

La teoría y la práctica de la neutralidad: algunas reflexiones sobre las tensiones

Por *Larry Minear*

Al finales del primer decenio de la era posterior a la guerra fría, el tema más recurrente en el debate entre las organizaciones humanitarias se refería a la interacción entre la política y la actividad humanitaria. Durante la guerra fría, la politización de la acción humanitaria por las superpotencias fue aceptada ampliamente sin discusión pública, y se abrió paso asimismo en el ámbito de las actividades humanitarias de las organizaciones asociadas multilaterales y no gubernamentales¹. La disminución de las tensiones entre Oriente y Occidente ha dado lugar a un escrutinio por largo tiempo esperado de la frontera común entre las esferas política y humanitaria.

De hecho, el sepulcral silencio de la guerra fría sobre estas cuestiones ha sido reemplazado por el ensordecedor alboroto del decenio de 1990. La política de la acción humanitaria se ha convertido en el tema favorito del debate intergubernamental y de las conferencias internacionales, de libros y artículos de revistas especializadas, de temas noticiosos y columnas de opinión, de tesis de postgrado y de ensayos universitarios². Los críticos de salón ventilan ahora regularmente la opinión según la cual las actividades humanitarias son expresión de la voluntad política (o falta de carácter) de los gobiernos, y que la

Larry Minear dirige el Proyecto Humanitarismo y Guerra, iniciativa de investigación del Watson Institute for International Studies, de la Brown University, Providence, RI (EE.UU.).

¹ Para un recuento de los esfuerzos de las ONG estadounidenses para examinar las dimensiones políticas de la acción humanitaria, v. Larry Minear, *Helping people in an age of conflict: Toward a new professionalism in voluntary humanitarian assistance*, InterAction, Nueva York, 1988.

² Para un análisis reciente de algunas de las cuestiones y perspectivas del debate, v. "The Emperor's new clothes: Charting the erosion of humanitarian principles", *Disasters*, Número especial, Vol. 22, N° 4, diciembre de 1998.

ayuda amplía las disparidades entre los grupos en el seno de las sociedades en conflicto, contribuye a la delincuencia, exacerba las tensiones y prolonga los conflictos. En general, es poco lo que ayudan sus observaciones a los trabajadores humanitarios que deben funcionar en los altamente politizados escenarios de los conflictos actuales.

En el confuso y desconcertante debate del momento sobre si el suministro de la asistencia de urgencia –salvadora de vidas– y la protección de los derechos humanos fundamentales pueden y deben mantenerse separados de la esfera política, el Comité Internacional de la Cruz Roja –CICR– está desempeñando un papel indispensable y único. Está contribuyendo al debate sobre la política de la acción humanitaria, tanto por la claridad de su doctrina, reforzada por su reconocido puesto en el derecho internacional humanitario, como por sus actividades humanitarias en los innumerables conflictos del momento. A medida que se agudiza el debate, el CICR mismo se va volviendo un tema de mayor interés y escrutinio³. Merecen reflexión, en particular, las tensiones experimentadas por el CICR entre la teoría y la práctica, especialmente respecto de la neutralidad.

Por lo que atañe a la doctrina, el CICR trabaja incansablemente para dilucidar, para sí mismo y para los demás, las relaciones entre la acción y la política humanitarias. Así lo hace a través de artículos y debates periódicos en la *Revista Internacional de la Cruz Roja*⁴ y en otras publicaciones⁵. La apertura de la Revista en los últimos años a artículos de escritores ajenos a la institución y su empleo para estimular el debate mucho más allá del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja constituye un notable aporte⁶. Asimismo, el

³ En años recientes, han aparecido varios estudios importantes sobre el CICR. Entre ellos figuran los siguientes: John F. Hutchinson, *Champions of Charity: War and the rise of the Red Cross*, Westview, Boulder, 1996; Michael Ignatieff, *The warrior's honor: Ethnic war and the modern conscience*, Metropolitan Books, Nueva York, 1997; Nicholas O. Berry, *War and the Red Cross: The unspoken mission*, St. Martin's Press, Nueva York, 1997; and Caroline Moorhead, *Dunant's dream - War, Switzerland and the history of the Red Cross*, Harper Collins, Londres, 1998. Había existido un intervalo de varios decenios desde la obra de David P. Forsythe *Humanitarian politics: The International Committee of the Red Cross*, Johns Hopkins, Baltimore, 1977.

⁴ V., por ejemplo, François Bugnion, "El derecho de la Cruz Roja", *RICR*, n° 131, septiembre-octubre de 1995, pp. 535-566; Denis Plattner, "La neutralidad del CICR y la neutralidad de la asistencia humanitaria" *RICR*, n° 134, marzo-abril de 1996, pp. 173-193; y David P. Forsythe, "El CICR y la asistencia humanitaria: análisis de una política", *RICR*, n° 137, septiembre-octubre de 1996, pp. 548-570.

⁵ V., por ejemplo, Jonathan Moore (dir.), *Hard choices: Moral dilemmas in humanitarian intervention*, Rowman & Littlefield, Lanham, Boulder, Nueva York, Oxford, 1998.

⁶ También es un prometedor progreso la decisión tomada en 1998 por el CICR, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, y la Cruz

personal del CICR dedica mucho tiempo y energía a sesiones de información a los miembros del Consejo de Seguridad de la ONU y a talleres de difusión del derecho internacional humanitario con diplomáticos y oficiales militares. El CICR participa en muchas conferencias internacionales y patrocina numerosas reuniones, entre las que figuran los Foros Humanitarios Wolfsberg, en los que la cuestión de la acción y la política humanitarias ha cobrado mucha importancia⁷.

En la explicación de su manera de proceder, en la que pone de relieve la necesidad de proteger de la intromisión política la independencia de la acción humanitaria, el CICR se distingue de otras organizaciones humanitarias que adoptan un paradigma diferente. Las organizaciones de ayuda de las Naciones Unidas han avalado principios fundamentales del CICR, afirmando, por ejemplo, que “la asistencia humanitaria se debe proporcionar de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad”⁸. Con todo, los organismos del sistema de la ONU y las ONG que colaboran con ellos sitúan en general las actividades humanitarias en un marco político más amplio. A diferencia del CICR, muchos de esos organismos emprenden explícitamente tareas políticas tales como atacar las causas subyacentes del sufrimiento, incluidas las tensiones étnicas, el racismo, los conflictos por recursos naturales, el yugo de los barones de la guerra, la delincuencia y, sobre todo, la guerra y la injusticia. Frente a la manera de proceder del CICR, el paradigma alterno tiene ventajas y desventajas comparativas.

Por su parte, la doctrina del CICR tiene una notable consistencia, prácticamente sin importar dónde se articule ni quién lo haga. He sido testigo de esa consistencia en entrevistas con funcionarios del CICR en la ONU en Nueva York y en Ginebra, así como en conversaciones en Belgrado y Zagreb, Bakú y Gali, Phnom Penh y San Salvador⁹. El personal del CICR que participa en el Comité Interinstitucional Permanente, de las Naciones Unidas, y en el Comité de

Roja Suiza para rejuvenecer el Instituto Henry Dunant y convertirlo en un recurso de la comunidad humanitaria ampliada.

⁷ Los Foros Humanitarios Wolfsberg, ahora anuales, auspiciados por el CICR, han reunido a gobiernos, funcionarios de la ONU y ONG para analizar tales preocupaciones.

⁸ Resolución de la Asamblea General de la ONU 46/182, de 19 de diciembre de 1991. En el documento de la ONU del Comité Interinstitucional Permanente “Respeto de los mandatos humanitarios en situaciones de conflicto” –Naciones Unidas, Nueva York, 1966– se examinan algunas de las tensiones entre los principios humanitarios y otros aspectos de las operaciones de la ONU.

⁹ Las opiniones de los funcionarios del CICR y de otros actores en conflictos tras la guerra fría se reflejan en publicaciones del Proyecto Humanitarismo y Guerra, que figuran en una lista en el sitio *Web* www.brown.edu/Departments/Watson_Institute/H_W, donde están disponibles.

ONG Organizador de la Respuesta Humanitaria, no sólo es claro en su explicación de la propia posición del CICR sobre la cooperación con otras instituciones; también prestan un importante servicio en la ayuda a otras instituciones a dilucidar sus propias posiciones. En este diálogo en curso sobre los fundamentos de la acción humanitaria, el CICR está cumpliendo de manera admirable su tarea como guardián del derecho internacional humanitario.

Sin embargo, en un ámbito específico, el CICR no ha logrado comunicar con claridad su enfoque distintivo: el del principio de la neutralidad. Ese principio –según el cual la Cruz Roja “se abstiene de tomar parte en las hostilidades y, en todo tiempo, en las controversias de orden político, racial, religioso e ideológico”¹⁰– es, sin duda alguna, el menos claro y más problemático de los siete dogmas fundamentales del Movimiento. Al mismo tiempo, es absolutamente esencial para comprender si en un entorno profundamente politizado el CICR puede de hecho permanecer al margen de la política.

El corpus de la doctrina del CICR sobre la cuestión de la neutralidad está bien establecido. “Las instituciones de la Cruz Roja deben evitarla [la política], ¡como se evita el fuego! Se juegan la propia vida”, escribía hace 20 años Jean Pictet, uno de los principales pensadores de la organización. “A decir verdad, como un nadador en el agua, está zambullido en la política hasta el cuello. Pero si el nadador se apoya en el agua, no debe tragarla, so pena de ahogarse. El CICR debe, pues, tener en cuenta la política, pero nunca ha de dejarse ganar por la misma”. El CICR trata de mantener y proteger su fuerza moral negándose a comprometerse en cuestiones muy politizadas. “No se puede ser, a la vez, campeón de la justicia y de la caridad; hay que elegir. El CICR ha elegido, desde hace mucho tiempo, ser una obra asistencial”¹¹.

El esfuerzo del CICR por aislarse herméticamente del ámbito político en el que opera ha dado lugar a una extendida impresión de ingenuidad política de su parte. “Tengo mis dudas, al examinar la serie de conflictos para los que se pide hoy ayuda humanitaria de que todavía sea siquiera posible ser neutral, o incluso éticamente justo”, señalaba Emma Bonino, Comisionada Europea para Asuntos Humanitarios, en una mesa redonda de septiembre de 1998. ¿Pueden y deben ser neutrales los organismos humanitarios?, se preguntaba. ¿Deben

¹⁰ Los Principios Fundamentales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Principio de neutralidad; v. por ejemplo, *Manual del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja*, 13ª edición, Ginebra, 1994.

¹¹ Jean Pictet, *Los Principios Fundamentales de la Cruz Roja*, Instituto Henry Dunant, Ginebra, 1979, pp. 51, 53, 54. Para una discusión sobre las semejanzas y diferencias entre el paradigma del CICR y los de otras organizaciones humanitarias, v. Larry Minear, “Terms of engagement with human need”, *The Ecumenical Review*, Vol. 24, N° 1, enero de 1990, pp. 4-16.

estos organismos –como lo afirmarían ellos mismos– “estar inhabilitados para distinguir el bien del mal, el agresor de la víctima, los asesinos de los cadáveres? ¿Qué absurda sabiduría pediría esta confusión ética? “Una crítica tan fuerte por parte de un actor tan calificado refleja asimismo los sentimientos de otros”¹². Como es debido, los representantes del CICR estuvieron presentes en la misma mesa redonda para expresar su propio punto de vista. “La neutralidad no significa necesariamente quedarse callado”, replicó Francis Amar. A la inversa, “la neutralidad ciertamente no significa denunciar a todas las partes en los mismos términos, implicando que cada una ha cometido tantas violaciones como la otra”¹³. Sin embargo, la recurrente pretensión del CICR de funcionar apolíticamente es tratada hoy con cada vez mayor incredulidad, incluso con abierto rechazo. La gente se pregunta “¿No traga ocasionalmente el nadador de Pictet un bocado de agua? Los nadadores de otras organizaciones humanitarias, lo mismo que los jueces del Olimpo –u olímpicos– tienen sus dudas. En opinión de dos de mis propios colegas, “el humanitarismo, como lo conciben el CICR y otros actores apolíticos clásicos es una ficción que impide el tipo de respuesta efectiva que impone sus mandatos y abraza su oratoria”¹⁴.

De la batalla del nadador con aguas turbulentas proviene también la percepción de cierta inactividad del CICR respecto de la confrontación con gobiernos violadores del derecho internacional. “La neutralidad [...] es una disciplina que uno se impone, un freno para la tendencia impulsiva de las pasiones”, continúa Jean Pictet. “Quien sigue el camino arduo verá que es raro, en una controversia, que una parte tenga enteramente razón y la otra esté totalmente equivocada; sentirá la futilidad de los motivos a los que con frecuencia se apela para lanzar pueblos unos contra otros”¹⁵. Es mejor, prosigue el razonamiento, que las organizaciones humanitarias que para acceder a las poblaciones civiles dependen del consentimiento de los gobiernos mantengan inquebrantablemente su distancia de toda controversia política. Después de todo, afirma otro venerable pensador, Jacques Moreillon, la finalidad de la Cruz Roja es “ayudar, no condenar. Debe poder socorrer a las víctimas en todas las partes, lo cual implica una moderación en sus críticas [...]. ¿Se puede realmente pretender ayudar y condenar en el mismo país?”¹⁶.

¹² Se trataba de una mesa redonda denominada “¿Es aún posible la neutralidad?”, Conferencia sobre los Retos de la Ayuda Humanitaria en el Nuevo Milenio, patrocinada por la Fundación Conrad N. Hilton (29 de septiembre de 1998). Los otros expertos de la mesa redonda eran el funcionario del CICR Francis Amar y el autor del presente artículo.

¹³ Francis Amar, “Neutrality: A Red Cross perspective”, pp. 3-4.

¹⁴ S. Neil MacFarlane y Thomas G. Weiss, *Political interest and humanitarian action*, de pronta aparición.

¹⁵ Pictet, *op. cit.* p. 48.

¹⁶ Jacques Moreillon, “Percepciones diferentes de un mismo acontecimiento”, *RICR*, n° 80 marzo-abril de 1987, p. 149. El autor comentaba sobre las suspensiones de la delegación

Oculto en el debate sobre la posibilidad de neutralidad está la cuestión de hasta qué punto la praxis del CICR es más dinámica y atractiva que su teoría. En el nivel operacional, en el que deben entregarse alimentos y medicinas a las poblaciones civiles protegidas, la interacción entre la esfera humanitaria y la política es mucho más variada e imbricada de lo que parece reconocer la doctrina del CICR. La visión desde el terreno es a la vez más fascinante y más instructiva que las conceptualizaciones ofrecidas en las páginas de la *Revista Internacional de la Cruz Roja* y en las mesas redondas de Wolfsberg. El verdadero significado de la neutralidad se pone a prueba cuando el derecho y los principios internacionales humanitarios encuentran en el terreno los dilemas del mundo real.

En justicia, los pensadores del CICR no son tan doctrinarios como podrían dar a entender sus fuertemente articuladas doctrinas. Jean Pictet afirma que los principios no son un fin en sí mismos sino un medio para llegar al fin de asistir a la gente que sufre, declaración reiterada por el interlocutor de Emma Bonino en la mesa redonda mencionada. “No cabe duda de que el CICR no cree que sus principios y métodos de trabajo sean más importantes que el sufrimiento humano que debe aliviar”, respondió Francis Amar a la crítica de Bonino. “La finalidad de la neutralidad es la acción”¹⁷. No obstante, el punto de vista de los teóricos nunca reconoce plenamente el pragmatismo que emplea diariamente el CICR en sus operaciones en el terreno. Asimismo, quienes elaboran la doctrina del CICR tampoco estarían del todo cómodos con la opinión expresada por un jefe de delegación del CICR según la cual “el CICR nunca dice ‘nunca’”.

Como la entienden los delegados del CICR confrontados por las atroces violaciones del derecho internacional humanitario en las zonas más conflictivas del mundo, la neutralidad no significa ingenuidad política sino tino político. “Sólo si se es políticamente perspicaz se puede ser políticamente neutral”, afirma un experimentado coordinador de terreno del CICR. La neutralidad se percibe no tanto como una carga, sino más bien como algo verdaderamente liberador. Como ningún beligerante está más allá del reproche, la neutralidad permite la crítica a cualquier bando que lo merezca. El nadador no llega a su destino agitándose contra las olas sino comprendiendo las corrientes políticas subyacentes y burlando las contracorrientes desestabilizadoras. En las zonas de conflicto, el CICR no funciona en un vacío político: hace cálculos prudentes y tiene en cuenta las posibles consecuencias políticas. Su manera de proceder

gubernamental de la República de Sudáfrica adoptada en la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja, decisión que estimuló considerablemente el debate sobre la intersección entre la acción política y la humanitaria.

¹⁷ Amar, *op. cit.*, nota 13, p. 4.

basada en principios, no es el extremo opuesto del pragmatismo sino que implica su propia forma de pragmatismo. La antítesis del proceder del CICR basado en principios para resolver los difíciles dilemas con que, al igual que todos los organismos humanitarios, se enfrenta en su imperativo humanitario no es el pragmatismo sino el oportunismo.

Los delegados del CICR en el terreno tienen también más claridad que los teóricos en Ginebra sobre la pertinencia del principio mismo en las operaciones cotidianas del organismo. Muchos de los que trabajan en organismos de asistencia, tanto de la ONU como ajenos a ella, ven el principio mismo como un estorbo, que ata sus manos y obstaculiza su habilidad para tratar con beligerantes carentes de principios. Los delegados del CICR ven a menudo la situación en términos bastante diferentes. Una delegada recuerda un encuentro con un general en el conflicto yugoslavo a quien, en 1993, sobre la base del derecho internacional y del principio humanitario, había pedido acceso a una población sitiada. “Conocemos sus principios”, contestó secamente el general, “y se los haremos cambiar”. “Nosotros creemos en nuestros principios”, replicó ella. “Han servido durante 125 años”¹⁸.

Para que sea segura, la neutralidad requiere que se eviten las controversias políticas que minarían el trabajo del CICR. Sin embargo, la organización es todo menos neutral respecto de las víctimas a quienes defiende con dinamismo, en privado y, cuando lo considera necesario, en público. “Nos importa un pepino la gran Serbia”, afirma un veterano del CICR en la antigua Yugoslavia y en Camboya, “pero sí nos preocupan la depuración étnica y la violación como tácticas de guerra”. “Como tratan *ustedes* a las mujeres en Afganistán es asunto *suyo*”, señala otro delegado del CICR en una conversación hipotética con un *talibán*. “Como las tratamos en el hospital *de ustedes* es asunto *nuestro*”.

En los diez últimos años, el CICR se ha vuelto notablemente más abierto en sus críticas a las políticas de gobiernos e insurgentes responsables del sufrimiento de los civiles. Su apoyo a la convención que proscribe la producción de minas terrestres antipersonal y su dilucidación de su propia política sobre las sanciones económicas confirman que la organización está siendo más consecuente en el tratamiento de las dimensiones políticas de sus preocupaciones humanitarias. Su campaña en pro de una nueva corte penal internacional representa la más reciente iniciativa del CICR para tratar una cuestión política

¹⁸ Este incidente es citado en un sección titulada “Dealing with belligerents who defy international humanitarian law”, en Larry Minear, Jeffrey Clark, Roberta Cohen, Dennis Gallaher, Iain Guest, and Thomas G. Weiss, *Humanitarian action in the former Yugoslavia: The UN's role 1991-1993*, Watson Institute, Providence, RI, 1994, p. 78.

como resultado del impacto de la institución en el bienestar de la población civil. Los esfuerzos de la organización para esclarecer su misma política de apoyo ejemplifican hasta qué punto está revisando sus maneras tradicionales de operar, con el propósito de hacer frente a los especiales retos planteados por los conflictos del período posterior a la guerra fría. Otras organizaciones humanitarias han estado menos inclinadas a la reflexión y más lentas en sus cambios.

Las frecuentes manifestaciones del CICR evitando hacer consideraciones políticas han dado lugar a interpretaciones diversas. Según la conclusión de un observador, organismos de ayuda como el CICR resuelven la tensión entre su calidad de personas públicas no políticas y las altamente politizadas cuestiones que enfrentan “contando dos fábulas, una en público y otra en privado”. La fábula pública “preserva la neutralidad de la organización y evita atribuir responsabilidades políticas por el desastre, la guerra o el conflicto en que interviene. El mensaje privado es más político: se dirige a los gobiernos, los donantes y los periodistas simpatizantes de su causa y en él sí acusa decididamente”¹⁹. Según otro observador, la teoría de cara al público y las actividades entre bambalinas de la organización son tan discordantes que permiten concluir que la organización tiene una misión secreta y altamente política que implica “nada menos que el sabotaje a la guerra”²⁰. A mi juicio, la verdadera cuestión no es saber si es posible que el CICR funcione como actor neutral en escenarios políticos altamente politizados. De hecho, es un actor de ese tipo y funciona de esa manera. La cuestión fundamental es más bien saber si su enfoque es más eficaz que el de otras organizaciones que siguen un paradigma diferente. Personalmente, creo que la metodología del CICR puede en efecto correlacionarse más estrechamente con la eficacia, aunque los datos para confirmar este juicio son aún inadecuados y hay que evaluar otras variables.

Ahora que la comunidad internacional evalúa los progresos alcanzados en el medio siglo transcurrido desde la adopción de los Convenios de Ginebra de 1949, la labor del CICR merece ser entendida con mayor profundidad y valorada mucho más. Teniendo en cuenta las ventajas comparativas respecto de otros actores de lo humanitario demostradas por el CICR en los actuales conflictos, fundamentalmente internos, sus actividades mismas merecen ampliarse. A medida que la acción humanitaria se vuelve cada vez más politizada, el trabajo del CICR merece igualmente protección contra la politización de los mismos gobiernos que simultáneamente exigen más de esta organización y la empujan a matorrales políticos. Mientras para el CICR la neutralidad sigue

¹⁹ Michael Ignatieff, “The stories we tell: Television and humanitarian aid”, en Moore, *op. cit.*, nota 5, p. 296.

²⁰ Berry, *op. cit.*, nota 3.

siendo posible, es inalcanzable para organizaciones humanitarias que funcionan con principios operacionales y arreglos diferentes propios.

En consecuencia, la comunidad internacional necesita un CICR más eficaz, así como un desempeño más eficaz de otros organismos humanitarios que sitúan su trabajo como parte esencial de una tarea más específicamente política.

Texto original en inglés

Traducción y revisión: Mauricio Duque O.

N. del T.: a excepción de las citas de la *Revista Internacional de la Cruz Roja*, todas las citas son traducción no oficial del traductor a partir de la versión original inglesa presentada en el artículo.