

DIEZ AÑOS DE LA DECLARACIÓN DE CARTAGENA SOBRE REFUGIADOS EN AMERICA LATINA

Presentación de Leonardo Franco,

Director de la Protección Internacional del
Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

1994

I. Breve Reseña Histórica: Génesis y Antecedentes Jurídicos

El concepto jurídico de asilo en la región latinoamericana, pionera en este tema, se remonta a finales del siglo pasado. El Tratado de Montevideo de 1889 sobre Derecho Internacional Penal dedica todo un capítulo al mismo. A lo largo del presente siglo numerosas convenciones regionales enriquecen el cuerpo normativo hemisférico sobre el asilo. Asimismo, un número significativo de las constituciones políticas lo incorporan en sus textos dentro del capítulo de derechos civiles y políticos. Los legisladores atendían así a la necesidad de proteger la seguridad y libertad de personas que por razones de divergencia política se veían amenazadas por la acción represiva de los poderes públicos. Durante los tres primeros cuartos del siglo, el fenómeno de persecución política se manifiesta principalmente de una manera individualizada o selectiva, siendo los beneficiarios del asilo político en su mayoría personalidades notorias.

No es hasta la década de los setenta que comienzan a producirse flujos masivos de personas que se ven obligadas a dejar sus países de origen ya no solamente por persecución individualizada, sino también por conflictos internos que afectan, a grandes masas poblacionales.

Es precisamente en este período que el ACNUR, ante esta situación y en respuesta al pedido de colaboración de los gobiernos, aumenta significativamente su presencia en la región, intensificando los esfuerzos de promoción de los instrumentos universales sobre refugiados. Asimismo, los gobiernos en atención a las necesidades que originan los flujos masivos de los setenta comienzan a asumir la conveniencia de acceder a la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el estatuto del refugiado.

En 1981 y bajo los auspicios del ACNUR, la Secretaria de Asuntos Exteriores de México, con la cooperación del Instituto de Estudios Diplomáticos Matías Romero y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, organiza un coloquio en esta ciudad sobre el Asilo y la Protección Internacional de Refugiados en América Latina. El coloquio contó con el concurso de expertos de gobiernos interesados, académicos y el ACNUR, que se reunieron con el propósito de analizar la situación de refugiados en latinoamérica, con especial énfasis en centroamérica, los problemas presentados y medios jurídicos en la región para el tratamiento de esta problemática. El coloquio propició importantes conclusiones. Reconoció que el concepto de asilo en América Latina se encontraba en una base de evolución, siendo oportuno buscar la complementariedad del sistema interamericano de asilo con el Derecho mundial de refugiados. Señaló la necesidad de analizar la plataforma jurídica requerida en base a la realidad del fenómeno, las circunstancias político-sociales de la región y la tradición de asilo de la misma, a fin de con estos elementos adoptar las acciones apropiadas para responder a los requerimientos de las poblaciones afectadas y los países receptores. Por primera vez en el

contexto latinoamericano, se apunta la conveniencia de ampliar la definición de refugiado en la región.

Si bien los desplazamientos de población hacia el exilio originados por las dictaduras del cono sur al inicio de los setentas tienen en la definición de refugiado de la Convención y el Protocolo y en las disposiciones de los mismos un cuerpo normativo adecuado para el tratamiento jurídico y asistencial, las afluencias masivas de refugiados de finales de la misma década que se producen primero en Nicaragua, a raíz de la guerra civil en ese país, y a continuación en El Salvador y Guatemala llevaron a considerar a los gobiernos y estudiosos latinoamericanos la necesidad de afrontar estos fenómenos dentro de un marco más acorde con sus propias particularidades. A pesar de que la definición de la Convención interpretada liberalmente puede cubrir gran parte de los nuevos movimientos de refugiados, dificultades en el entendimiento del término persecución hacen convenientes nuevos criterios interpretativos.

Similares consideraciones habían llevado años atrás a los gobiernos del continente africano a debatir y adoptar en el seno de la Organización de la Unidad Africana la Convención de 1969 reguladora de los aspectos específicos sobre problemas de Refugiados en África. Aunque el concepto de refugiado recogido en este instrumento regional no es idéntico a la posterior definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena, constituye un precedente fundamental que inspiró a los participantes del coloquio. Como Cartagena, la Convención de la OUA tiene la virtud remarcable de ajustar el marco legal a la realidad del asilo en ese continente, facilitando el tratamiento efectivo del desplazamiento masivo forzoso y dando acogida y protección a gran número de refugiados que de otra manera podrían haber permanecido fuera del alcance de los instrumentos universales si aplicados con un rigor interpretativo estricto.

II. Formulación de la Declaración de Cartagena: Rasgos Distintivos y Logros.

Con este telón de fondo, animados por la decidida voluntad política de los países del itmo y naciones interesadas por el problema y beneficiados por los trabajos desarrollados en el seno del Grupo de Contadora, se reúnen en Cartagena de Indias, Colombia, expertos gubernamentales y otros, con el ánimo de profundizar y dar respuestas realistas a la problemática del refugio masivo que afecta a la región centroamericana, México y Panamá. El coloquio, patrocinado por la Universidad de Cartagena, el Centro Regional para Estudios del Tercer mundo (CRECET) y el ACNUR, fue auspiciado por el gobierno de Colombia.

El mismo título del coloquio, "La Protección Internacional de los Refugiados en América Central México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios", enmarca los rasgos propios de la Declaración de Cartagena. Es esta un cuerpo de principios legales y humanitarios adoptados para encarar de una manera pragmática la problemática de los flujos masivos de refugiados en una región deficitaria económicamente y carente de los medios jurídicos e institucionales para hacerle frente.

Quizás el elemento sobresaliente de la declaración y el que le ha dado a esta reconocimiento internacional es su definición ampliada de refugiado. Además de reafirmar el concepto de refugiado recogido en la Convención de 1951, reconoce como personas merecedoras de la protección internacional a las víctimas de la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos y las violaciones masivas de los derechos humanos. Contiene asimismo recomendaciones para el tratamiento global humanitario de éxodos de refugiados a gran escala, estableciendo principios jurídicos básicos que orienten la acción de los gobiernos receptores, en un marco de respeto a la normativa internacional y regional de derechos humanos, dirigido a

proveer seguridad jurídica al sujeto de protección dentro de un enfoque pragmático que apuesta por la búsqueda de soluciones duraderas.

La Declaración de Cartagena pone el énfasis en el marco regional, en reconocimiento de una problemática que tiene sus orígenes en las condiciones políticas y socio-económicas imperantes en el conjunto de los países productores de refugiados y que por tanto requieren acciones coordinadas. Haciéndose eco de la tradición latinoamericana del asilo, parte de un tratamiento eminentemente hemisférico que reconoce similitudes y diferencias con fenómenos de la misma naturaleza en otras partes del orbe, y que por lo tanto requiere reafirmar también principios internacionales, propiciando un puente entre lo particular y lo universal. En este sentido integrador, apunta y apuesta por la complementaridad de los derechos humanos y el derecho de los refugiados, al recomendar la aplicación de los derechos recogidos en la Convención del 51, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y hacer un llamado a la armonización de las legislaciones nacionales en materia de refugiados.

La nueva terminología adoptada en Cartagena huye de rígidos conceptos que requieran una interpretación exhaustiva y académica. Es probablemente su flexibilidad y conexión con la realidad lo que hace de Cartagena un documento de aplicabilidad inmediata para el tratamiento efectivo de flujos masivos de refugiados que huyen de la violencia. Al requerir de la amenaza como elemento distintivo de la calidad de refugiado bajo su definición, no piensan los autores en una amenaza particularizada sino aquella derivada de situaciones de conflicto de reconocimiento objetivo.

De esta manera, dando cabida a una determinación individualizada, al mismo tiempo posibilita, si así fuese necesaria, la determinación grupal para aquellas personas que huyen de una zona común arrasada por los conflictos, la violencia o las violaciones masivas.

Conscientes los participantes de la gravedad de las causas que originan el desplazamiento forzoso, no se contentan con dotar a las partes de principios rectores para prestar protección jurídica temporal a las poblaciones afectadas, sino que llama a los países para que, además de prestar asilo y proteger sus derechos básicos, se tomen medidas para encontrar soluciones duraderas, destacando la repatriación voluntaria y la integración de los refugiados.

Diez años de aplicación de los principios de Cartagena han confirmado su importancia para el tratamiento de la problemática de refugiados en latinoamérica. A pesar de su carácter no vinculante, es en la actualidad ampliamente aceptado por los países de la región como un cuerpo normativo esencial de obligada referencia. La Declaración de Cartagena ha inspirado a políticos y legisladores, siendo origen de nuevas leyes nacionales o normas de valor consuetudinario de aplicación extendida, siendo de hecho un instrumento jurídico de primer orden para la región en materia de protección de los refugiados.

Numerosos países del continente han adoptado sus principios e incorporado a su legislación y procedimientos la definición ampliada de Cartagena (México, Costa Rica, Ecuador y Bolivia), otros lo contemplan en proyectos de ley (Honduras, El Salvador, Guatemala), los más lo aplican de hecho, alcanzando por la práctica jurídica carácter de norma consuetudinaria. Asimismo, es a nivel internacional documento de estudio en las universidades más prestigiosas, siendo citado por autores de renombre universal. A nivel continental, tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como la Organización de Estados Americanos han recomendado desde su publicación su incorporación en la normativa interna de los países de la región y comendado su utilidad para el tratamiento de los desplazamientos forzosos de poblaciones.

El legado de Cartagena no requiere reconocimiento expreso por su obviedad. Esquipulas II, innegablemente haciéndose eco de los principios recogidos en Cartagena, introduce con letras mayúsculas la temática del asilo en la agenda política de América Central facilitando el camino para el nacimiento del proceso único que es CIREFCA, el cual encuentra en Cartagena el marco jurídico más apropiado sin el que la acción integradora y orientada a las soluciones, regidora del plan de acción hubiese enfrentado grandes problemas para concretizarse.

Es dentro del marco de CIREFCA que se adopta el documento legal -Principios y Criterios para la Protección Internacional y Asistencia a los Refugiados Centroamericanos, Retornados y Desplazados Internos en América Latina". Este texto, hoy en día considerado de gran valor doctrinal, viene a legitimar si cabe los principios de Cartagena y desarrolla los elementos de la definición ampliada.

La Declaración de Cartagena permitió a latinoamérica adentrarse en los laberintos del derecho de los refugiados dentro de una perspectiva pragmática y de soluciones, significando un paso fundamental en la integración de los principios universales, los valores regionales y la práctica de los estados. La Declaración de Cartagena representa, como ilustres juristas latinoamericanos apuntan en el contexto de CIREFCA, "la apertura de América Latina al mundo contemporáneo del derecho de los refugiados y los derechos humanos, construyendo sobre las bases, y no aparte, del cuerpo normativo universal constituido por la Convención de 1951, el Protocolo de 1967 y la Declaración Universal y Convenciones de Derechos Humanos". Su vigencia y validez quedan fuera de toda duda, demostrándose palpablemente por la práctica y utilidad que continua reportando. En su décimo aniversario, que en este año celebramos, los gobiernos de la región, estudiosos y trabajadores de esta materia le rendimos el reconocimiento que se merece.