

LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DESPLAZADOS INTERNOS A LA LUZ DEL DERECHO COSMOPOLÍTICO DE KANT

Hernando VALENCIA VILLA

1. *La propuesta kantiana*
2. *El derecho internacional de la persona humana*
3. *El desplazamiento interno en una perspectiva cosmopolítica.*

Ponencia presentada en la Reunión de Juristas sobre Protección Nacional e Internacional de Poblaciones Desplazadas, convocada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos en San Salvador, del 13 al 16 de mayo de 1992.

*"La única patria, extranjero, es
el mundo en que vivimos; un único
Caos produjo a todos los mortales".*

**Meleagro de Gadara,
Siglo I antes de Cristo**

Entre las violaciones de los derechos humanos que tiranizan hoy a colombianos, peruanos y otros latinoamericanos, ninguna resulta tan insidiosa como el desplazamiento violento o refugio interno, que obliga a miles de personas y familias a abandonar sus tierras ancestrales o sus lugares habituales de residencia y de trabajo para asentarse de mala manera en otros sectores del territorio nacional. Mientras las masacres, las desapariciones forzadas y los asesinatos políticos reciben una considerable atención más o menos permanente de las autoridades, los medios de comunicación y las organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos, el éxodo interno de carácter compulsivo pasa desapercibido o aparece como una violación menor debido a que no se manifiesta con la misma atrocidad, se presenta a lo largo de períodos de cierta duración o se considera imposible de castigar o de controlar a causa de su naturaleza anónima y masiva. Y, sin embargo, el exilio interior afecta más derechos de más gentes durante más tiempo que cualquier otra modalidad específica de desconocimiento de las libertades ciudadanas fundamentales. Más aún, en casos como el peruano o el colombiano, en los cuales el desarraigo violento obedece casi por entero al alzamiento guerrillero y a la represión militar y paramilitar en un contexto de empate negativo cada vez más internacionalizado entre las fuerzas en conflicto, este drama adquiere connotaciones de calamidad pública si a la relativa indiferencia doméstica se suma la actitud elusiva de la organización mundial. Esta postura abstencionista de la comunidad humanitaria y en especial de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) intenta justificarse con un argumento que bien podría llamarse la coartada de las fronteras nacionales y que consiste en afirmar que el mandato de intervención humanitaria en favor de los desarraigados sólo debe ejercitarse si y cuando se cruza una línea fronteriza internacional, con lo cual se abandona a su propia suerte, que suele ser la peor

de todas, a los refugiados internos. Tal estado de cosas no puede prolongarse impunemente.

Es menester reformular el tema del desplazamiento forzado no internacional desde una perspectiva jurídica inédita, que supere el temor reverencial a la soberanía nacional y la "estatolatría" de las agencias internacionales y que, al mismo tiempo, cargue el acento en la protección efectiva y en la asistencia oportuna a las poblaciones victimizadas por el desarraigo violento. Para ello, el enfoque más promisorio es el del llamado derecho cosmopolita o cosmopolítico de Kant, tal como ha sido recientemente rescatado por Bobbio ¹, que afirma la plena personería jurídica internacional del individuo humano y que permite, en consecuencia, proponer un nuevo derecho internacional de la persona cuyas ramas serían el derecho de los derechos humanos, el derecho de los conflictos armados y el derecho de los refugiados y desplazados. Las páginas siguientes exploran este nudo normativo como marco teórico alternativo dentro del cual resulta factible tratar el problema humanitario del desplazamiento interno en forma mucho más legítima y eficaz que la prevaleciente hasta ahora.

1. La propuesta kantiana

El derecho internacional tuvo dos nacimientos: uno académico y otro político. El primero puede fecharse en 1539, cuando el dominico español Francisco de Vitoria dictó en la Universidad de Salamanca su *Relectio de Indis* (Relección de los Indios), a propósito de la polémica sobre la conquista de América por España, que se considera desde comienzos del siglo XIX como la disertación inaugural del derecho de gentes; y el segundo tuvo lugar en 1648, cuando se firmó la Paz de Westfalia, que puso fin a la guerra de los treinta años y estableció las bases del sistema interestatal moder-

1 Bobbio, Norberto. *El Tiempo de los Derechos*. Madrid, Editorial Sistema, 1991, págs. 148, 171 y 181.

no ². Hasta la creación de la Sociedad de las Naciones en 1919 y, sobre todo, hasta la adopción del Pacto Briand-Kellogg en 1928, toda la tradición normativa internacional gira en torno a la guerra, que ha sido no sólo práctica cotidiana de los Estados sino también fuente del derecho en la comunidad mundial. La paz, como meta de las relaciones internacionales y sus corolarios, como la cooperación, el desarrollo y la solidaridad, se incorporan al derecho público exterior muy tardíamente, después de la primera guerra mundial. Paradójicamente, sin embargo, el reconocimiento y la protección de la persona humana por el derecho de gentes experimentan una clara involución, que contraría toda lógica, al producirse la sustitución de la guerra por la paz como categoría dominante de la legislación internacional. En efecto, el lugar del individuo como sujeto de derecho frente al Estado se encuentra mucho mejor definido y garantizado por el antiguo *jus gentium* que por el moderno *jus gentium*. Mientras el primero tiene un carácter unitario y deja de ser un *jus ad bellum* o derecho a la guerra, para convertirse en un *jus in bello* o derecho en la guerra con el manifiesto propósito de humanizar los enfrentamientos bélicos y proteger a sus víctimas armadas o desarmadas, el otro tiene un carácter dual y se orienta cada vez más a la legitimación del reparto del planeta por las grandes potencias y a la reproducción de la organización mundial de la segunda posguerra, so pretexto del mantenimiento de la seguridad del sistema como valor supremo y prioridad absoluta. Así, la vieja normatividad era más honesta por cuanto reconocía la centralidad de la guerra en tanto lenguaje corriente entre las naciones, sin dejar por ello de insistir en la obligación de respetar una ética del conflicto, de estirpe caballeresca y de orientación humanista. La nueva normatividad, con toda su devoción ritual por la paz y el desarrollo, no ha podido o no ha querido proscribir el arma nuclear, se ha puesto *de facto*, cuando no *de jure*, al servicio de los peores intereses hegemónicos y ha dele-

2 Gómez Robledo, Antonio. "Introducción" a *Francisco de Vitoria, Elecciones del Estado, de los Indios y del Derecho de la Guerra*. México, Editorial Porrúa, 1955, pág. LX.

gado la protección humanitaria a una rama separada, en la teoría especializada pero en la práctica segregada, del derecho internacional, que resulta cada vez más nominal o semántica frente a la realidad de la injusticia planetaria³.

Lo anterior se confirma al observar la práctica pedagógica imperante: las lecciones y los manuales de derecho internacional público que circulan en nuestros países se contraen las más de las veces al derecho de los tratados o de la organización mundial, como si el Estado nacional fuera el único sujeto del *jus gentium* o como si su soberanía resultara intangible, sobre todo cuando se trata de la condición de los miembros de la familia humana dentro o fuera de sus patrias, en tanto dicha condición viene determinada por el comportamiento empírico de las autoridades de uno u otro país. Frente a ésta y otras situaciones, en las cuales se pone en evidencia la hegemonía del Estado y de sus excrecencias, los organismos intergubernamentales que forman la burocracia del mundo, la conclusión no puede ser más desoladora: la persona tiene un estatus internacional precario, al menos desde el punto de vista de la tradición jurídica dominante en las cancillerías y en los foros multilaterales, por cuanto su protección y la de sus derechos fundamentales se cumple de manera marginal o residual, por añadidura o como subproducto de una legislación autoritaria, institucionalista, centrada en la defensa a ultranza del *statu quo* y del principio de autoridad de los Estados nacionales. Por ello tiene tanto interés rescatar la propuesta kantiana de un derecho de hospitalidad universal para proteger a todos los hombres en todos los países donde se encuentren o puedan encontrarse.

En *Idea de una Historia Universal en Sentido Cosmopolita*, un texto de 1784, el filósofo alemán hablaba ya de "un estado civil mundial o cosmopolita" y de "ese fin supremo de la Naturaleza, un estado de ciudadanía mundial o cosmopolita"⁴. Estas vagas referen-

3 Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona, Editorial Ariel, 1983, págs. 216 a 222.

4 Kant E. *Filosofía de la Historia*. México, Fondo de Cultura Económica, 1985, págs. 56 y 61.

cias no configuran, sin embargo, una propuesta normativa. Hay que esperar once años, al famoso opúsculo *La Paz Perpetua*, de 1795, para encontrar una formulación más orgánica, si bien breve, de la iniciativa kantiana. En la sección segunda, que contiene los artículos definitivos para la paz perpetua, se lee: "Hay que considerar a hombres y Estados, en sus relaciones externas, como ciudadanos de un estado universal de la humanidad (*jus cosmopoliticum*)" ⁵. Más adelante, en el pasaje más relevante de todo el opúsculo, el pensador de Königsberg propone, como tercer artículo definitivo para la paz perpetua, el principio según el cual "el derecho cosmopolita debe limitarse a las condiciones de la hospitalidad universal" y explica a continuación que "hospitalidad significa aquí el derecho de un extranjero a no ser tratado hostilmente por el hecho de haber llegado al territorio de otro". Dicha hospitalidad se traduce de inmediato en "un derecho de visita, derecho a presentarse en sociedad, que tienen todos los hombres en virtud del derecho de propiedad en común de la superficie de la tierra, sobre la que los hombres no pueden extenderse hasta el infinito" ⁶. Además de la profética referencia a la cuestión ambiental, que ocupa hoy el primer lugar de la agenda planetaria, este fragmento plantea con singular energía la radical condición de extranjería o extranjería que compartimos todos los humanos y que es el único fundamento legítimo de una ciudadanía mundial, como lo ha sostenido Julia Kristeva en un ensayo reciente sobre la xenofobia rampante en Francia y en Europa ⁷. Kant concluye su presentación del *jus cosmopoliticum* con un párrafo característico:

Como se ha avanzado tanto en el establecimiento de una comunidad (más o menos estrecha) entre los pueblos de la tierra que la violación del derecho en un punto de la

5 Kant E. *La Paz Perpetua*. Madrid, Editorial Tecnos, 1985, pág. 15.

6 Kant E. *La Paz Perpetua*. Madrid, Editorial Tecnos, 1985, pág. 27.

7 Kristeva, J. *Extranjeros para Nosotros Mismos*. Barcelona, Plaza y Janés Editores, 1991, págs. 206 a 210.

tierra repercute en todos los demás, la idea de un derecho cosmopolita no resulta una representación fantástica ni extravagante, sino que completa el código no escrito del derecho político y del derecho de gentes en un derecho público de la humanidad, siendo un complemento de la paz perpetua al constituirse en condición para una continua aproximación a ella ⁸.

Tres ideas se destacan en estas palabras escritas hace doscientos años. La primera se refiere a lo que se ha denominado la disminución del tamaño relativo del mundo, merced al desarrollo de las tecnologías del transporte y las comunicaciones y, en especial, al crecimiento de la conciencia ética en la aldea global. La segunda tiene que ver con la división tripartita del derecho público según nuestro autor: el derecho político o constitucional, el derecho de gentes o interestatal y el derecho cosmopolítico ⁹. Y la tercera no es otra que el poderoso aliento utópico que recorre el texto y le confiere una grandeza incontestable, toda vez que Kant no nos propone una tarea fácil, que surja de la inercia del continuismo. Por el contrario, el proyecto del derecho cosmopolítico supone una ruptura de la rutina, que en este caso es la inflación estatal, y la adopción de una nueva perspectiva: la de la persona humana entendida como fin y no como medio, para cuyo servicio debe reordenarse la comunidad internacional en su conjunto. El esencial componente utópico de la tesis kantiana aparece claramente desarrollado en las siguientes frases del mayor pensador político latinoamericano contemporáneo:

Proclamar los derechos humanos significa fundamentalmente crear aquel 'horizonte de sentido' mediante el cual los individuos aislados pueden afirmarse a sí mismos como una comunidad de hombres libres e iguales

8 Kant E. *La Paz Perpetua*. Madrid, Editorial Tecnos, 1985, pág. 30.

9 Kant E. *La Paz Perpetua*. Madrid, Editorial Tecnos, 1985, pág. 37.

(...) En tanto utopía no factible, los derechos humanos orientan la construcción del orden social sin llegar nunca a ser "realizados" y operando, por lo tanto, siempre como criterio de crítica frente a todo orden institucionalizado 10.

En obsequio del pensador alemán, debe añadirse que del mismo modo que lo que en 1789 parecía utopía filosófica es hoy realidad normativa, con la vigencia, así sea simbólica, del derecho internacional de los derechos humanos, lo que en 1992 parece utopía puede ser mañana realidad con la vigencia, ojalá material y no formal, del derecho cosmopolítico o derecho internacional de ciudadanía para todos los miembros de la humanidad. Porque el propósito del derecho no es tan sólo instrumental sino también simbólico. La ley no pretende únicamente inducir o imponer un comportamiento; ella aspira además a enjuiciar la realidad a partir de un valor moral, lo cual se logra casi siempre confiriendo a la situación un carácter ritual:

Por definición, el derecho internacional humanitario prescribe la obligación de respetar un mínimo de normas, aún en las peores situaciones, cuando el diálogo se ha interrumpido y ha sido reemplazado por la ultima ratio del conflicto armado. La importancia de este hecho no debe subestimarse. Aunque sólo se respete un porcentaje mínimo de normas, esto representa un elemento ritual, y la ritualización significa que el conflicto tiene una estructura formal. Incluso si las normas no se respetan, el hecho de tenerlas es muy diferente del de no tener ninguna norma que violar. Así, aunque estén confrontados en una lucha a muerte en la que no parece haber ningún terreno común, hay una base mínima que los adversarios com-

10 Lechner, Norbert. "Los derechos humanos como categoría política". En: Ansaldi, Waldo (comp.) *La Ética de la Democracia*. Buenos Aires, CLACSO, 1986, págs. 97 y 99.

parten. Esto puede constituir un marco, aunque sólo sea simbólico, para resolver el conflicto ¹¹.

En un tal horizonte de sentido, no por esquemático menos sugestivo, puede formularse un auténtico derecho internacional de la persona humana, que al recoger el internacionalismo o cosmopolitismo pacifista de Kant venga a introducir un equilibrio de raigambre ética y de orientación humanitaria en el reino de la *realpolitik* o razón de Estado que domina hoy las relaciones internacionales ¹².

2. El derecho internacional de la persona humana

En una síntesis pragmática, en la cual convergen la ética caballeresca del viejo derecho de la guerra, el derecho cosmopolítico kantiano y las instituciones de protección internacional de la dignidad humana, cabe hablar entonces de una nueva rama del derecho público externo o derecho internacional público: el derecho internacional de la persona humana, integrado por tres tradiciones normativas, a saber, el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los conflictos armados y el derecho internacional de los refugiados, desplazados y apátridas.

El derecho de los derechos humanos se remonta a las declaraciones de derechos de las revoluciones burguesas en la segunda mitad del siglo XVIII y particularmente a la declaración francesa de 1789. Pero su codificación como legislación mundial tarda siglo y medio, pues tan sólo con la Declaración Universal de Dere-

11 Frei, Daniel. "El derecho internacional humanitario y el control de armamentos", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, No. 90, Ginebra, noviembre - diciembre de 1988, pág. 527. Véase también: Windass, Stan. *The Rite of War*. London, Brassey's Defence Publishers, 1986, págs. 113 a 132.

12 Phillips, Robert L. *War and Justice*. University of Oklahoma Press, Norman, 1984, págs. 101 a 130.

chos Humanos, proclamada por las Naciones Unidas en 1948, puede hablarse de un estatuto del género humano dotado de verdadero poder normativo. Entre uno y otro hito se produce una evolución que comprende tres etapas: los derechos humanos nacen como derechos naturales universales en las declaraciones revolucionarias del siglo de las luces, se desarrollan como derechos positivos particulares en las constituciones nacionales del siglo pasado y alcanzan una cierta plenitud como derechos positivos universales en los instrumentos internacionales y regionales del siglo que termina ¹³. Este proceso se encuentra lejos de concluir, sin embargo, porque no disponemos todavía de una jurisdicción internacional de derechos humanos que haga efectiva la tutela de las libertades personales fundamentales al imponerse a las jurisdicciones nacionales y al pasar de la garantía dentro del Estado a la garantía contra el Estado. Más aún, la creación de tal jurisdicción humanitaria aparea por fuerza la democratización de la organización mundial, de tal modo que desaparezca la discriminación entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y los demás miembros de la entidad, se garantice el acceso libre y directo de los individuos y de las organizaciones no gubernamentales a todo el sistema internacional de protección de la persona y se reestructure y revitalice la Corte Internacional de Justicia de La Haya o se establezca una Corte Mundial de Derechos Humanos con jurisdicción obligatoria. En últimas, se trata de llevar el proyecto de participación y cambio que es la democracia al ámbito transnacional, pues, según ha escrito recientemente Norberto Bobbio,

como las declaraciones nacionales (de derechos) fueron el presupuesto necesario para el nacimiento de las democracias modernas, ¿la declaración universal de derechos humanos no es por fuerza el presupuesto de la democratización del sistema internacional? ¹⁴.

Pero este primer componente del derecho internacional de la

13 Norberto Bobbio, *El Tiempo de los Derechos*, Editorial Sistema, Madrid, 1991, pág. 68.

14 Bobbio, Norberto. *ibid* pág. 149.

persona humana tiene una curiosa característica, que lo hace de muy difícil aplicación. Si bien es el derecho general u ordinario para todo cuanto se relaciona con la protección de la condición humana, está concebido y formulado de manera que únicamente tiene sentido y resulta practicable dentro de regímenes democráticos funcionales y durante tiempos de paz. Por esta razón ha sido necesario disponer, al mismo tiempo, de una legislación internacional expresamente dirigida a la garantía de los derechos humanos mínimos o inderogables en situaciones de guerra y frente a regímenes en emergencia o bajo ley marcial. Tal es el derecho internacional de los conflictos armados, que se ocupa de las guerras internacionales o convencionales y de las guerras civiles o irregulares en dos aspectos principales: la protección de las víctimas y de la población civil no combatiente y la limitación de los medios y métodos de combate.

El derecho internacional humanitario o derecho de Ginebra persigue el primer objetivo y el derecho de la guerra o derecho de La Haya atiende el segundo. Esta división del trabajo significa que una legislación asiste a las personas afectadas por la lucha armada, sin discriminarlas ni alterar su status, al paso que la otra gobierna las hostilidades de principio a fin, en el entendido de que la guerra puede y debe ser civilizada. Mientras que la legalidad de Ginebra tiene una racionalidad puramente humanitaria, que no otorga privilegios o ventajas a las partes en conflicto y que no cuestiona la autoridad del Estado para hacer frente a la rebelión o a la guerra mediante el derecho interno, la legalidad de La Haya constituye la versión moderna de la antigua justicia de las armas, que por ser una ética caballeresca reconoce la naturaleza arbitral del duelo colectivo como mecanismo de solución de conflictos e incluso como procedimiento de creación del derecho. Al respecto, el jurista chileno Hernán Montealegre describe:

Mientras el derecho de la guerra deroga el derecho interno y absorbe jurídicamente el conflicto, determinando el estatuto de las partes contendientes, el derecho internacional humanitario coexiste con el derecho interno, el que recibe su aplicación general y no afecta la condición jurídica de las partes contendientes

respecto a su posición legal o ilegal ante el recurso a la fuerza 15.

Empero, la distinción misma entre derecho humanitario y derecho de la guerra tiende a desdibujarse y a perder su razón de ser si se observa el proceso de codificación del derecho internacional en estas materias. Hay, en efecto, una creciente convergencia entre las dos legislaciones o, mejor aún, una cierta absorción del derecho de La Haya por el derecho de Ginebra. Así aparece con claridad meridiana en el Protocolo I de 1977, adicional a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, en tanto recoge los principios cardinales del derecho de la guerra y los convierte en elementos constitutivos del derecho humanitario en ésta, su última formulación. Tales principios son: la cláusula Martens, originaria del Reglamento de La Haya sobre la Guerra Terrestre de 1907 y relativa a la aplicación de normas éticas en subsidio o complemento de las reglas jurídicas de civilización de la lucha armada, que aparece ahora en el parágrafo segundo del artículo primero del Protocolo I; las tres reglas fundamentales de la guerra civilizada (prohibición de hostilidades contra no combatientes, de armas de destrucción masiva o indiscriminada y de procedimientos péfidos o deshonorosos), presentes en casi todos los Convenios de La Haya de 1899 y 1907, así como en el Convenio de Nueva York de 1980 y en sus tres Protocolos, que se incorporan en los artículos 35 a 47 del instrumento; y la Cláusula Finlandesa del artículo 75 del Protocolo I, que constituye la prueba más convincente de que el proceso de amalgama que se viene señalando incluye también al derecho de los derechos humanos.

Frente a esta segunda tradición integrante del derecho internacional de la persona, conviene hacer tres anotaciones. El derecho de La Haya mantiene toda su trascendencia, a pesar del atra-

15 Montealegre, H. *La Seguridad del Estado y los Derechos Humanos*. Santiago, Academia de Humanismo Cristiano, 1979, pág. 563..

so en que se encuentra su codificación, y debe ser recuperado como elemento de negociación en muchos procesos políticos en los cuales parece mucho más viable humanizar el conflicto armado que eliminarlo del todo, al menos a corto plazo. El derecho de Ginebra no puede seguir siendo patrimonio exclusivo del Comité Internacional de la Cruz Roja, por meritoria que sea su gestión humanitaria, como sin duda lo es, pues su potencial de protección entraña oportunidades y responsabilidades para todos los trabajadores de derechos humanos, nacionales e internacionales, gubernamentales y no gubernamentales. Y ambas legislaciones, apropiadas por la sociedad civil, pueden y deben aplicarse directamente, a través de acuerdos domésticos o *ad hoc*, a los conflictos y a sus secuelas liberticidas, como es el caso del éxodo interno en situaciones como la peruana o la colombiana, sin esperar a que la organización internacional competente o el Estado nacional involucrado invoquen y apliquen los instrumentos normativos correspondientes.

El derecho internacional de los refugiados, desplazados y apátridas, por fin, es el tercio restante del derecho cosmopolítico que aquí se propone. A diferencia de las dos tradiciones anteriores, ésta es muy reciente pues sus orígenes se remontan al período de la segunda posguerra mundial y tiene un carácter menos político y más técnico, como que está formulado en términos de un mandato conferido por la comunidad internacional a una agencia especializada del sistema de Naciones Unidas para atender a los individuos y grupos desarraigados por motivos políticos de su país de origen o nacionalidad. De esta suerte, el ACNUR ha desarrollado una práctica de más de tres décadas, en cumplimiento de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, sobre el Estatuto de los Refugiados, que resulta muy meritoria en cuanto concierne a los desplazados que cruzan una frontera internacional pero que aparece como elusiva o claudicante cuando de los refugiados internos se trata. Desde el punto de vista institucional, la abstención del ACNUR está plenamente justificada. Desde el punto de vista humanitario, en cambio, dicha postura no es más que el resultado de la adhesión a un mandato anacrónico y estrecho, formulado desde el Norte y en defensa del Estado nacional, mientras la problemática del refugio interno se concentra hoy en el Sur y deman-

da la protección de la dignidad de la persona humana frente a y en contra del aparato estatal, que es su principal enemigo. Como lo ha planteado Oscar Schiappa-Pietra, la pasividad de la organización mundial frente al fenómeno del exilio interno se apoya en el mito de la frontera nacional, el cual explica a su vez la artificiosa distinción entre refugio y desplazamiento y entre refugiado y desplazado ¹⁶. Así lo prueba el reciente caso de los kurdos: en su mayoría son desplazados y no refugiados, que sin embargo han sido tratados como refugiados por la comunidad internacional, debido a la intervención de la potencia hegemónica, asaltada de mala conciencia tras su sangrienta victoria en la guerra del Golfo Pérsico.

Antes de discutir la revolución cultural que necesita el derecho de los refugiados, conviene concluir esta sección con una advertencia metodológica: esta legislación especial no puede formar parte del derecho internacional de la persona si no adopta como propia la perspectiva ética radical que inspira, como se ha recordado en estas páginas, a los derechos de los derechos humanos y de los conflictos armados. De otro modo se mantiene, que es lo que sucede en la actualidad, una heterogeneidad sustancial entre unas normas y otras, lo cual tiene dos consecuencias indeseables: frustrar la plena realización del *jus cosmopoliticum* e ignorar el sufrimiento, que clama reparación al cielo, de todos aquellos que se han visto forzados a convertirse en apátridas dentro de sus propias patrias.

3. El desplazamiento interno en una perspectiva cosmopolítica

A la luz de lo expuesto, parece obvio que no puede brindarse asistencia humanitaria oportuna y eficaz a los desplazados internos sin un nuevo derecho internacional de la persona humana en

¹⁶ Schiappa-Pietra, O. "Reflexiones sobre la Guerra Interna y el Desplazamiento Forzado de Poblaciones", *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, No. 12, San José, Julio a diciembre de 1990, págs. 63 a 80.

general y un nuevo derecho internacional de los refugiados, desplazados y apátridas en particular. Para ello, se impone replantear la lógica profunda del derecho del refugio y ampliar el mandato del ACNUR de cara al desplazamiento interno. Entre otros, por los siguientes argumentos:

Desde el punto de vista sociológico, la situación objetiva de los desplazados es materialmente comparable a la de los refugiados, como lo atestiguan las experiencias centroamericana, colombiana y peruana de la última década. Y donde existe la misma razón, debe existir la misma disposición, sobre todo si se trata de evitar o aliviar el sufrimiento humano y no de cumplir un mandato concebido y formulado para otra época y otra problemática.

Desde el punto de vista ético, la racionalidad finalista o teleológica del derecho de la persona, como género que incluye la especie del derecho de los refugiados, es la limitación de la soberanía estatal en provecho de la protección de los individuos, en tanto miembros de la humanidad. Si no se acepta esta premisa, toda gestión humanitaria se reduce en el mejor de los casos a una retórica paternalista al servicio de los poderes establecidos.

Y desde el punto de vista jurídico, el derecho de los refugiados debe ser tenido como parte integrante del derecho de ciudadanía universal o de la cosmópolis, según se ha sustentado atrás, y no como parte constitutiva del derecho de los Estados, de los tratados o de la organización mundial, según parece sugerirlo la práctica de las agencias especializadas. No se trata de oponer de modo irreconciliable una tradición normativa a la otra, pero sí de privilegiar la defensa de las personas frente a las instituciones y de las libertades frente a las normas.

Con estas viejas y nuevas herramientas normativas, hay que seguir trabajando para asistir a las personas y poblaciones desplazadas que tienen la condición de migrantes políticos en sus propios territorios nacionales. Porque el problema no da tregua. Entre las tareas urgentes que conviene acometer o intensificar, deben mencionarse dos: el enriquecimiento de la información empírica sobre las causas, características y consecuencias de los procesos de

desplazamiento interno violento en América Latina y la cualificación del diagnóstico sobre las necesidades jurídicas de los migrantes domésticos, al igual que de los medios disponibles o aconsejables para responder a ellas.

En cuanto a la fenomenología del desplazamiento, aunque se ha avanzado mucho en los últimos años, sobre todo gracias a los esfuerzos del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, como lo testimonia su nueva serie de publicaciones, *Exodos en América Latina*, en casos como el colombiano la ausencia de estadísticas básicas es casi completa. Pese a algunas contribuciones aisladas ¹⁷, los organismos de derechos humanos no hacen un seguimiento sistemático de los casos de desplazamiento, ni consideran este tipo de atropello tan grave o tan censurable como otras violaciones de las libertades fundamentales de los nacionales. Y la división interna que afecta a la comunidad humanitaria ha frustrado varias tentativas para realizar un diagnóstico nacional e intercambiar experiencias e iniciativas frente al problema. El más reciente informe internacional sobre la situación de derechos humanos en Colombia, realizado por una de las ONG más respetadas del hemisferio, dedica media página al tema y ofrece un panorama bastante melancólico al respecto:

La guerra en el campo, y particularmente la manera en que ella se libra por todas las partes, obliga a las poblaciones campesinas a abandonar muchas regiones de Colombia. En ocasiones, la huida es temporal, pero más frecuentemente los desplazados se asientan en las áreas urbanas. En cualquier caso, la asistencia suministrada por el gobierno es terriblemente inadecuada, si es que existe (...) Las Fuerzas Armadas no tienen planes de ninguna clase para ayudar a las familias desplazadas, aunque las

17 Valencia Villa, Hernando. *Conflicto Armado y Exodo Interno en Colombia*. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1991, págs. 4 a 7.

leyes de la guerra imponen a la parte causante del desplazamiento la obligación de asegurar que la población desplazada sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, higiene, salud, seguridad y alimentación (de conformidad con el artículo 17 del Protocolo II de 1977, adicional a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949) ¹⁸.

A propósito de los medios jurídicos de respuesta al desplazamiento, por fin, pueden sugerirse iniciativas como: el reconocimiento explícito del derecho de no devolución para los desplazados internos; la inclusión del derecho a la casa y al terruño o a la patria chica como libertad fundamental a nivel constitucional e internacional; la adopción de leyes nacionales especiales para encuadrar y sustentar los programas gubernamentales y no gubernamentales de ayuda a los migrantes domésticos; la reforma de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados en el sentido indicado, es decir, con miras a la ampliación radical del mandato del ACNUR. Estas y otras medidas, como las propuestas por algunos colegas latinoamericanos en época reciente ¹⁹, contribuirán a superar el estancamiento en que se encuentra el derecho de los refugiados desde hace tanto tiempo y a avanzar en la construcción del *jus cosmopoliticum*. Tan sólo la reivindicación de nuestra común condición de ciudadanos de la cosmópolis puede hacernos dignos, algún día, de un mundo con fronteras pero sin exiliados, donde todos seamos extranjeros mas no extraños para nosotros mismos.

Bogotá, mayo de 1992.

18 Américas Watch, *Political Murder and Reform in Colombia: The Violence Continues*. Washington, April 1992, pág. 55. Mi traducción.

19 Schiappa-Pietra, O. "Reflexiones sobre la Guerra Interna y el Desplazamiento Forzado de Poblaciones", *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, No. 12, San José, julio a diciembre de 1990, págs. 79 y 80.