

¿Son indisociables la neutralidad suiza y la neutralidad del CICR?

SALVAGUARDIA DE LA INDEPENDENCIA

Cuando Suiza se pregunta acerca de su destino en Europa y, especialmente, sobre el futuro de su estatuto de neutralidad permanente, algunos comentaristas se preguntan por la capacidad del CICR, cualquiera que sea la evolución de Suiza, para proseguir, con total independencia, su acción humanitaria basada en los Principios Fundamentales de la Cruz Roja.

No cabe duda de que estas cuestiones merecen reflexión, pero antes conviene disipar cierta confusión entre la neutralidad suiza y la neutralidad del CICR, entre la independencia del CICR y la de la Confederación.

*Estas cuestiones de actualidad que conciernen no sólo a los suizos, sino también a la comunidad internacional, fueron abordadas por el presidente del CICR, señor **Cornelio Sommaruga**, en la Conferencia que dio, el 21 de enero de 1992, en el Museo Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.*

Es grato a la Revista presentar el texto a sus lectores.

* * *

Me complace mucho estar con ustedes en el Museo Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Es una oportunidad no sólo para reunirme con los «amigos del Museo» y hablarles de un tema que considero de actualidad para el CICR, para los suizos y para la comunidad internacional, sino también para *rendir homenaje a todas las personas que han contribuido y contribuyen en el desarrollo de esta magnífica institución que es el Museo*. Asimismo, deseo expresar mi profunda gratitud a quienes diariamente se dedican, directa e indirectamente, a la promoción de la Cruz Roja, de sus ideales, de su historia

y de su acción por medio de su trabajo —a menudo, benévolo— en este Museo.

Es un compromiso sumamente encomiable, pues, vista la triste y persistente actualidad del sufrimiento humano, debido a causas naturales u ocasionado por el ser humano mismo, esta Institución ilustra, de la manera más convincente, la reacción de todos los que trabajan bajo la bandera HUMANITARIA y permite, así, abrigar la esperanza de un futuro mejor. Además, el Museo transmite a quienes tienen la oportunidad de visitarlo la realidad de la Cruz Roja, que el gran presidente del CICR, Max Huber, presentaba de la siguiente manera: «el principio esencial y decisivo de la Cruz Roja es la idea de la responsabilidad del ser humano por lo que atañe al sufrimiento de su prójimo, con todos los sacrificios que ella implica».

Doy las gracias, pues, a todos los voluntarios, dirigentes y amigos del Museo. Se necesita absolutamente proseguir juntos esta obra, a pesar de los no desdeñables problemas que plantea su gestión financiera. Es tal el interés de la Confederación, de la República y de la Ciudad de Ginebra, de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y, especialmente, del CICR que no se abandonará al Museo. Personalmente, también cuento mucho con los ginebrinos, como individuos y como colectividad, sobre todo en el plano privado, ya que para ellos esta Institución debe ser la prueba de que el «espíritu de Ginebra» mantiene hoy toda su vitalidad, como hace 129 años en la época de la fundación del CICR y, por consiguiente, por medio de este, de todo el Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

* * *

El director del Museo me pidió que hable de la neutralidad: neutralidad de Suiza y neutralidad del CICR y, sobre todo, que responda a la pregunta de si existe o no una relación entre ellas. Por mi parte, a este respecto he querido insistir en el concepto de *independencia*, ya que éste es la clave del éxito de la acción humanitaria del CICR; por lo tanto, se trata de una independencia que es necesario salvaguardar.

Hoy, la pregunta con respecto a *la indisociabilidad de la neutralidad suiza y la del CICR* es sin duda legítima, pues la Institución que tengo el honor de presidir está comprometida más que nunca en una acción humanitaria que concierne a tres ámbitos principales para los

que la independencia y la neutralidad son indispensables si se quieren obtener resultados satisfactorios.

Pienso no sólo en la actividad operacional de protección y de asistencia en favor de las víctimas de conflictos armados, de disturbios interiores y de tensiones internas, sino también en el cometido fundamental del CICR en el ámbito del derecho internacional humanitario, que implica la exigencia de su respeto, de su universalización, de su desarrollo y de su difusión. Por último, pienso en la responsabilidad del CICR como guardián de los Principios Fundamentales de la Cruz Roja y por consiguiente, entre otras cosas, como obstáculo para la politización del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

Asimismo, considero que es esencial tener en cuenta *la especificidad del CICR*, cuyas neutralidad e independencia con respecto a Suiza no se perciben siempre de manera adecuada, cuando la Confederación en su conjunto —autoridades a niveles federal y cantonal y la opinión pública— se plantea preguntas fundamentales en cuanto al futuro de las relaciones exteriores del país. No trataré de responder aquí a la pregunta —asimismo legítima— de «*¿quo vadis Helvetia?*», que me ocupó y preocupó mucho en el pasado como miembro de la administración federal y que, como ciudadano, sigue despertando mi interés. Hablo aquí como presidente del Comité Internacional de la Cruz Roja y lo que puedo decir, como tal, es que Suiza debe poder determinar su porvenir por lo que atañe a la política extranjera sin sentirse limitada en la toma de decisiones por el CICR. Esto incluye la cuestión de la política y/o del estatuto de neutralidad de Suiza, que es fundamental en la búsqueda de la futura relación de la Confederación con la Europa comunitaria.

¿No preocuparse del CICR? ¡¿Cómo es posible?!, me preguntarán ustedes. Es esto precisamente lo que intentaré demostrar.

Es verdad que —mediante los lazos históricos entre la Confederación y el CICR— durante mucho tiempo se ha identificado la neutralidad suiza con la del CICR, tanto más cuanto que el uso de un mismo término puede implicar que se trata del mismo concepto. Ahora bien, hay que indicarlo de entrada, se trata de dos conceptos diferentes por sus fundamentos jurídicos, su índole y su finalidad.

Examinemos, en primer lugar, *los fundamentos jurídicos*: la neutralidad de Suiza es un estatuto de derecho internacional que depende del derecho de la neutralidad, aplicable en tiempo de guerra y que caracteriza al estatuto de un Estado que guarda distancias con respecto a un conflicto. Mientras que la neutralidad de Suiza depende de un régimen

jurídico que sólo puede concernir a un Estado, la neutralidad del CICR, institución humanitaria, ha sido forjada por una práctica operacional y se basa en el reconocimiento de esta práctica por la comunidad internacional. La neutralidad del CICR dimana directamente de la acción ineludible dictada por Henry Dunant ya en 1863: las evacuaciones de los militares heridos, incluido el personal que las dirige, deben estar cubiertas por una neutralidad absoluta para posibilitar la eficacia de los socorros. Este concepto de la neutralidad del herido y de la persona que lo asiste, inscrito en el primer Convenio de 1864 e incluido en los subsiguientes Convenios de Ginebra, se ha impuesto progresivamente como el Principio Fundamental de Neutralidad de la Cruz Roja: respetar a todas las personas que prestan socorro, siempre que se abstengan de participar en las hostilidades.

En segundo lugar, *la índole y el alcance de las obligaciones de la neutralidad* suiza y las del CICR son muy diferentes. El régimen jurídico de la neutralidad impone al Estado neutral los siguientes deberes: abstención en las hostilidades, imparcialidad para con todos los beligerantes y diligencia en el cumplimiento de sus obligaciones, en contrapartida de lo cual los beligerantes tienen que respetar la inviolabilidad del territorio del Estado neutral.

Para Suiza, el estatuto de neutralidad permanente tal como fue reconocido por la comunidad internacional en 1815, conlleva toda una serie de obligaciones posteriores que deben garantizar, en caso de conflicto, el cumplimiento de sus deberes de país neutral.

Para el CICR, en cambio, la neutralidad es una obligación en todo momento, un principio general de acción, a la que no puede faltar —ni siquiera temporalmente— sin comprometer sus posibilidades de acción en favor de las víctimas. El Principio Fundamental de Neutralidad requiere, por lo demás, que todos los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja —y, por consiguiente, no sólo el CICR— adopten una actitud de reserva con respecto a los beligerantes o por lo que atañe a todas las controversias ajenas a su misión humanitaria.

La tercera diferencia entre la neutralidad de un Estado y la de una institución como el CICR radica en *la finalidad*. Mientras que la neutralidad suiza es —creo que en esto podemos estar de acuerdo— un medio para preservar su soberanía y, por consiguiente, su independencia y la integridad de su territorio, la neutralidad del CICR es un comportamiento necesario para la realización de su misión humanitaria y una condición esencial para su acción en favor de las víctimas. La finalidad me parece clara: el CICR debe, a toda costa, abstenerse de

tomar posición para granjearse la confianza de las partes entre las que se interpone, a fin de llegar a todas las víctimas. Para conservar la confianza de todos y poder actuar, el CICR guarda silencio cuando hablar sólo podría atizar las pasiones y dar pábulo a las controversias, sin hacer progresar la causa humanitaria. También por esta razón, el CICR no se constituye en Comisión de Encuesta en caso de violación del derecho internacional humanitario, ya que, asumiendo tal responsabilidad, correría el riesgo de que su neutralidad sea puesta en tela de juicio, al menos por una de las partes en litigio.

Ahora es necesario mencionar un aspecto muy específico de la neutralidad del CICR: el reconocimiento del CICR, en los Convenios de Ginebra de 1949, como organismo humanitario imparcial y eficaz que reúne las condiciones previstas para asumir el cometido de *sustituto de la «Potencia Protectora»*, como se prevé en el derecho internacional humanitario. Entre estas condiciones figura el concepto de neutralidad. En lo jurídico, es ésta una disposición que considero fundamental, pues refrenda en el derecho internacional la neutralidad propia y permanente del CICR.

A esto se añaden las competencias expresas asignadas al mismo CICR en los Convenios de Ginebra, en el ámbito, por ejemplo, de la protección de los prisioneros de guerra, lo que le confiere una *personalidad internacional funcional*. Así, esta Institución privada de derecho suizo tiene capacidad para suscribir tratados internacionales, así como para mantener contactos de índole diplomática con los Estados. El número de acuerdos de sede suscritos por el CICR, en los que se le confieren las inmunidades reservadas a las organizaciones internacionales gubernamentales, sobrepasa los cuarenta. Suiza también reconoció recientemente, en virtud de las disposiciones de la ley federal sobre la protección de datos, un estatuto particular al CICR comparable al de una organización internacional que ha suscrito con la Confederación un acuerdo de sede.

Todo esto difícilmente causa asombro si se tiene en cuenta que, en 1990, la comunidad internacional reconoció, una vez más, la función específica de institución neutral e independiente del CICR confiriéndole, en una memorable resolución, patrocinada además por más de 130 Estados, el estatuto de observador en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Debe, pues, disociarse claramente la neutralidad del CICR y la neutralidad de Suiza. Esto no significa, en absoluto, que sea necesario negar el cometido fundamental *de la neutralidad permanente de Suiza en el momento de la fundación del CICR* y en la acción de éste

durante decenios, como guardián de los principios de la Cruz Roja, como promotor del derecho internacional humanitario y, especialmente, como intermediario humanitario neutral. El hecho de que el CICR tenga *su sede en Suiza*, que reclute a sus miembros de entre los ciudadanos de la Confederación y que el Consejo Federal sea el *Gobierno depositario de los Convenios de Ginebra* confirma una relación particular de la Institución con Suiza. Evidentemente, hay un conjunto de intereses entre estas dos identidades diferentes y, por consiguiente, no asombra que la opinión pública mundial asocie al CICR con Suiza. Pero no por ello el CICR se convierte en el brazo humanitario de la política exterior suiza.

Desde la Segunda Guerra Mundial, el CICR se ha esforzado por definirse más claramente que antes con respecto a la Confederación y por poner de relieve su *independencia frente a las autoridades federales*. El Consejo Federal, por su parte, se ha dado perfecta cuenta de que el respeto de la independencia del CICR es la garantía de su aceptabilidad internacional tanto moral como operacionalmente. Hoy —lo diré de manera clara y neta— en las relaciones cordiales entre el CICR y las autoridades suizas ya no hay ambigüedad alguna: la independencia mutua es reconocida no sólo por ambas partes, sino también por la comunidad internacional. En cuanto a las relaciones bilaterales entre el CICR y la Confederación Suiza, tal independencia real de facto podría y debería ser consolidada *de jure*, habida cuenta, principalmente, de la dinámica de integración progresiva de Suiza en su entorno europeo.

Deseo repetirlo: el CICR goza de una libertad de acción que ninguna influencia gubernamental podría menoscabar. Sólo puede ser imparcial —otro Principio Fundamental de la Cruz Roja— si permanece libre de todo vínculo, y su fuerza reside precisamente en esta independencia absoluta que debe mantener contra viento y marea en nuestro mundo contemporáneo en que todo es compromiso y coordinación. La conserva gracias a su estructura, a su composición mononacional y al sistema de designación de sus miembros.

Mediante la cooptación de ciudadanos suizos, para un período de cuatro años, por votación secreta y por mayoría de dos tercios, se evitan presiones exteriores de toda índole, pues los miembros del CICR no deben su función a nadie y han aceptado libremente un compromiso voluntario y público al servicio del ser que sufre. Todos son de nacionalidad suiza para evitar que los Estados influyan en la toma de decisiones del Comité por interposición de diferentes nacionalidades. Además, son todos suizos pero internacionales de espíritu,

pues aceptan su cargo con conocimiento de causa para cumplir la misión específica del CICR, que es seguir una política humanitaria válida para todos los países que pertenecen al sistema internacional.

Por último, esta situación particular de mononacionalidad exige que los miembros del CICR, cuando actúan como tales, olviden, en la medida de lo posible, su propio contexto cultural y social y que se aparten de sus estructuras mentales locales para actuar como ciudadanos del mundo que tratan de aliviar el sufrimiento humano.

François Peyrot —en su notoria obra «¡La Suisse n'a pas dit son dernier mot!»— nos recuerda que la señora de Staël afirmó antaño: «Considero que Suiza es un verdadero horror. Esas elevadas montañas me parecen las alambradas de un convento que separan del resto del mundo. Se vive allí en una paz infernal. ¡Se gime, se muere en ese vacío!». Dos siglos después, es posible que suizos como Friedrich Dürrenmatt hayan pensado y piensen como la hidalga de Coppet. Se equivocan y, sin duda alguna, no es el caso de los miembros y colaboradores del CICR que, desde Ginebra, actúan en el frente humanitario universal. No obstante, me parece acertado que el CICR siga una política de apertura internacional, tanto por lo que respecta al personal en la sede como en el terreno, como por lo que atañe a proyectos concretos realizados por Sociedades Nacionales bajo la égida del CICR o, incluso, en la búsqueda de arbitraje internacional a alto nivel.

Todo esto es importante porque los diferentes aspectos logísticos, financieros, culturales, políticos y diplomáticos de la acción humanitaria requieren una intensa interacción con el mundo que nos rodea. El diálogo continuo con los dirigentes políticos es capital. En la guerra del Golfo, por ejemplo, la relación con los diferentes actores —Gobiernos y fuerzas armadas de Irak, Kuwait, países de la coalición, países limítrofes, grupos de oposición y dirigentes de las Naciones Unidas (secretario general, Consejo de Seguridad, Comité de Sanciones)— fue vital para la acción del CICR. Basándose también en las experiencias adquiridas, desde el 2 de agosto de 1990, en Irak y alrededor de Irak y en otros países, el CICR apoyó la dinámica de «*coordinación humanitaria*» de la ONU, cuyo objetivo era organizar la respuesta global a urgencias humanitarias de envergadura.

En el CICR estamos convencidos de que es útil y necesaria una mayor coordinación, tanto en el sistema de las Naciones Unidas como en el sistema de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, y una concertación transparente entre los dos sistemas y con las organizaciones no gubernamentales. Al mismo tiempo que se lucha contra la tendencia a la burocratización inherente a los grandes organismos, es necesario

conservar, en este contexto, la particularidad del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que actúa basándose en sus Principios Fundamentales, y especialmente *hacer respetar la especificidad y la independencia del CICR* en el desempeño de los cometidos que la comunidad internacional le ha asignado. Pero deseo repetirlo: es indispensable mejorar la información, la comunicación, la cooperación operacional en toda acción humanitaria entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales; es un deber para con las víctimas, que tienen derecho a ser protegidas y asistidas rápida y eficazmente, así como para con los donantes, que confían en los organismos humanitarios para una acción de solidaridad.

La palabra *solidaridad* es hoy la más frecuente para designar la combinación de los valores éticos y de las impulsiones psíquicas que incitan al ser humano a ayudar a los débiles, a los oprimidos, a los heridos y a los enfermos. El derecho humanitario, por sus principios y por sus normas jurídicas, se constituye en defensor del débil contra el fuerte, legaliza el «reflejo del buen samaritano» y la ética de la solidaridad humana. Defiende los derechos inalienables de categorías de personas que se encuentran en una situación de debilidad extrema: las personas sin armas en las situaciones de conflicto. Afirma el derecho del herido a ser asistido, el derecho del prisionero a la vida, el derecho del civil a permanecer fuera del combate y el derecho del socorrista a tener acceso a las víctimas. Es decir, *afirma el derecho de la víctima o de la víctima potencial de un conflicto armado a ser protegida y asistida*.

Estos últimos meses, se ha tratado de instaurar —partiendo del deber de asistencia— un «derecho a la *injerencia humanitaria*». Este lema surgió de un comprensible sentimiento de frustración frente a la obstrucción de la asistencia humanitaria por Gobiernos que invocan equivocadamente su soberanía o de movimientos de oposición también preocupados de probar que ejercen el control sobre territorios y sobre la población. Sin embargo, este lema esconde un concepto muy confuso, pues la injerencia no es una cuestión de derecho sino de poder. La persona que se injiere en asuntos de otras, debe querer hacerlo y, sobre todo, debe tener medios para hacerlo. Afirmar el derecho del poderoso cuando el derecho se instituye, sobre todo, para la defensa del débil es peligroso. Los abusos están programados: en la historia ha habido muchas situaciones en que se han invocado razones humanitarias para justificar una injerencia política y militar. En el derecho humanitario, la asistencia no es una injerencia, a condición de que sea realmente humanitaria, imparcial y no discriminatoria y, sobre

todo, que sea prestada por un *organismo neutral*, cuya credibilidad goce de crédito en la comunidad internacional. Si, a pesar de esto, los Estados se niegan a aceptar la acción humanitaria, se trata de una violación del derecho !y debe ser tratada como tal!

En conclusión, puedo decir que, si la neutralidad del CICR cristaliza en su actitud para con los Gobiernos y las ideologías, el CICR demuestra su independencia mediante su acción: durante la guerra del Golfo, en la que Suiza declaró —de manera autónoma— sanciones económicas y financieras de suma importancia, es indudable que los irakíes se plantearon preguntas sobre la presencia y la imparcialidad de la acción del CICR. Pero descubrieron de nuevo la independencia y la neutralidad del Comité —que, no obstante, ya conocían desde que se desencadenó la guerra entre Irán e Irak—, a comienzos del mes de febrero de 1991, cuando el CICR sirvió de intermediario, vital para su acción humanitaria, entre los Gobiernos y las fuerzas armadas de las partes en conflicto y de los países neutrales, así como con las instituciones internacionales.

Esto también hizo posible que el CICR organizara seis reuniones entre oficiales de alta graduación y diplomáticos irakíes y de la coalición, finalizadas las hostilidades en el conflicto del Golfo. Se trataba de organizar la localización y la repatriación de los prisioneros de guerra y de los internados civiles, así como de encontrar soluciones por lo que respecta a otros problemas de índole humanitaria relacionados con este conflicto. Algunos días después del alto el fuego, oficiales de los ejércitos adversarios, algunos trasladados a territorio enemigo en el avión del CICR, se reunieron en torno a una misma mesa y se pusieron de acuerdo en poco tiempo sobre las modalidades de repatriación. El cometido del CICR, además de la convocación de la reunión, consistía en presidir las reuniones, explicar las disposiciones del derecho internacional, asesorar a los participantes sobre las modalidades prácticas y vigilar la realización de las operaciones de repatriación. Se trata, en este caso, de una actividad de intermediario muy clásica, con el fin evidente de facilitar la aplicación del derecho humanitario. Estas reuniones permitieron repatriar, en cuatro meses, a 75.000 prisioneros e internados civiles del conflicto del Golfo.

Podríamos citar también las reuniones de los beligerantes del conflicto de Yugoslavia, que permitieron reunir, en Ginebra, alrededor de una misma mesa, a los plenipotenciarios de los Gobiernos federal, croata y serbio, así como a representantes del ejército federal, para confirmar la aplicación de los principios humanitarios y negociar espacios humanitarios, como la liberación ordenada de prisioneros de

guerra, la neutralización de algunos hospitales y, por último, la búsqueda de personas desaparecidas.

¿Es necesario dar otros ejemplos para demostrar que *el mundo necesita al CICR como es —neutral, independiente, mononacional y suizo?*

Por último, permítanme citar una vez más a mi predecesor, Max Huber, para decir con él que «el CICR sólo se mantiene por la confianza y que la eficacia de su acción depende de la confianza de los Estados y de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Debe granjearse esta confianza y conservarla cada día por el trabajo que realizan sus dirigentes» y sus delegados. Gracias a este Museo por contribuir a mantener, en interés de todas las víctimas, esta confianza en el CICR.

Cornelio Sommaruga
Presidente
Comité Internacional
de la Cruz Roja

Nota: Este texto se hace eco de las conclusiones sobre este tema presentadas por el señor François Bugnion, director adjunto de Doctrina, Derecho y Relaciones con el Movimiento, en su obra actualmente en prensa: *El Comité Internacional de la Cruz Roja y la protección de las víctimas de la guerra.*