pena notare che il numero totale di domande di rifugiati è aumentato di più del 2.868%, dal 2010 al 2019, il che dimostra l'importanza e l'attualità della questione dei rifugiati in Brasile.

- I gruppi principali sono composti da cittadini del Venezuela, della Siria e della Repubblica Democratica del Congo. Ma il Brasile ospita quasi 80 nazionalità diverse.

- Nel tentativo di comprendere le diverse sfide relative al rifugio in Brasile come modalità migratoria nel XXI secolo, la prima parte del contributo analizza gli aspetti storici, giuridici e istituzionali del sistema nazionale dei rifugiati, per capire, nella seconda parte, in che misura questi strumenti garantiscono una protezione efficace ai rifugiati in Brasile.

2. Background storico: il rifugio in Brasile come modalità migratoria del XXI secolo?

- La migrazione internazionale presenta nuovi standard e configurazioni nel XXI secolo, essendo un processo legato alle trasformazioni sociali vissute negli ultimi decenni, di cui il Brasile fa parte.

- Prima di analizzare l'attuale realtà brasiliana riguardo all'istituto del rifugio, è interessante osservare che le decisioni dello Stato brasiliano sui rifugiati risalgono al dopoguerra, quando il regime internazionale dei rifugiati è stato sancito in seno all'ONU.

A. La tradizione latinoamericana nella protezione dei rifugiati.

- Per quanto riguarda la protezione dei rifugiati, l'America Latina ha una tradizione particolare che comprende l'estensione del concetto di rifugiato garantito dalla Dichiarazione di Cartagena del 1984; l'attenzione per gli sfollati interni stabilita dalla Dichiarazione di San José sui rifugiati e gli sfollati interni (1994); la ricerca di soluzioni durevoli al problema dei rifugiati.
- Abbiamo osservato che di fronte alla crisi umanitaria vissuta attualmente a causa dei massicci flussi di migranti, gli Stati tendono a limitare le loro politiche migratorie, il che si traduce nella chiusura delle frontiere e in un passo indietro rispetto alla protezione ottenuta con l'istituzione del sistema dei rifugiati a livello universale.
- In questo senso, prima di analizzare la definizione dell'istituto del rifugio nel contesto latinoamericano e brasiliano, è importante riportare la definizione nella prospettiva internazionale: secondo i termini della Convenzione (1951) e del Protocollo (1967), un individuo sarà considerato un rifugiato se, temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori dal Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, in virtù di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese; oppure un individuo che, non avendo la cittadinanza e trovandosi fuori dal Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra (Art. 1, § 1, della Convenzione del 1951).

§ 1. Ampliare il concetto di rifugiato: la Dichiarazione di Cartagena.

- Il concetto di rifugiato è stato ampliato a livello regionale, prima con la Convenzione sui rifugiati dell'Organizzazione dell'Unità Africana (OUA) del 10 settembre 1969, e poi con la Dichiarazione di Cartagena sui rifugiati del 22 novembre 1984.
- L'importanza della Dichiarazione di Cartagena come strumento di protezione è ribadita dalle Nazioni Unite (ONU) e dall'Organizzazione degli Stati Americani (OSA). Questo strumento regionale si basa su un atteggiamento generoso nella concessione del rifugio nelle Americhe e ribadisce importanti norme e principi del diritto internazionale dei rifugiati.
- La Dichiarazione di Cartagena stabilisce una serie di raccomandazioni per il trattamento umanitario e soluzioni durevoli per le persone bisognose di protezione internazionale, ed è nota a livello internazionale per la sua raccomandazione di ampliare la definizione di rifugiato applicabile nella regione, che è in vigore nella legislazione nazionale di quattordici Paesi.
- La Dichiarazione di Cartagena ha fatto proprio l'ampio concetto di rifugiato previsto dalla Convenzione dell'OUA (articolo I, paragrafo 2), estendendo tale qualifica alle persone minacciate da violenza generalizzata, conflitti interni e gravi violazioni dei diritti umani. Secondo i lavori preparatori della Dichiarazione di Cartagena, la giustificazione per l'adozione di questo concetto più ampio è proprio l'esistenza di conflitti armati che hanno avuto come conseguenza lo spostamento massiccio di persone nel continente americano.

§ 2. Definizione di rifugio secondo il sistema giuridico brasiliano.

- A livello internazionale, il ruolo pionieristico del Brasile è stato riconosciuto perché è stato il primo Paese del Sud America a costruire un sistema dei rifugiati basato sulla Dichiarazione di Cartagena, adottando l'ampia definizione di rifugiati per includere le vittime di gravi e diffuse violazioni dei diritti umani.
- Articolo 1 della legge n. 9.474/97 riconosce come rifugiato ogni individuo che, "temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori dal Paese di cui è cittadino e non può o non vuole avvalersi della protezione di questo Paese"; che " non avendo la cittadinanza e trovandosi fuori dal Paese in cui aveva residenza abituale, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra"; o che "a causa della violazione grave e diffusa dei diritti umani, è obbligato a lasciare il suo Paese di cittadinanza per cercare rifugio in un altro Paese".
- Si può osservare che, oltre ai classici motivi previsti dalla Convenzione sui Rifugiati del 1951, la legislazione brasiliana ha aggiunto il motivo della violazione grave e generalizzata dei diritti umani, come motivo che permette il riconoscimento dello *status* di rifugiato alle persone che sono costrette ad uno spostamento forzato. Il Brasile ha così progredito in termini di protezione, adottando una nozione di rifugiati ispirata alla Dichiarazione di Cartagena del 1984.

§ 3. Asilo e Rifugio: quali differenze nel contesto latinoamericano?

- Un'altra questione, che deve essere messa in evidenza nel contesto latino-americano, è la differenza tra i termini rifugio e asilo.
- Questa imprecisione terminologica nell'utilizzo dei termini asilo e rifugio, nel quadro del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale dei rifugiati, è stata dannosa per la comprensione e l'applicazione di questi termini in Brasile, poiché, a differenza di ciò che avviene a livello universale, nei Paesi latinoamericani, incluso il Brasile, asilo e rifugio sono termini distinti, con basi e presupposti propri.
- Nel contesto latinoamericano, lo sviluppo del sistema di protezione attraverso la concessione dell'"asilo" ha avuto luogo a partire dall'adozione di varie convenzioni, in particolare: la Convenzione dell'Avana sull'asilo, del 1928; la Convenzione di Montevideo sull'asilo politico, del 1933; la Convenzione di Caracas sull'asilo diplomatico, del 1954; e la Convenzione sull'asilo territoriale, del 1954.