

junio 2015

El proceso Cartagena: 30 años de innovación y solidaridad

Carlos Maldonado Castillo

El 30° aniversario de la Declaración de Cartagena de 1984 es una oportunidad de valorar los logros del proceso Cartagena y las características concretas que lo hacen tan destacable.

Hace 10 años, cuando escribía sobre el proceso Cartagena +20, reproduje el trayecto recorrido por América Latina y el Caribe en el campo de la protección de los refugiados desde la Declaración de Cartagena de 1984.¹ Buscaba los puntos comunes de todos los procesos conmemorativos de Cartagena que hubieran dado lugar a importantes Declaraciones² regionales, y también sus particularidades. Esa reproducción viene más a colación ahora que estamos casi al final de su 30° aniversario, que ha culminado con la adopción de la Declaración de Brasil y su Plan de Acción³ adjunto por parte de veintiocho países y tres territorios de América Latina y del Caribe.

Uno de los puntos unificadores es que desde 1984 los Estados participantes han venido reafirmando la necesidad de reforzar el régimen internacional de protección para las personas refugiadas, desplazadas y apátridas al tiempo que destacaban, en primer lugar la preponderancia del principio *pro homine*⁴; en segundo lugar, la fiabilidad de los instrumentos internacionales para las personas refugiadas y apátridas; y, en tercer lugar, la convergencia y complementariedad del Derecho internacional de los derechos humanos, el

Derecho internacional de los refugiados y el Derecho internacional humanitario. Lo más destacable es que esta defensa de la protección internacional ha tenido lugar en un entorno global aún más restrictivo.

Además, todas las Declaraciones Regionales enfatizan la necesidad de soluciones duraderas o sostenibles; ratifican enfoques pragmáticos y flexibles mientras insisten en que las soluciones sostenibles se consiguen con más facilidad en un marco de paz y respeto por los derechos humanos. Como resultado, las Declaraciones destacan de manera implícita o explícita que los refugiados y las personas desplazadas son esenciales para el establecimiento de la paz.

Todas las Declaraciones reconocen también la importancia de la colaboración de la comunidad internacional y destacan los principios de solidaridad, cooperación y responsabilidad a nivel regional. Es en este marco, que enfatiza la responsabilidad primera de la región, donde se busca y se acoge la cooperación internacional.

Cabría observar otros dos puntos comunes. El primero es la naturaleza abierta, inclusiva

La Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 constituye un instrumento regional de referencia respecto a cuestiones relativas a los refugiados; amplió la definición de "refugiado" en América Latina y propuso nuevos enfoques para sus necesidades humanitarias y las de los desplazados con un espíritu de solidaridad y de cooperación.

Artículo III (3): *[...]la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.*

Con motivo del 30° aniversario de la Declaración de Cartagena, los Gobiernos de América Latina y del Caribe se reunieron en Brasilia los días 2 y 3 de diciembre de 2014. Al final de la reunión, veintiocho países y tres territorios de América Latina y el Caribe adoptaron la **Declaración de Brasil** ("Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe") y un **Plan de Acción** ("Una Hoja de Ruta Común para Fortalecer la Protección y Promover Soluciones Sostenibles para las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe dentro de un Marco de Cooperación y Solidaridad").

Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, 22 de noviembre de 1984: www.unhcr.org/45dc19084.html

y global de los diálogos mantenidos entre los Gobiernos, la sociedad civil (incluidos los intelectuales) y las organizaciones internacionales y regionales relevantes. El segundo es la capacidad de la región de generar ideas innovadoras y propuestas efectivas que no sólo han sido útiles en situaciones relacionadas con los refugiados y las personas desplazadas en América Latina y el Caribe sino que también han sido objeto de estudio y se han utilizado en otras partes del mundo.

Por ejemplo, la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos⁵ se inició en 1989 como consecuencia del proceso Cartagena, y abrió el camino a iniciativas revolucionarias como los diálogos del FOREFEM, que posibilitaron que se incluyeran las opiniones de las mujeres en la búsqueda de soluciones duraderas⁶. Esto también sentó las bases para que se reconociera que las mujeres tenían sus propios derechos en lo que respecta a la documentación personal, la posesión de tierras y a ser empoderadas para organizar sus propios movimientos de repatriación voluntaria.

Los elementos distintivos del proceso Cartagena

La Declaración de Cartagena de 1984 es conocida, en especial, por su ampliación de la definición del concepto de “refugiado” (véase el cuadro de texto), un instrumento crucial para la protección de los refugiados de América Central en la década de los años ochenta y que lo ha seguido siendo para miles de refugiados de la región y de otros continentes.

La Declaración de San José de 1994 (Cartagena +10) puede que sea la menos conocida y citada de las Declaraciones Regionales. Sin embargo, fue la precursora de una serie de principios sobre el desplazamiento interno años antes de que se formularan los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

La Declaración de México de 2004 (Cartagena +20) es única por tres razones en concreto. En primer lugar, porque se acompañó a la Declaración de un Plan de Acción; en segundo lugar, porque dicho Plan incluyó tres programas innovadores para aportar soluciones sostenibles, y accióó aún con más fuerza los principios

de solidaridad y de responsabilidad conjunta mediante sus Ciudades Solidarias, Reasentamientos Solidarios y Fronteras Solidarias; y, en tercer lugar, porque el alcance de las consultas se amplió para incluir tres reuniones subregionales, lo que dotó de mayor legitimidad al proceso.

Hoy la Declaración de Brasil de 2014 sigue el camino marcado por la Declaración de México porque incluye un ambicioso Plan de Acción para el período comprendido entre 2015 y 2024. Uno de sus 11 programas de acción incorpora a los países caribeños como miembros de pleno derecho del proceso por primera vez. Otros elementos notables de Cartagena +30 serían la petición de que la apatridia sea erradicada en 2024, un programa de movilidad laboral (también llamado la “cuarta solución”) y un acuerdo para mejorar la interpretación y la respuesta a las consecuencias humanitarias (como el desplazamiento) de la violencia perpetrada por el crimen organizado internacional.

Cartagena +30 acogió el mayor proceso consultivo desde 1984 con cuatro reuniones subregionales y un evento de clausura a nivel ministerial que contó con la participación de prácticamente todos los Gobiernos de América Latina y del Caribe, junto con la de otros Gobiernos observadores así como de refugiados, personas desplazadas internas y apátridas, organismos internacionales y regionales, y más de 150 ONG y representantes del mundo académico.

Cartagena engloba la capacidad y la voluntad de todo un subcontinente de analizar periódicamente los próximos retos humanitarios y la apremiante situación de las personas desplazadas internas, refugiadas y apátridas en la región para equiparse con un instrumento político común y unos principios rectores (a través de la Declaración) y con mecanismos de coordinación, cooperación y respuesta (mediante el Plan de Acción) que satisfaga las necesidades humanitarias y de protección detectadas colaborativamente. No existe un foro semejante en ningún otro continente.

Carlos Maldonado Castillo maldonca@unhcr.org forma parte de la plantilla de personal de ACNUR y en 1994 participó en el décimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados

junio 2015

y fue quien coordinó el papel de esta ONG en los procesos de Cartagena +20 y Cartagena +30.

www.unhcr.org

1. www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html
2. Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas, 7 de diciembre de 1994: <http://tinyurl.com/declaracion-san-jose>; Declaración y Plan de Acción de México Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina, 16 de noviembre de 2004: <http://tinyurl.com/>

declaracion-mexico; Declaración de Brasilia Sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano, 11 de noviembre de 2010: <http://tinyurl.com/declaracion-brasilia>

3. Declaración de Brasil y Plan de acción, 3 de diciembre de 2014: www.refworld.org/docid/5487065b4.html
4. El principio de que las leyes deben interpretarse y aplicarse de modo que favorezcan al máximo el respeto por los derechos humanos del individuo.
5. www.refworld.org/publisher/CIREFCA.html
6. <http://tinyurl.com/FOREFEM>