

El CICR: protagonista humanitario único

David P. Forsythe*

David P. Forsythe es profesor titular de la Cátedra Charles J. Mach de Ciencia Política, en la Universidad de Nebraska-Lincoln, Estados Unidos.

Resumen

El Comité Internacional de la Cruz Roja, que en cuatro ocasiones recibió el Premio Nobel de la Paz, es un actor humanitario único y muy respetado. Sin embargo, hubo épocas en que no fue tan independiente, neutral e imparcial como a veces se le percibe. Desde los años 1970, hizo importantes cambios en su estructura y su funcionamiento, a fin de mejorar con respecto al pasado. Hoy en día, el CICR se ha forjado una sólida reputación como actor humanitario neutral en las situaciones de conflicto, aunque no exenta de controversias y desafíos.

.....

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la multifacética actividad que despliega desde 1863 presentan un panorama complejo y lleno de paradojas. Se trata de una Institución básicamente privada, pero con dimensiones públicas; desde el punto de vista jurídico, es una asociación privada suiza, pero es reconocida en el derecho público internacional. Se propone objetivos liberales, pero usa medios conservadores, puesto que defiende el valor del individuo, aunque actúa cautelosamente y con el consentimiento de los Estados (que puede tardar mucho en manifestarse). Dice ser apolítico, pero es parte inherente de las políticas humanitarias, de la lucha por establecer valores humanos en la política

* El presente artículo es una versión adaptada del libro de David P. Forsythe, *The Humanitarians: The International Committee of the Red Cross*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, cap. 8. En los capítulos 1 a 7 de dicha obra pueden encontrarse referencias detalladas a las afirmaciones que se exponen en este artículo.

pública. Promueve el derecho internacional humanitario (DIH), pero casi siempre da a conocer sus opiniones jurídicas sólo como último recurso, dado que prefiere priorizar las actividades prácticas (aunque basadas en principios). Es un producto de los valores occidentales (judeocristianos) que en general lo sustentan, pero se presenta como un Buen Samaritano secular y mundial. Forma parte de una red internacional oficialmente dedicada al humanitarismo universal, pero históricamente caracterizada por su fuerte nacionalismo, en particular, en tiempos pasados, el nacionalismo suizo. Destaca los límites de su mandato, pero, con el tiempo, ha ampliado notablemente sus actividades. Así, es comprensible que Caroline Moorehead haya escrito que “el Comité Internacional sigue siendo un animal raro”¹.

Por lo que respecta a las evaluaciones generales, hay dos opiniones divergentes. La primera presenta al CICR como un líder heroico cuyos logros son impresionantes; la segunda ve a la Institución como un asistente social marginal, que actúa en la periferia de las grandes cuestiones mundiales. En el presente artículo, se examinará si el CICR, con su limitado mandato y atado como está a los Estados y al sistema de relaciones internacionales basado en Estados, puede realmente hacer algo importante para proteger la dignidad humana. En este análisis, se echa una mirada a los dilemas del humanitarismo neutral que la Cruz Roja aplica en los conflictos, y a las alternativas a ese concepto.

También hay opiniones divergentes sobre la cultura institucional del CICR. Según la opinión más positiva, la Institución procura constantemente adaptarse a las nuevas realidades con el fin de garantizar niveles mínimos de protección humanitaria. Según el juicio más crítico, el CICR es sumamente lento para cambiar y sigue gobernado por tradicionalistas excesivamente cautelosos, afectados, en gran medida, por la sociedad y la cultura política suizas, incluso por algunas de sus manifestaciones negativas: la aversión a los riesgos, la unilateralidad y la lentitud para reconocer la igualdad entre los géneros y las razas.

Líder heroico o asistente social marginal

El CICR fue uno de los primeros en observar las necesidades de índole humanitaria generadas por una gran variedad de cuestiones relacionadas con los conflictos, y, mediante acciones sobre el terreno y actividades de índole más general, también fue uno de los primeros en aproximarse a las autoridades públicas para encarar el problema. Esta actitud se puso de manifiesto desde el principio con respecto a la asistencia médica en favor de los heridos en las guerras internacionales. Henry Dunant no sólo reaccionó ante el deplorable abandono de los militares heridos en la batalla de Solferino en 1859, sino que lo denunció públicamente. Con cruel indiferencia, los beligerantes no sólo abandonaban al sufrimiento y a la muerte a los

1 Caroline Moorehead, *Dunant's Dream: War, Switzerland, and the History of the Red Cross*, Harper Collins, Nueva York, 1999, p. 175.

adversarios heridos, sino incluso a sus propias víctimas. Entre esa época y la de hoy, es innegable que la situación ha cambiado, al menos en la teoría jurídica y, sin duda, en la práctica de los beligerantes más prósperos y mejor organizados. Todas las instituciones militares modernas reconocen la obligación moral y jurídica de proteger a los heridos de guerra contra sufrimientos superfluos. En este sentido, el liderazgo del CICR ha tenido efectos amplios y duraderos².

El punto de partida: los servicios médicos

El hecho de que ciertas fuerzas de combate irregulares contemporáneas no ofrezcan servicios médicos a sus miembros no menoscaba la obra que el CICR ha ayudado a construir a lo largo de los años. No se cuestionan los principios fundamentales, es decir, la prestación, en condiciones de neutralidad, de servicios sanitarios adecuados durante la guerra. Es verdad que, por largo tiempo, el CICR se apartó de las tareas relativas a la planificación sistemática de la atención sanitaria durante los conflictos. Sin embargo, esto sólo demuestra que la obligación de prestar esa asistencia fue aceptada por los Estados y las Sociedades Nacionales de la CR³ en tal medida que el CICR llegó a la equivocada conclusión de que su labor continua y de amplio alcance ya no era necesaria⁴. Tras la guerra civil en Nigeria, el CICR introdujo cambios sustanciales; uno de ellos fue el nombramiento, en 1975, de un Jefe Médico en la sede. Desde entonces, entre las actividades principales de la Institución se cuentan no sólo la planificación de las actividades médicas sino también las operaciones de índole sanitaria. En este sentido, al volver a sus orígenes, el CICR ha cerrado el círculo.

¿Eran ingenuos Dunant y sus sucesores? ¿Fueron usados por los Estados para seguir adelante con los conflictos armados cuando los horrores de la guerra, si no se hubieran mitigado, hubiesen puesto fin a un método brutal de resolución de disputas? ¿Está terminando la época de las guerras, como se extinguieron o se están extinguendo, entre otras cosas, la costumbre de vender los pies de las mujeres en China, las peleas de gallos, las justas medievales y la esclavitud, y es el CICR culpable de demorar la inevitable desaparición de la guerra?⁵

2 En tanto que, entre 1859 y 1864, la motivación de Dunant, y más adelante, la del CICR, era estrictamente humanitaria, los motivos de los Estados eran mixtos; su índole era humanitaria pero también políticamente interesada, en el sentido de que se esperaba consolidar la guerra como una opción política viable que fuera aceptable para el frente interno. V. especialmente John F. Hutchinson, *Champions of Charity: War and the Rise of the Red Cross*, Westview Press, Boulder, 1996.

3 En este artículo, se utiliza la abreviatura CR para designar a la Cruz Roja, la Media Luna Roja y/o el Cristal Rojo.

4 Sin duda, Henry Dunant se hubiera escandalizado de saber que, en los años 1960, el CICR tenía un jefe médico que se presentaba en la sede "todos los jueves por la tarde" (documento interno en posesión del autor). En esa época, su planificación en materia sanitaria seguía siendo "dérisoire" (insignificante); Philippe Ryfman, *La question humanitaire*, Ellipses, París, 1999, p. 79.

5 Para un argumento sobre la decreciente utilidad de la guerra, al menos entre las grandes potencias, v. John Mueller, *Quiet Cataclysm: Reflections on the Recent Transformation of World Politics*, Harper Collins, Nueva York, 1995.

Los Estados más importantes saben que es, de lejos, preferible estar en paz que en guerra, y que esto es así desde, al menos, 1914⁶. Las principales potencias militares han aprendido por experiencia propia que, debido a ciertos factores, como la tecnología militar, el desarrollo y el control de la burocracia nacional y la democracia de masas, sumada a la conscripción, la guerra tradicional entre los Estados más importantes se ha hecho tan horriblemente destructiva que ya no vale la pena hacerla. Estos factores, que hacen que la guerra entre grandes potencias sea demasiado destructiva como para que represente una opción racional, han sido mucho más decisivos que cualquier efecto logrado por el CICR y por la Cruz Roja en general para hacer que la guerra sea más tolerable y, por ende, mantener su viabilidad.

Sin embargo, más allá de lo que Robert Gilpin llama la guerra hegemónica⁷, la guerra sigue representando la opción más evidente para la resolución de conflictos, a niveles más bajos de destrucción. Esta afirmación salta a la vista en la época contemporánea, tanto en las guerras civiles como cuando un Estado procura aprovechar su supuesto mayor poderío contra otros Estados. Tales fueron los casos de Estados Unidos contra Afganistán cuando gobernaban los talibanes, de Estados Unidos contra el Irak de Sadam Husein, de Irak contra Kuwait, y de Israel contra los grupos extremistas palestinos. Al realizar el cálculo de la guerra para esos tipos de situaciones, el que la inicia obviamente cree que puede alcanzar los objetivos militares con un costo tolerable, incluido el costo medido en términos de las personas muertas, heridas o que sufren otros daños. Al menos en las democracias, normalmente se presta atención al costo humanitario que es tolerable para el público. Pero el papel que desempeñan la ayuda médica y las otras actividades de la Cruz Roja nunca se ha documentado como una parte muy importante de la decisión de ir a la guerra.

Ampliar la protección humanitaria

En el segundo lugar de la lista de logros del CICR figura el hecho de que, además de fortalecer la asistencia sanitaria en la guerra, a partir de los decenios de 1860 y 1870, y luego especialmente en los años 1930, el CICR fue uno de los primeros interesados —y sin duda el más persistente— en extender a los conflictos internos el ámbito de la protección humanitaria desplegada en las guerras internacionales. Aunque sus esfuerzos iniciales tuvieron efectos decididamente limitados, lo que indujo a los ámbitos oficiales a prestar más atención a los horrores causados por la brutalidad de las guerras civiles fue, sobre todo, el trabajo de Marcel Junod en la Guerra Civil Española. Tanto el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 como el Protocolo adicional II de 1977 —primer minitratado sobre los conflictos armados no internacionales— deben su existencia, en gran medida, a las actividades anteriores realizadas

6 Con respecto al argumento de que los principales Estados aceptan ahora la idea de la paz como un valor dominante, v. Michael Mandelbaum, *The Ideas that Conquered the World: Peace, Democracy, and Free Markets in the Twenty-First Century*, Public Affairs, Nueva York, 2003.

7 Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1981.

por el CICR sobre el terreno y a sus posteriores labores de redacción de disposiciones jurídicas y otros esfuerzos por promover la adopción de normas humanitarias internacionales modernas para las guerras civiles.

Estas partes del DIH son importantes no tanto a causa de los tecnicismos jurídicos, sino porque el DIH es una política pública codificada, universalmente aceptada como la declaración oficial sobre las normas que deben prevalecer en la guerra. Es verdad que, contrariamente a lo que sucede con la teoría jurídica, en la realidad no suele haber una distinción clara entre las guerras internacionales y las internas, y varias autoridades han reconocido que la actual bifurcación del DIH es a menudo inviable⁸. Sin embargo, el punto importante sigue siendo que la búsqueda de restricciones humanitarias a la conducción de la guerra se ha extendido ampliamente, incluso en casos en que los enfrentamientos tienen como objetivo básico el control del Gobierno y/o de los recursos nacionales. El CICR ha desempeñado un papel fundamental en la extensión del ámbito de la acción humanitaria de la guerra internacional a los conflictos no internacionales.

En este sentido, los tecnicismos jurídicos han tenido cierta importancia. Tras la Guerra Fría, tribunales como el Tribunal Penal Internacional para ex Yugoslavia procesaron a ciertas personas por crímenes de guerra cometidos durante la guerra interna, en parte porque, tiempo atrás, el CICR se había rehusado a restringir su actividad a las guerras internacionales. Por el contrario, la Institución había procurado responder a las acuciantes necesidades de las personas durante la desintegración del Imperio Otomano, durante el colapso del imperio ruso, y en España, durante los años que mediaron entre las guerras. Al igual que cuando encaró la cuestión de la asistencia médica para los combatientes heridos en las guerras internacionales, el CICR fue el primero en mostrar preocupación general por la situación de las víctimas de las guerras internas, actuando en la práctica sobre el terreno y, más tarde, en la redacción de textos jurídicos⁹.

Un punto culminante de estos acontecimientos fue el caso *Hamdan*, en 2006, en el cual la Corte Suprema de Estados Unidos declaró que el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 había pasado a constituir el nivel de referencia para la protección humanitaria mínima en todos los conflictos armados y que, por lo tanto, era aplicable como norma obligatoria a las comisiones militares estadounidenses en el centro de detención de Guantánamo y, por ende, al trato de

8 V., en especial, James G. Stewart, "Hacia una definición única de conflicto armado en el derecho internacional humanitario: crítica de los conflictos armados internacionalizados", *Revista Internacional de la Cruz Roja* N.º 850, Selección de artículos 2003. También puede consultarse en www.cicr.org.

9 Al repasar los esfuerzos por limitar la destructividad de la guerra, no debemos olvidar el papel que desempeñaron otras personas, como Francis Lieber en la reglamentación de la guerra civil, o Florence Nightingale y Clara Barton en la provisión de ayuda sanitaria. Al parecer, Clara Barton estaba más cerca de la visión de Dunant que Florence Nightingale. Ésta se interesaba sólo en sus propios compatriotas, mientras que Clara Barton deseaba un enfoque más neutral que abarcara a todas las víctimas. Sin embargo, con el tiempo, la Cruz Roja Americana, al igual que la Británica, ha adoptado el enfoque nacionalista de Nightingale en lugar de la postura neutral de Barton y Dunant.

los prisioneros detenidos en ése y otros lugares en relación con conflictos armados¹⁰. Lo que comenzó como una actividad no basada en el derecho en los años 1870, esto es, la preocupación del CICR por las víctimas de la violencia dentro del Imperio Otomano, condujo, 135 años después, a un importante fallo judicial en un poderoso país, en el marco de un grave conflicto transnacional.

Visitas a prisioneros de guerra

En tercer lugar, el CICR tomó la iniciativa —sobre todo durante y después de la Primera Guerra Mundial— de procurar garantizar que, en las guerras internacionales, recibiesen trato humano todos los combatientes que quedasen fuera de combate, no sólo los enfermos y heridos. En 1917, cuando el CICR comenzó a visitar los campamentos de prisioneros de guerra europeos con el propósito de poner fin a las represalias y prestar asistencia médica, y observó en ellos la existencia de otras cuestiones incompatibles con el respeto humano básico debido a los combatientes cautivos, primero puso de manifiesto su creatividad moral y luego, ejerció su habitual práctica de seguimiento de las cuestiones jurídicas. Basándose vagamente en los Convenios de La Haya, a pesar de que no había tenido una participación importante en su redacción y de que en ellos no se le concedían derechos específicos de supervisión o de visita, el CICR amplió y sistematizó su preocupación por los combatientes cautivos. Como sucedió con los primeros esfuerzos de Dunant en favor de los soldados heridos, los Estados no solicitaron la intervención del CICR, pero, una vez concretada, aprobaron lo hecho por la Institución. Una vez más, aunque el Convenio de Ginebra de 1906 no contenía autorizaciones al respecto, el CICR tomó la delantera y dio una respuesta práctica a las necesidades de índole humanitaria que surgen en los conflictos, como lo hace hoy en favor de las víctimas de las guerras internas. El Convenio de Ginebra de 1929, relativo a los prisioneros de guerra, se basó mayormente en la labor pragmática, moral y de carácter no jurídico realizada por el CICR durante la Primera Guerra Mundial.

Hoy en día, el trato humano que reciben los prisioneros de guerra, y que el CICR verifica durante sus visitas, se ha transformado, al menos en muchas partes del mundo, en una cuestión importante en los conflictos, en un punto de referencia para el nivel mínimo obligatorio del comportamiento civilizado. En efecto, en muchos conflictos modernos es mucho más seguro ser un combatiente oficial que un civil, no sólo por la forma en que se conducen muchas guerras (con ataques intencionales contra civiles desarmados), sino también por el trato que se recibe mientras se está bajo el control del enemigo. En virtud de la reciprocidad y del honor militar, los

10 *Hamdan v. Rumsfeld*, 29 de junio de 2006. La Corte Suprema, que tuvo el coraje de introducir el DIH en la “guerra contra el terrorismo” de Estados Unidos con el fin de impugnar ciertas políticas sumamente dudosas del Gobierno de George W. Bush, quedó abierta a algunas críticas. Algunos prisioneros en Guantánamo, capturados fuera de situaciones de conflicto armado, no estaban amparados por el DIH. Además, puesto que los detenidos fueron capturados en Afganistán durante el invierno de 2001-2002, en términos objetivos no sólo gozaban de la protección del artículo 3 común a dichos Convenios, relativo a la guerra interna; también estaban amparados por las partes de los Convenios de Ginebra de 1949 relativas a la guerra internacional.

prisioneros de guerra suelen correr mejor suerte que las personas civiles. En 1907 y en 1929, los prisioneros de guerra fueron objeto de gran atención por parte de los juristas, mientras que, a pesar de los considerables esfuerzos realizados por el CICR, los civiles obtuvieron protección legal amplia sólo en 1949.

Extensión de la protección a detenidos políticos o de seguridad

Ocupa el cuarto lugar otro logro importante: la atención que el CICR presta a “las personas detenidas a raíz de acontecimientos” fuera de los conflictos armados, o a detenidos “políticos” o de seguridad. Aunque el derecho público internacional nunca ha reconocido el concepto de los detenidos políticos o de seguridad, esto no impidió al CICR intentar proporcionar protección humanitaria a esta categoría de detenidos, cosa que hizo por primera vez en Hungría y Rusia, tras la Primera Guerra Mundial. Aunque, desde 1961, Amnistía Internacional (AI) ha hecho más que el CICR por llamar la atención sobre las personas que dio en denominar “prisioneros de conciencia”, el CICR es la organización que realmente visita periódicamente a los detenidos de seguridad¹¹. En 1935, creó una comisión especial destinada a elaborar un enfoque sistemático sobre el problema de los detenidos políticos¹². Esto sucedió casi treinta años antes de la fundación de AI¹³.

La diferencia con respecto a lo que suele hacer es que, hasta ahora, el CICR no ha intentado obtener el reconocimiento y la protección del derecho internacional para esta categoría de detenidos. Considera que los problemas definitorios son grandes, mientras que la voluntad política de los Estados de emprender acciones jurídicas positivas a fin de abordar el problema no lo es. El principio de reciprocidad en que se apoya gran parte del DIH, por ejemplo con respecto a la protección jurídica de los prisioneros de guerra, no se aplica del mismo modo a los detenidos “políticos”. Cuando un Estado acepta que el CICR visite a los detenidos de seguridad, a menudo considera estar haciendo una concesión unilateral que no tiene conexión alguna con la protección de sus ciudadanos en el exterior. Sin embargo, el hecho de que las visitas del CICR en los lugares de detención du-

11 Las preocupaciones de Amnistía Internacional (AI) y del CICR no eran y no son las mismas. En tanto que AI “adoptó” oficialmente sólo a aquellas personas que habían renunciado a la violencia y procuraba obtener su libertad, el CICR no descartó la necesidad de proveer protección humanitaria a quienes habían cometido actos de violencia durante disturbios internos. AI no deseaba respaldar a Nelson Mandela porque éste se rehusaba a renunciar a la violencia para lograr el “cambio de régimen” de Sudáfrica bajo el apartheid. El CICR no tenía tantos reparos en relación con las visitas a Mandela. De hecho, cuanto más un detenido, en una situación no equivalente a una guerra, pudiera equipararse con un combatiente en la guerra, tanto mayor era la atención que le prestaba el CICR. La cuestión es compleja y, con el correr del tiempo, AI ha matizado su posición de diversas formas, por ejemplo, oponiéndose a la tortura de cualquier detenido político independientemente de la actitud que éste tenga con respecto a la violencia. Sin embargo, no nos ocuparemos aquí de los detalles de la evolución de AI.

12 Jacques Moreillon, *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des détenus politiques*, Instituto Henry Dunant, Ginebra, 1973. Sorprende que esta obra magistral nunca haya sido traducida al inglés.

13 Hoy, el CICR y AI mantienen, en general, una relación de estrecha colaboración. AI se muestra ahora más activo con respecto al derecho internacional humanitario, pero sin cuestionar el papel del CICR y su énfasis en la discreción. El CICR mayormente percibe las campañas publicitarias de AI como actividades complementarias a las suyas, más discretas.

rante disturbios y tensiones internos sean ahora una práctica sistemática indica que es posible hacer avances en el terreno humanitario. En muchos casos, tanto la Institución como las autoridades públicas saben quiénes son los detenidos “enemigos”. Incluso en ausencia de parámetros jurídicos, el CICR y las autoridades públicas suelen alcanzar acuerdos sobre las cuestiones que preocupan al CICR.

Preocupación por la población civil

En quinto lugar, y en coincidencia con ciertos aspectos de las categorías ya descritas, está la preocupación del CICR por la población civil durante conflictos armados y disturbios internos. Aunque el CICR empezó por responder a las necesidades de los combatientes heridos, y al finalizar la Primera Guerra Mundial, era más conocido por la atención prestada a los combatientes cautivos, es innegable que el CICR no ignoró a los civiles, sobre todo a partir de esa guerra. Sin duda alguna, en el decenio de 1930 se adelantó a su tiempo al procurar que las autoridades públicas mejorasen la protección jurídica y práctica concedida a las personas civiles atrapadas en situaciones de guerra. Uno de los principios básicos del pensamiento humanitario moderno es que los beligerantes deben distinguir entre combatientes y civiles, y proteger a éstos últimos contra sufrimientos superfluos desde el punto de vista de la necesidad militar. Una persona que no es combatiente activo no debe ser blanco de ataques militares. El CICR desempeñó un papel cada vez más importante en el desarrollo de este principio básico¹⁴.

Esto no significa que el CICR siempre haya estado bien preparado para actuar a la luz de este principio. Su controvertida intervención en la guerra en Nigeria (1967-1970), cuando vaciló y se apartó de los principios del DIH para tratar de atender en especial a la población civil en Biafra secesionista, fue decepcionante. El CICR no manejó apropiadamente la compleja situación con la que se enfrentaba: el líder biafrano Ojukwu estaba dispuesto a sacrificar el bienestar de “su” pueblo oponiéndose a la ayuda humanitaria internacional supervisada por Lagos (oposición que simbolizaba su independencia y soberanía), aun cuando en los Convenios de Ginebra se establece el derecho de los beligerantes a supervisar los socorros que salen de su territorio. La solución que eligió Ginebra a causa de su preocupación por los civiles necesitados, pero también debido a la competencia con otras organizaciones de ayuda humanitaria, y que consistió en continuar suministrando socorros de emergencia por su cuenta y riesgo, condujo a una debacle para la Institución; casi unánimemente, se consideró que ésta no había sido fiel a los principios de neutralidad del DIH y de la Cruz Roja. Incluso en los Balcanes, en el decenio de 1990, el CICR fue lento para organizar los recursos destinados a los civiles. Sin embargo, la Institución sigue estando a la cabeza de las actividades de asistencia a los civiles en

14 La línea entre combatientes y civiles ya se había difuminado a causa de varias prácticas modernas como la contratación por los Estados de “guerreros empresariales” o empresas de seguridad privadas (sobre todo en Estados Unidos) y de guardias civiles armados por los Gobiernos (en especial, por Israel en Cisjordania). Además, en el pasado, como en la guerra de Vietnam, a veces quienes de día eran agricultores, por la noche se transformaban en combatientes. Así pues, la difuminación de la línea que separa a los combatientes de los civiles no es tan novedosa.

los conflictos contemporáneos, sea en los Balcanes, Somalia, Camboya, ex Zaire, Sudán u otros lugares. Sus esfuerzos en favor de las personas civiles en esos lugares han sido loables; así lo demuestra, sobre todo, el balance final de su labor en los Balcanes y en Somalia a principios del decenio de 1990¹⁵.

Esfuerzos por restablecer el contacto entre familiares

En el sexto lugar de esta lista de grandes logros, el CICR ha liderado lo que inicialmente se llamó la actividad de búsqueda y que ahora se describe, con más precisión, como el restablecimiento del contacto entre familiares. Ninguna otra organización ha logrado tanto, a lo largo del tiempo, en lo que respecta al restablecimiento del contacto entre miembros de familias divididas por conflictos. Como reflejo de su posición y de su competencia en esta materia, el Servicio Internacional de Búsquedas de Arolsen, Alemania, cuyo mandato es determinar los hechos personales relativos a las víctimas de los Nazis, es administrado por el CICR desde 1955, aunque ciertos Gobiernos controlan las normas de funcionamiento de dicha entidad. El tratado por el que se establece el Servicio de Búsquedas de Arolsen fue modificado por los Estados Partes en 2006, a fin de abrirlo a los investigadores del ámbito académico. El CICR se ha esforzado por resaltar el aspecto de la privacidad personal en las nuevas normas sobre el acceso y uso de la información.

La creatividad del CICR ha superado las ya conocidas tarjetas con información personal que los prisioneros de guerra están legalmente autorizados a enviar a sus seres queridos. Para diversas categorías de detenidos, se trate de civiles amparados por el IV Convenio de Ginebra de 1949 o de detenidos de seguridad retenidos en relación con disturbios internos, el CICR suele organizar visitas familiares a lugares de detención o aportar ayuda económica a familias afligidas, cuyo sostén de familia se encuentra detenido. Fueron muchas las familias que recibieron asistencia en lugares como los territorios controlados por Israel desde 1967 y en Sudáfrica, bajo el Gobierno de los blancos. En los últimos años, el CICR también hizo grandes esfuerzos por reunir a numerosos niños africanos con sus familiares, durante los conflictos que afectaron a países como ex Zaire, Angola y otros. Algunas de estas actividades no se centran exclusivamente en la búsqueda, sino que forman parte del ámbito más amplio de la protección de los vínculos familiares, lo cual, a su vez, entraña la protección de la salud mental de las personas adversamente afectadas por conflictos. La reinserción en la sociedad de ex niños soldados es una de las preocupaciones más recientes en este ámbito de actividad del CICR.

La importancia de las búsquedas o de la reunificación familiar no ha mermado con el tiempo. En 2004, dado que las fuerzas estadounidenses y aliadas que ocupaban Irak no notificaban sistemáticamente la detención de ciudadanos iraquíes

15 Cabe señalar, brevemente, que el IV Convenio de Ginebra de 1949, destinado a proteger a las personas civiles, se centra sobre todo en la detención y la ocupación, situaciones que tienen lugar tras importantes enfrentamientos. Pero, a partir de la guerra civil en Nigeria, se esperaba que el CICR también protegiese a los civiles en medio de enfrentamientos continuos, mediante la provisión de alimentos y otros socorros en el teatro de la guerra. Las normas jurídicas relativas a la protección de las personas civiles en los Protocolos adicionales I y II de 1977 son, de hecho, mucho más exigentes que las disposiciones comparables de 1949.

a los familiares de éstos, esta tradicional actividad del CICR cobró renovada importancia¹⁶. Aunque la motivación del CICR era humanitaria, hubo, como es habitual, ramificaciones “políticas”. La falta de notificación sistemática y de visitas familiares manchó la reputación de las fuerzas de la Coalición y alimentó el resentimiento de los iraquíes contra las potencias extranjeras.

Limitar los medios y métodos de la guerra

En el séptimo lugar figura la función general del CICR como guardián de la tradición de La Haya, que consiste en tratar de limitar los medios y métodos de guerra y, en particular, ayudar a levantar oposición a las minas antipersonal. Tal vez la Institución podría haber limitado su interés a las víctimas, declarando que los medios y métodos de guerra eran una cuestión ajena a su cometido. Pero el CICR había adoptado una posición sobre los gases tóxicos en la Primera Guerra Mundial, y después había ayudado a promover el tratado de 1925 por el que se prohibía el uso de gases tóxicos y asfixiantes. Quizá la distinción entre las tradiciones jurídicas de La Haya y de Ginebra, entre el interés en las víctimas y en los medios o métodos de guerra, siempre fue artificial (por ejemplo, el Reglamento de La Haya se refería a los prisioneros de guerra y, durante la Primera Guerra Mundial, el CICR amplió su labor con los prisioneros de guerra, en parte con el fin de aplicar las disposiciones de las normas de La Haya relativas a las represalias contra los prisioneros de guerra). Así pues, los Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949, adoptados en 1977, acabaron por integrar las normas sobre la protección de las víctimas y sobre los medios y métodos en un mismo tratado, preparando el camino para un enfoque más amplio.

De todos modos, en tiempos modernos, no cabe duda de que el CICR ha aceptado abordar diversas cuestiones relativas a las armas, y no ha temido enfrentarse con algunos Estados importantes, en particular con su principal donante, Estados Unidos, sobre la cuestión de la prohibición total de las minas antipersonal o minas terrestres. En 2006, el CICR volvió a destacar el problema de las bombas de racimo y de su uso en zonas densamente pobladas, aunque nuevamente su mayor donante, Estados Unidos, no mostraba ningún entusiasmo por aplicar nuevas restricciones a esa arma. Cabe señalar que muchas otras organizaciones y conocidas personalidades compartían la postura del CICR contra las minas terrestres y las bombas de racimo.

Por lo que atañe al tema de las minas terrestres en particular, fue la experiencia del CICR sobre el terreno, sumada a su hábito de mantener estadísticas exactas, a sus contactos oficiales y a su buen manejo de las tácticas de lobby, lo que ayudó a suscitar un rechazo generalizado hacia las minas antipersonal como armas de efectos indiscriminados. Dado que había abierto el camino al desarrollo de servicios ortopédicos para las víctimas de las minas terrestres en lugares como Afganistán, Camboya y Angola, el CICR conocía bien los sufrimientos que esas armas infligen, tiempo después de finalizado el conflicto, a los agricultores que trabajan la tierra, a las mujeres

16 Ian Fisher, “Searing uncertainty for Iraqis’ missing loved ones”, *New York Times*, 1 de junio de 2004, p. A1.

que buscan leña y agua, y a los niños cuando juegan¹⁷. El CICR hizo un importante esfuerzo en la campaña contra las minas terrestres, que tuvo, mayormente, resultados positivos, y finalmente logró elaborar medidas apropiadas en materia de publicidad y de cabildeo (aspectos que, a lo largo de su historia, nunca fueron su punto fuerte). Está por verse si, en el caso de las bombas de racimo, se producirán efectos similares.

Integridad al transmitir información

Más allá de estos importantes logros, pueden citarse otros, de dimensiones, tal vez, diferentes. La Institución se ha ganado una excelente reputación por lo que atañe a su integridad. Si el CICR dice que sus delegados han observado determinada situación o condición, esa información es justificadamente digna de crédito.

Sin embargo, ninguna organización es perfecta en este sentido. Al igual que otros grupos defensores de los derechos humanos ampliamente respetados, pero que tienen algunas manchas en su historial, los colaboradores del CICR pueden recordar algunos errores cometidos al transmitir una información. De tanto en tanto, Amnistía Internacional se ve obligada a reconocer que sus informes o testimonios son erróneos. Por ejemplo, se dejó engañar por la propaganda kuwaití y declaró erróneamente que, en 1991, las fuerzas iraquíes sacaban a los bebés prematuros de las incubadoras¹⁸. Hay algunos otros ejemplos de declaraciones imprecisas por parte de AI¹⁹. Del mismo modo, un delegado que otro del CICR ha mencionado un “hecho” en público sin haberlo comprobado, o alguien en las oficinas de Ginebra ha tomado una cifra provista por un organismo de la ONU u otra fuente, y la ha hecho circular sin verificarla apropiadamente²⁰. Pero en general, a lo largo de los años, el CICR ha sido sumamente cuidadoso con los datos, aunque ello significara, por ejemplo, no hacerse eco de las redes occidentales cuando éstas informaban sobre numerosos casos de violaciones en las guerras de los Balcanes. Sus delegados no podían verificar esas cifras, por lo cual la Institución se atuvo a sus propios datos sobre esa cuestión. El cuidado que pone el CICR en manejar los datos ha contribuido a su excelente reputación en materia de integridad y veracidad²¹.

17 En el Congreso Mundial celebrado en Hong Kong, en 2004, el CICR recibió de la Sociedad Internacional de Prótesis y Órtesis el premio Brian Blatchford, en reconocimiento de sus “innovadores logros, sobre todo en materia de diseño y desarrollo de servicios de prótesis en países en desarrollo”. Comunicado de prensa 04/91 del CICR, del 6 de agosto de 2004.

18 Kirsten Sellars, *The Rise and Rise of Human Rights*, Sutton, Phoenix Mill, 2002, pp. 153–6.

19 V. David González, “Police doubts about attack cast cloud on rights group”, *New York Times*, 6 de mayo de 2002, p. A3, sobre un falso ataque contra un activista de derechos humanos guatemalteco en la costa oeste de Estados Unidos, sobre el cual AI de Estados Unidos lanzó un alerta.

20 En 1992, el CICR confiaba en que las Naciones Unidas informasen sobre el total de las minas antipersonal desplegadas en el mundo. La cifra resultó exagerada, por lo cual el CICR modificó sus declaraciones públicas. V. Ilaria Bottiglieri, *120 Million Landmines Deployed World Wide: Fact or Fiction?*, Fundación Pro Victimis, Ginebra, 2000, esp. p. 77.

21 André Rochat era un extraordinario delegado del CICR sobre el terreno, pero más tarde, como colaborador regional del CICR a cargo de Oriente Próximo en general, su integridad y veracidad fueron puestas en tela de juicio, sobre todo por Israel, y no siempre sin razón. La primera parte de esta interesante historia puede leerse en André Rochat, *L'Homme à la Croix: Une Antic croisade*, Editions de L'Aire (no se indica el lugar de publicación), 2005. Hecho revelador, la segunda parte de la historia no fue incluida en estas memorias.

Sin embargo, a veces, la Institución opta por no dar un seguimiento adecuado a hechos que le han comunicado sus delegados. En este caso, el principal ejemplo histórico no es, en realidad, el Holocausto perpetrado por los nazis, porque los delegados del CICR no tuvieron acceso a los campos de la muerte entre 1942 y 1944. El mejor ejemplo se remonta a la guerra librada entre Abisinia e Italia en el decenio de 1930, cuando la sede del CICR decidió no denunciar con vigor ciertas violaciones de las normas humanitarias cometidas por los italianos²². Una vez más, encontramos que los delegados del CICR enviaban información veraz desde el terreno (aunque hubo algunos errores), pero, por alguna razón, la sede en Ginebra tomó partido por el Gobierno de Mussolini. Esa postura se reflejó, en parte, en la poca importancia que el CICR atribuyó a hechos tales como los ataques intencionales de Italia contra hospitales de campaña de la Cruz Roja. Los directivos del CICR no dieron a conocer los hechos con objetividad ni plantearon la cuestión enérgicamente ante Mussolini y las demás autoridades en Roma.

Así pues, aunque el historial del CICR refleje una integridad excepcional en la presentación de los hechos, sus decisiones sobre la denuncia pública y la diplomacia vigorosa pero discreta, basada en esos hechos, son más cuestionables. Sin duda alguna, estos aspectos afectan la imagen de neutralidad del CICR. Recientemente, se han revisado y completado las directrices en materia de denuncias de violaciones del derecho internacional humanitario y otras normas fundamentales aplicables a conflictos violentos, a fin de tomar en cuenta los nuevos acontecimientos que han afectado el entorno en que se desenvuelve la Institución, como la proliferación y la creciente diversidad de las partes involucradas en situaciones de violencia, los tribunales internacionales *ad hoc*, la Corte Penal Internacional y los cambios en el mundo de las comunicaciones. Esas directrices se dieron a conocer públicamente, con la intención de fortalecer la previsibilidad y la neutralidad de la Institución²³.

Volviendo al aspecto positivo, observamos que, entre los organismos que realizan actividades operacionales sobre el terreno en situaciones de conflicto, el CICR fue el primero en establecer doctrinas o políticas generales claras con respecto a una amplia variedad de cuestiones. Además, se esperaba que los miembros de su personal respetaran esas directrices. Si se compara al CICR con, por ejemplo, el organismo de la ONU para los refugiados (la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR) o Médicos sin Fronteras (MSF), se verá que sólo el CICR ha establecido directrices de política claras sobre cuestiones como la publicidad y la diseminación, o sobre cuál situación lo conduce a interesarse en los detenidos políticos. Del mismo modo, después de la Guerra Fría, el CICR elaboró políticas claras sobre la forma

22 Rainer Baudendistel, *Between Bombs and Good Intentions: The Red Cross and the Italo-Ethiopian War, 1935-1936*, Berghahn Books, Nueva York, 2006. Este análisis, basado en investigaciones y razonamientos rigurosos, merece amplia difusión.

23 "Las gestiones del Comité Internacional de la Cruz Roja en caso de violaciones del derecho internacional humanitario o de otras normas fundamentales que protegen a las personas en situación de violencia", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, Selección de artículos 2005, N.º 858. También puede consultarse en www.cicr.org. Esta declaración de doctrina es, de hecho, más avanzada que su antecesora de 1981, porque el CICR se compromete a tomar en cuenta no sólo las normas del DIH sino también las normas de derechos humanos aplicables a "situaciones de violencia".

de optimizar la seguridad de sus delegaciones sobre el terreno, a fin de protegerse de posibles ataques. Otros organismos que realizaban actividades sobre el terreno acudieron al CICR para asesorarse sobre esta compleja cuestión puesto que, desde principios de los años 1990, el CICR era la organización que impartía una formación sistemática en temas de seguridad, incluso con simulacros.

Más aún, en 2003, llegó a elaborar un notable sistema de información en situación de conflicto. Ese año, durante la guerra en Irak, el CICR enviaba informes electrónicos al resto del mundo (por ejemplo, sobre las condiciones de los hospitales iraquíes visitados por sus delegados) y ofrecía una visión instantánea e independiente de ciertas cuestiones humanitarias a las que ninguno de los beligerantes prestaba atención. Para el CICR, cuyo historial en materia de información pública era muy pobre, esa actividad representó un cambio importante, aunque incompleto.

Cuando el CICR habló públicamente sobre los hospitales iraquíes, evitó cuidadosamente toda referencia al número de víctimas civiles y al tema de los daños colaterales en general. No intentó averiguar cuántos pacientes eran civiles y cuántos combatientes, ni si el daño causado a las personas civiles excedía los límites de los daños colaterales permisibles. Así pues, si bien el CICR fue el primero en utilizar un sistema de avanzada en el que la información era comunicada por testigos oculares en tiempo real, evitó todo comentario que pudiese molestar a las fuerzas de la coalición liderada por Estados Unidos. Por esta razón, la noción de daño colateral inaceptable siguió siendo tan difusa como antes de la invasión a Irak, y el recuento público de los muertos y heridos civiles quedó a cargo de otras voces, menos dignas de crédito que la del CICR²⁴.

De todos modos, el Departamento de Comunicación del CICR siguió difundiendo interesantes informes fácticos desde Haití, la región de Darfur en Sudán, la República Democrática del Congo y otros lugares. Aunque sometidos a cuidadosas restricciones, estos informes públicos impidieron que los Estados y las organizaciones intergubernamentales negaran ciertos hechos. La información pública presentada por el CICR generó ciertas presiones sobre las autoridades públicas, obligándolas a responder a las necesidades de índole humanitaria.

Es preciso reconocer que, en todos los ámbitos de sus logros, el CICR de las primeras épocas brillaba más por su creatividad y compromiso que por sus efectos prácticos. Al principio, más que administrar programas impresionantes destinados a mitigar los abusos de forma significativa, los delegados del CICR desempeñaban el papel de testigos y espectadores, que registraban los acontecimientos para la posteridad. Las primeras operaciones sobre el terreno fueron generalmente modestas. Así sucedió en 1864, cuando el CICR envió observadores a la guerra en Schleswig-Holstein; en 1918, al encarar el desplazamiento de personas civiles tras la Primera Guerra Mundial; en Lejano Oriente durante la Segunda Guerra Mundial, y en otros casos²⁵. Sin embargo, las actividades del CICR tuvieron a largo plazo un alcance significativo. Con el tiempo, una magra iniciativa *ad hoc* pudo transformarse en una práctica

24 Las Naciones Unidas informaron que, en 2006 solamente, murieron 34.000 iraquíes. Sabrina Tavernise, "Iraqi death toll exceeded 34,000 in '06, U.N. says", *New York Times*, 17 de enero de 2007.

25 Caroline Moorehead destaca certeramente este aspecto; v. nota 2 *supra*, pp. 297, 298, 304 y otras.

sistemática con repercusiones sustanciales, con o sin codificación jurídica.

En suma, si lo que se busca es un modelo de liderazgo que conduzca a cambios progresivos y crecientes en favor de los valores humanos en las situaciones de conflicto durante un período considerable, el CICR es un excelente ejemplo. Persistente, tenaz, capaz de reconstruirse de arriba abajo para mantener viva la causa, superando reveses y errores, por no mencionar la crueldad y la brutalidad de muchos beligerantes en los conflictos, el CICR ha ampliado gradualmente el ámbito específico de su labor con resultados formidables²⁶. Lógicamente, para que su historial sea lo que es, ha actuado en colaboración con otros, incluso con Estados que tienen sus propias versiones del humanitarismo. Hay sólidas razones que justifican el amplio respeto que inspira el CICR, y la visión del CICR como un líder heroico con logros impresionantes no es errónea. Pero es incompleta²⁷.

“La modesta moralidad de las pequeñas obras”

Una visión más crítica del CICR es que, en las relaciones internacionales, es un asistente social marginal, el organismo de “la modesta moralidad de las pequeñas obras”²⁸. Una opinión similar es que, en realidad, “la Cruz Roja Internacional” no es mucho más que “la farmacia de Europa” o “un puesto de primeros auxilios perpetuo”²⁹. Un ex Secretario de Defensa de Estados Unidos intentó presentar al CICR como una mera agencia dedicada a contabilizar detenidos³⁰. Un delegado del CICR, expresándose con franqueza, mencionó el “inventario de la impotencia” y el “heroísmo inútil” que caracterizó a la Institución en los Balcanes, a principios de los años 1990³¹.

La amarga frase “los muertos bien alimentados” refleja ciertas experiencias del CICR durante la Segunda Guerra Mundial, durante la cual accedió a algunos campos de detención en Francia. La Institución realizaba sus actividades tradicio-

26 Si bien el CICR siempre se ocupó de las víctimas de los conflictos, su campo de acción es vasto. Por ejemplo, actualmente dedica más atención a la fase de transición entre un conflicto activo y la situación que podría equivaler a la estabilidad o a la normalidad, lo cual supone un solapamiento de actividades con lo que suele llamarse “desarrollo”. Con este enfoque, también ha difuminado la distinción entre las normas humanitarias y los derechos humanos. Por ejemplo, la Institución presta más atención a la salud mental a largo plazo de mujeres adversamente afectadas por un conflicto, por ejemplo si han sido víctimas de violaciones. V. en especial el artículo de Marion Harroff-Tavel, “¿Cuándo acaba una guerra? La acción del Comité Internacional de la Cruz Roja cuando las armas enmudecen”, *Revista Internacional de la Cruz Roja* N.º 851, Selección de artículos 2003. También puede consultarse en www.cicr.org.

27 El CICR ganó, compartió o estuvo asociado con cuatro Premios Nobel: 1901, Henry Dunant (premio compartido); 1917, el propio CICR; 1944, el propio CICR; 1963, premio compartido con la Federación de la CR (denominada entonces Liga de Sociedades de la Cruz Roja).

28 Michael Ignatieff, *The Warrior's Honour: Ethnic War and the Modern Conscience*, Vintage, Londres, 1999, p. 144.

29 Amos Elon, “Switzerland's lasting demon”, *New York Times Magazine*, 12 de abril de 1998, p. 40.

30 *Final Report of the Independent Panel to Review DoD Detention Operations*, Government Printing Office, Washington, 2004 (Informe Schlesinger, en <http://www.isn.ethz.ch/pubs/ph/details.cfm?id5>, consultado el 22 de diciembre de 2006).

31 Michèle Mercier, *Crimes sans châtime: L'action humanitaire en ex-Yougoslavie 1991-1993*, Bruylant, Bruselas, 1994.

nales, tras lo cual, muchos de los internados eran enviados al este, a las cámaras de gas. (Es igualmente cierto que algunos de los prisioneros en Francia sobrevivieron al Holocausto; el CICR también contribuyó a ese desenlace.³²) El problema básico no ha desaparecido. Con respecto a Bosnia en los años 1990, un delegado del CICR, hablando sobre los abusos intencionales cometidos contra los no combatientes, dijo: “lo único que uno puede hacer por ellos es procurar que les den de comer antes de que los fusilen”³³.

La misma “modesta moralidad” que evita la confrontación con muchas de las grandes afrentas a la dignidad humana en situaciones de conflicto también se puso de manifiesto en los acontecimientos de Sudáfrica. Es verdad que el CICR pudo mejorar la dieta de Nelson Mandela, hacerle llegar más material recreativo y de lectura, y hacer que las autoridades penitenciarias, integradas por blancos, respetaran mejor sus propias normas en lo tocante a las quejas de los detenidos³⁴. Pero, con respecto a la represión racista que condujo a la detención de Mandela y a sus veintisiete años de cárcel, el neutral CICR nada tuvo para decir, aparte de actuar conforme a sus principios de humanidad e imparcialidad. Muchas Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, a través del voto en la Conferencia Internacional, sí tomaron posición contra el apartheid, pero el CICR no participó en la votación, aduciendo que la suspensión de un Estado Parte en los Convenios de Ginebra era contraria a los Estatutos del Movimiento.

El “axioma de Mandela”

Es verdad que Mandela salió de la cárcel con sentimientos positivos hacia el CICR, a pesar de que el primer representante que el CICR envió para visitarlo era un blanco que residía en Rhodesia, de tendencias conservadoras, cuyo compromiso hacia los presos negros no impresionó a Mandela³⁵. Pero también es verdad que, si uno deseaba hacer algo importante para oponerse, en sentido amplio, al brutal apartheid que reinaba en la vieja Sudáfrica, el CICR no era la organización que uno hubiese elegido para hacerlo³⁶. El CICR, blanco y neutral hasta la médula, no iba a enfrentarse audazmente con la gran maldad moral del racismo en forma pública y directa. Lo mejor que podía hacer era desplegar sus actividades tradicionales en los

32 V. también Mary B. Anderson, “‘You save my life today, but for what tomorrow?’: Some moral dilemmas of humanitarian aid”, en Jonathan Moore (ed.), *Hard Choices: Moral Dilemmas in Humanitarian Intervention*, Rowman & Littlefield para el CICR, Ginebra, 1998, pp. 137–56.

33 Urs Boegli, citado por Elizabeth Becker en “Red Cross Man in Guantánamo: A ‘busybody’, but not unwelcome”, *New York Times*, 20 de febrero de 2002, A10.

34 Nelson Mandela, *Long Walk to Freedom*, Little, Brown, Boston, 1995.

35 *Ibid.*, p. 410.

36 En Ginebra, algunos creen que por haberle hecho llegar más periódicos y otros materiales de lectura a Mandela y a otros detenidos en la antigua Sudáfrica, el CICR ayudó a asegurar que él y sus colegas estuvieran mejor preparados para ejercer el liderazgo que asumieron tras su liberación. Entonces, según este razonamiento, Mandela no estaba preparado en el decenio de 1960, pero, gracias al CICR, sí lo estaba en el de 1990. Esta interpretación es un tanto singular y, de ser verdad, sorprende que Mandela no lo mencione en sus largas memorias.

conflictos de un modo que mostrase preocupación imparcial por todos los detenidos, sin distinción de razas. Esto es, sin duda, positivo; pero la actividad del CICR no tenía ninguna posibilidad de socavar el régimen del apartheid.

Evidentemente, la Institución tiene un cometido limitado, relacionado con los conflictos armados y los disturbios internos. Lo que es más, se dice que algunas de las limitaciones impuestas al cometido y a las tácticas del CICR, como la de no cuestionar las razones de la guerra o la detención, y ciertamente no en forma pública, son el precio, es decir, la parte negativa, de los logros del CICR. Se ha aceptado ampliamente que el cometido limitado y las tácticas discretas son el precio que se paga por el acceso del CICR a las víctimas. La Institución considera que su influencia proviene de su mandato “apolítico” y limitado.

Una de las razones que llevaron a Dres Balmer, un joven delegado del CICR en El Salvador, a violar su obligación contractual de discreción y a publicar algunos detalles de su experiencia en ese país³⁷ fue la frustración que experimentó al no poder hacer nada por solucionar las causas básicas de la miseria humana en esa guerra civil internacionalizada. Delegados con largos años de servicios satisfactorios, como Urs Boegli, aceptan el hecho de que a menudo, el delegado debe contentarse con ofrecer no mucho más que una conversación tranquila en el idioma natal del prisionero, permitiéndole gozar de un breve alivio social de la monotonía o de la tensión del confinamiento³⁸. El delegado del CICR competente sabe que, muchas veces, es sólo un asistente social secundario, que se mantiene al margen de las grandes cuestiones mundiales. Muchos delegados del CICR se contentan con ser capaces de hacer el bien social que pueden, pero otros, como Balmer, se sienten profundamente frustrados por tener que desempeñar este papel —frecuentemente marginal— en conflictos terribles.

Mandela escribió que las autoridades temían al CICR³⁹. Esa opinión es, básicamente, hiperbólica. A menudo, las autoridades cooperan con el CICR porque saben que la Institución no interferirá ni tendrá efectos importantes con respecto a las cuestiones principales que se juegan en el conflicto⁴⁰.

De hecho, en mayo de 1975, el CICR analizó la posibilidad de suspender las visitas a detenidos en Sudáfrica. Mandela le aconsejó seguir con la actividad

37 Dres Balmer, *L'heure de cuivre*, Editions d'En Bas, Lausana, 1984, traducido del original en alemán.

38 Boegli, citado en Becker, nota 33 *supra*.

39 Mandela, nota 34 *supra*, p. 409. El libro de Mandela es maravilloso, pero, en este aspecto, la lógica del autor falla. Escribe que las autoridades sudafricanas respetaban y temían al CICR porque tenían miedo de que se deteriorase su reputación internacional. Pero, si esas autoridades accedían a sus peticiones y modificaban aspectos relativamente menores de las condiciones de detención, el discreto CICR no recurriría a la denuncia pública. En efecto, las autoridades en Pretoria estaban preocupadas por su reputación internacional, pero pudieron mantener las políticas racistas y represivas y, al mismo tiempo, aplacar al CICR realizando ciertos cambios en la administración penitenciaria. V. Fran Lisa Buntman, *Robben Island and Prisoner Resistance to Apartheid*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

40 Un ejemplo de lo contrario, que tal vez confirme la regla, es el caso de Grecia, que ocurrió alrededor de 1970. Posiblemente, la junta (i) atribuía gran importancia a la presencia del CICR, esperando que las visitas a los detenidos morigerasen las críticas de Europa, y (ii) cuando ese plan no funcionó como se esperaba, la junta consideró que la vigorosa protección que el CICR prestaba a los detenidos políticos era inaceptable para su sistema de interrogación. La salida forzada del CICR de Grecia tampoco causó la caída de la junta.

y, según fuentes confiables, dijo: “Siempre recuerden que lo que cuenta no es sólo el bien que hace el CICR, sino, aun más, el mal que permite evitar”⁴¹. Esta declaración se ha transformado en un lema tradicional del CICR, en parte de su cultura institucional. Se cita a Mandela con frecuencia, a fin de confirmar la sabiduría de no denunciar y no retirarse. No hay pruebas empíricas del mal que podría evitarse mediante la continuación de las visitas y, por ende, tampoco hay un modo efectivo de poner a prueba la sabiduría del “axioma de Mandela”. Las cautelosas tácticas de la Institución son aprobadas nada menos que por Mandela, y este axioma prácticamente barre con todas las críticas justificables contra la continuidad de las discretas visitas del CICR.

Es difícil decir si el CICR es más un líder heroico que un asistente social marginal. La respuesta suele variar en función del contexto. Tras más de treinta años de visitas a ciudadanos palestinos condenados por Israel a causa de delitos relativos a la seguridad y retenidos en el marco normal del sistema penitenciario israelí, el CICR, en esa etapa del proceso de detención, ha pasado a ser mayormente un asistente social marginal. Cualquiera fuese la situación en el pasado, puede decirse que actualmente Israel administra un sistema penitenciario moderno y conforme a derecho. Ahora, el CICR apenas se ocupa de detalles menores de la administración penitenciaria. De alguna manera, el objetivo del CICR es, paradójicamente, ejercer un liderazgo heroico para poder transformarse en un organismo social marginal o rutinario.

Por otra parte, cuando el CICR visitaba a los detenidos de seguridad en diversos países, como Chile o Argentina en el decenio de 1970 o Colombia o Perú en el de 1980, las visitas equivalían a un seguro de vida fundamental. La cuestión es la vida y la muerte y la salud mental básica de los detenidos, y nada tiene que ver con las trivialidades de la administración penitenciaria. Es verdad que el CICR no toma posición sobre las causas de los conflictos y las detenciones, pero termina siendo un actor clave en el intento de proteger el derecho a la vida, un asunto muy alejado de la mera reglamentación burocrática.

Todos los actores presentes en este escenario llevan en sí elementos y tendencias contradictorias. Es imposible caracterizar a una persona mediante una sucinta etiqueta. Tampoco las organizaciones son unidimensionales. El CICR es un líder heroico que ha contribuido al logro de numerosos objetivos importantes a lo largo del tiempo y, a menudo, también es un asistente social marginal que actúa en las bambalinas de los grandes problemas que afronta la humanidad. Con respecto al tema general de limitar los daños causados a los seres humanos por los conflictos, sus logros son excelentes cuando se los considera con perspectiva histórica. En cuanto a cuestiones como las causas de la paz y de la guerra, la existencia real de genocidios y otras formas de crímenes de lesa humanidad, o la presencia de una represión racista generalizada, el CICR se mantiene al margen y se contenta con la moralidad de las pequeñas buenas acciones, evitando, en la mayoría de los casos, rozar el núcleo de estas grandes cuestiones morales.

41 Fuentes personales, Ginebra. V. también Anthony Sampson, *Mandela: The Authorised Biography*, Harper Collins, Londres, 1999, pp. 226–7.

Los que querían salvar a los varones musulmanes en Srebrenica, en 1995, no deberían haber esperado que lo hiciera el CICR. En primer lugar, esa “zona segura” fue creada por las Naciones Unidas, y los funcionarios de la ONU prometieron proteger a las personas civiles que se encontraban en ella. En segundo lugar, la protección humanitaria del CICR dependía de la cooperación prestada por el general Mladic, el instigador directo de la masacre. Lo que es más, el cauteloso CICR, apegado a la discreción por tradición y por doctrina, suele contentarse con avances graduales mientras sigue procurando obtener una cooperación discreta⁴².

Dilemas fundamentales de la protección humanitaria

¿Qué nos dicen las políticas actuales del CICR acerca de los dilemas del humanitarismo neutral de la Cruz Roja y de las tensiones que se generan entre el papel de líder heroico que defiende la dignidad humana y el de asistente social marginal? Las estadísticas sobre el número de detenidos visitados y las toneladas de socorro entregadas no nos dicen mucho sobre la firmeza del CICR y la sabiduría de las políticas que adopta al enfrentarse con violaciones graves de los derechos humanos y de las normas humanitarias⁴³.

Cooperación con las autoridades

Pierre Boissier escribió que la Institución era consciente de la necesidad de contar con la colaboración de las autoridades públicas, por lo cual se guardaba de actuar sin su consentimiento⁴⁴. Sin embargo, las víctimas de guerra y de las políticas de poder son victimizadas precisamente a causa de las políticas de esas mismas autoridades públicas. Son precisamente estos Gobiernos los que han causado la muerte de millones de personas en las últimas décadas⁴⁵. Por esta razón, grupos de defensa de los derechos, como Amnistía Internacional y *Human Rights Watch*, que tampoco administran programas de servicios dentro de los Estados, creen en una relación más antagónica con los Estados, en la que procuran ejercer presión pública mediante denuncias destinadas a causar bochorno. Creen en la necesidad de causar conflictos embarazosos, mientras que la protección neutral del CICR se basa en la esperanza de una discreta cooperación.

42 Samantha Power, en “*A Problem from Hell: America and the Age of Genocide*”, Perennial, Nueva York, 2002, critica acerbamente al CICR por no denunciar la falta de cooperación de los serbios en Srebrenica. V. pp. 409–411. No informa sobre la dinámica de la discreta diplomacia del CICR en relación con Mladic.

43 Aunque esas macroestadísticas sean importante para los donantes, porque demuestran que los bienes y servicios llegan a los beneficiarios, el hecho de otorgarles excesiva importancia puede hacer que el organismo humanitario en cuestión pierda de vista las necesidades de determinadas víctimas. V. también John Prendergast, *Frontline Diplomacy: Humanitarian Aid and Conflict in Africa*, Lynne Rienner, Boulder, 1996.

44 *Historia del Comité Internacional de la Cruz Roja: De Solferino a Tsushima*, Instituto Henry Dunant, Ginebra, 1985.

45 R. J. Rummel, *Death by Government: Genocide and Mass Murder since 1900*, Transaction, Somerset, Nueva Jersey, 1997.

Así pues, el CICR se encierra en una situación compleja, en la que busca la cooperación de las mismas autoridades que causan la mayor parte de los ultrajes a la dignidad humana. Por una parte, es correcto discutir las violaciones de las normas humanitarias con las partes directamente responsables de ellas. Thierry Germond y François Bugnion, delegados del CICR, lo hicieron con Mladic en los Balcanes en el decenio de 1990. Max Huber y Carl Burckhardt, presidentes del CICR, no lo hicieron con Himmler y otros cabecillas nazis en los años 1940 (Burckhardt conoció a Ernst Kaltenbrunner, pero sólo en 1945, cuando se avecinaba el fin del régimen nazi). Por otra parte, ¿cuánto tiempo espera el CICR para obtener cooperación, y qué hace cuando resulta evidente que no obtendrá una colaboración seria?

¿Para qué seguir escribiendo cortésmente a la Cruz Roja Alemana sobre los campos de concentración en los años 1930, cuando esa Sociedad Nacional formaba parte del brutal régimen totalitario que precisamente creó esos campos? ¿Para qué seguir pidiendo discretamente a las partes en los Balcanes que colaborasen seriamente en las cuestiones de índole humanitaria, cuando era evidente que la política de los serbios en particular consistía en ganar tiempo con el CICR a fin de poder continuar con la limpieza étnica en nombre del nacionalismo chauvinista? Todos los beligerantes balcánicos podían firmar acuerdos de índole humanitaria, pero ello poco significaba para la protección humanitaria que el CICR prestaba sobre el terreno.

En la dialéctica entre la “seguridad nacional” y la seguridad humana, entre lo que se aduce como “necesidad” militar y política y los valores humanos, ¿cómo encuentra y defiende el CICR su síntesis? ¿Cómo justifica la oportunidad de sus diferentes opciones de política (rutina discreta, visitas de alto nivel a funcionarios, denuncias públicas)?

El CICR es la Institución humanitaria del *establishment*, oficialmente reconocida como tal por los Estados, quienes le han conferido derechos en el ámbito del derecho público internacional. El CICR está muy orgulloso de esta posición especial, como señaló con cierta irritación el ex presidente Sommaruga en cáusticas observaciones sobre sus colegas, quienes se veían a sí mismos como los sumos sacerdotes del humanitarismo⁴⁶. No sorprende, entonces, que al CICR le guste presentarse como el Buen Samaritano que presta servicios aprobados por los Estados. Habida cuenta de estos factores, no se puede esperar del CICR una intervención activa en pro de la dignidad humana en casos en que tal actitud implique algún cuestionamiento de las políticas aplicadas por las autoridades públicas.

Sin embargo, los Estados no encomendaron al CICR que comenzara a visitar a los prisioneros de guerra, que participara en guerras civiles, que empezara a visitar a personas detenidas fuera del contexto de una guerra, ni que abogara en favor del tratado de Ottawa por el que se prohíben las minas antipersonal, para citar un ejemplo muy específico de épocas recientes. El CICR no hubiera podido transformarse en lo que es hoy sin la aprobación de los Estados, pero también

46 Massimo Lorenzi, *Le CICR, le coeur et la raison: Entretiens avec Cornelio Sommaruga*, Favre, Lausana, 1998, p. 75 y otras.

cuenta con una rica tradición de iniciativa y creatividad como actor privado⁴⁷.

En realidad, el CICR está parado en dos mundos distintos, con un pie en el mundo de la aprobación de los Estados y el otro en el mundo de las iniciativas de la sociedad civil. Debido a la naturaleza dual de la Institución, se genera en las acciones del CICR una tensión entre aceptar las opiniones de los Estados sobre la necesidad militar y política, y presionar oportunamente a los Estados para que hagan más por la dignidad humana. El manejo prudente de esa tensión es el núcleo de la política y de la diplomacia humanitarias del CICR. La forma en que el CICR se conduce con respecto a esa tensión dice mucho sobre si la Institución es más un heroico líder humanitario que un asistente social marginal.

Detención

Con respecto al CICR contemporáneo y sus intentos por ejercer su actividad tradicional de protección de las personas detenidas, simplemente no sabemos en qué medida se ha comportado con firmeza y prudencia, en general. Ninguna persona ajena a la Institución lo sabe. Los archivos están cerrados, de conformidad con la norma en la que se establece un período de protección de cuarenta años. Con respecto a los antecedentes históricos anteriores, lo que sabemos nos conduce a conclusiones mixtas. Por una parte, el CICR mostró una actitud vigorosa en su trato con la junta militar en Grecia, en los años 1960, ante las autoridades francesas en Argelia, y así siguiendo. Por otra parte, prácticamente no intervino en la cuestión del trato dado por Turquía a los armenios en la Primera Guerra Mundial, fue muy cauteloso en sus contactos con los regímenes fascistas de Alemania e Italia en los decenios de 1930 y 1940, no tuvo una actitud muy firme con Japón durante la Segunda Guerra Mundial ni tampoco frente a los franceses en Indochina en 1945-1954, y demás. Cuando China ocupó por la fuerza a Tíbet y numerosas personas fueron detenidas, el CICR guardó silencio. Pero eso es historia; hoy, el CICR ya no es la misma Institución⁴⁸.

Sabemos⁴⁹ que, al enfrentarse con autoridades recalcitrantes durante la Guerra Fría, de vez en cuando el CICR se ponía en contacto con Estados “patrocinadores” y procuraba que éstos presionaran efectivamente a esas autoridades. A veces, esa modalidad era útil y a veces, no. La Institución pronto aprendió que prácticamente no valía la pena hablar con Washington sobre las numerosas violaciones del DIH cometidas por Israel, aunque, a principios de 2004, el presidente Kellenberger todavía lo estaba intentando⁵⁰. Tras la Guerra Fría, al declinar la laxa estructura bipolar de las relaciones internacionales, esta modalidad se reveló menos útil en términos generales. En las guerras

47 El ACNUR, creado por los Estados y que se mantiene como un organismo dentro de una organización intergubernamental, también toma iniciativas no aprobadas previamente por los Estados. V. Gil Loescher, *The UNHCR and World Politics: A Perilous Path*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

48 Es poco probable que el CICR cometa hoy los mismos errores que los que cometió en 1930, cuando se inclinó por Mussolini a expensas de Abisinia. V. Baudendistel, nota 22 *supra*.

49 Tomado de entrevistas, Ginebra.

50 En el comunicado de prensa N.º 04/30 del CICR, se indicaba que cuando su presidente, Jakob Kellenberger, visitó Washington a principios de 2004, figuraban en su programa las cuestiones derivadas del conflicto entre Israel y Palestina.

de los Balcanes, en el decenio de 1990, los delegados del CICR a veces daban información general a los periodistas sobre la severidad de ciertas condiciones de detención.

Algunos ejemplos modernos reflejan esfuerzos dinámicos de la Institución, dentro de límites cuidadosamente definidos. En 2002, era evidente que Israel estaba imponiendo unas condiciones de vida muy duras a los palestinos detenidos sin condena. Ésta era una de varias medidas destinadas a convencer a las autoridades palestinas, y a la sociedad palestina en general, de que debían controlar la violencia contra el Estado israelí. En esa situación, el CICR incrementó su ayuda material a los detenidos palestinos, en un intento por contrarrestar las políticas israelíes: la Institución no vaciló en “obstaculizar” las duras políticas de la autoridad detenedora. Israel es un Estado relativamente próspero y bien organizado. Sin duda, tenía la capacidad de proveer a los detenidos lo que terminó proveyéndoles el CICR. Para Israel, no era una cuestión de capacidad sino una política intencional de privación. Ginebra no hesitó en seguir interviniendo para mitigar las nuevas privaciones impuestas a los detenidos⁵¹.

La lentitud de los cambios y las dificultades de acceso siguen siendo un problema. En la perspectiva histórica, a veces el CICR ha sido tan reacio a enfrentarse oportunamente con las autoridades públicas en relación con violaciones de las normas humanitarias, que los individuos sufren graves daños mientras la Institución sondea la firmeza y el significado pleno de las políticas gubernamentales. En el pasado, en algunas ocasiones la Institución fue “comprada” por autoridades brutales dispuestas a concederle un acceso parcial o ineficaz a las víctimas. El CICR ha aceptado el acceso parcial en la esperanza de demostrar sus buenas intenciones y ampliar sus operaciones con el tiempo. A veces, esa ampliación se pone de manifiesto, como sucedió en Kosovo a finales de los años 1980. Pero al CICR le llevó largo tiempo suspender, por ejemplo, sus visitas a lugares de detención en Perú. Siguió realizando visitas relativamente fútiles durante un período prolongado, antes de finalmente llegar a la conclusión de que, en realidad, las autoridades no tenían intención alguna de mejorar de modo significativo las pésimas condiciones de detención imperantes. Mientras tanto, las autoridades peruanas que maltrataban a los presos podían decir que cooperaban con el CICR.

Un funcionario de un régimen represivo, por ejemplo en la Republika Srpska de Bosnia y Herzegovina durante el decenio de 1990, puede ofrecer al CICR promesas generales de cooperación y tal vez le permita acceder a algunas víctimas aquí y allá, pero también puede intentar impedir que la Institución tenga efectos de peso en las políticas de persecución y abuso. Por lo general, ese funcionario tendrá éxito con su política al menos por un tiempo, sobre todo si terceros poderosos no intervienen usando la fuerza o la coerción económica en favor de los valores humanitarios o si los periodistas no dan

51 Comunicado de prensa del CICR N.º 02/30, del 26 de julio de 2002: “Israel, territorios ocupados y territorios autónomos: el CICR distribuye ropa a los detenidos”. Por otra parte, en 2003, el CICR redujo la asistencia a ciertos civiles palestinos que se encontraban bajo la ocupación israelí en Cisjordania. El CICR llegó a la conclusión de que Israel, en su papel de potencia ocupante, estaba eludiendo la responsabilidad de cuidar apropiadamente de la población civil. En otras palabras, Ginebra concluyó que Israel evitaba ciertos costos de la ocupación y que procuraba sustituirlos con los recursos del CICR. V. la declaración del CICR del 20 de noviembre de 2003, “Nueva estrategia para Cisjordania”.

a conocer la situación, porque el CICR está comprometido a lograr cambios discretos y graduales con el tiempo. Esta modalidad del CICR permite que los funcionarios de un régimen represivo ganen tiempo y sigan cometiendo abusos contra las personas. La Institución no da la alarma de inmediato ni declara con premura que no encuentra cooperación; es reacia a rechazar o abandonar el acceso a algunas víctimas, lo que da lugar a situaciones en que es manipulada por autoridades inhumanas⁵². La decisión de retirarse como protesta es casi imposible de sostener si las víctimas desean que continúe la presencia del CICR. El axioma de Mandela, que aconsejaba quedarse para evitar daños indeterminados y desconocidos en el futuro, conduce a la misma modalidad. Si el CICR se retira, denuncia pública mediante, pierde su gran ventaja comparativa sobre la mayoría de las otras organizaciones humanitarias y de derechos humanos: su presencia en el país. Si se retira como protesta, disparando así la última de sus flechas humanitarias, queda fuera del juego⁵³.

Esta situación se presentó durante la “guerra contra el terrorismo” emprendida por Estados Unidos tras los sucesos del 11 de septiembre de 2001. El CICR recibió un cierto nivel de cooperación de las fuerzas de Estados Unidos, la coalición y la OTAN en Guantánamo, Afganistán e Irak. Pero, algunos prisioneros se ocultaron a los delegados del CICR, sobre todo los detenidos “de alto valor” retenidos por la CIA en “sitios negros” (clandestinos) de Estados Unidos hasta la segunda mitad de 2006. El CICR formuló observaciones públicas sobre diversas cuestiones y hasta “deploró” la política de las desapariciones forzadas utilizada por Estados Unidos, pero nunca se retiró del contexto con una protesta pública (aunque sí suspendió, en silencio y por un tiempo, cierta ronda de visitas en protesta contra algunas prácticas). Incluso al enfrentarse con la política de desapariciones forzadas y entregas extraordinarias (traslados a jurisdicciones extranjeras de personas secuestradas, con el propósito de someterlas a interrogatorios más agresivos), el CICR siguió haciendo discretamente todo el bien que podía, donde podía.

En última instancia, ser discreto en la esperanza de obtener posibles cambios lentos y graduales es la característica principal de las visitas del CICR a los lugares de detención y, al mismo tiempo, el talón de Aquiles de la política del CICR

52 En David P. Forsythe, *Humanitarian Politics: The International Committee of the Red Cross*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1977, se analizan los peligros de la teoría denominada “una manta más”. El deseo del CICR de traer una manta más lo hace vulnerable a la manipulación por parte de autoridades inescrupulosas.

53 El CICR tiende a referirse en forma oblicua y discreta a la posibilidad de suspender las visitas, como lo hizo su presidente Jakob Kellenberger cuando, en enero de 2004, visitó Washington a fin de hablar sobre la situación de los prisioneros que se encontraban bajo el control de Estados Unidos en la “guerra” contra el terrorismo. La lógica subyacente es la misma que aplican muchos ministerios de asuntos exteriores cuando discuten con otro Estado la posibilidad de suspender la ayuda exterior. El objetivo principal es generar cambios a través del examen de posibles acciones futuras. Suspendida la ayuda, uno ya hizo su jugada y quedó fuera del juego. Además, la efectiva suspensión de la ayuda puede generar una resistencia más intensa. Éste no es un argumento en favor de nunca suspender la ayuda, pero indica las dificultades de ejercer influencia mediante suspensiones, como sería el caso del CICR si suspendiera las visitas.

en materia de detención⁵⁴.

Teniendo en cuenta todos estos factores, en la “guerra” que Estados Unidos llevó adelante contra el terrorismo después del 11 de septiembre de 2001, y con respecto a Israel después de 1967, ¿el CICR hubiese debido aceptar que se aplicaban prácticas de interrogación basadas en la “la presión y la coacción”, y reconocer que lo mejor que podía hacer era velar por que el prisionero saliese, al final, vivo y con el menor daño posible a su salud mental y física? ¿La sede en Ginebra hubiese debido actuar con mayor dinamismo y firmeza al abordar estas cuestiones discretamente con los máximos funcionarios nacionales? ¿Hubiese debido denunciar más oportuna y vigorosamente esas políticas, al menos en las situaciones en que tal acción del CICR hubiese permitido entrever la perspectiva de un cambio favorable, de conformidad con las directrices que rigen su actividad?

Pero si el CICR formula declaraciones públicas sobre las detenciones efectuadas por Gobiernos democráticos liberales, con la expectativa de que la opinión pública liberal propicie cambios, ¿no termina por adoptar una doble moral permanente, denunciando a las democracias pero no a los regímenes autoritarios brutales? A la inversa, ¿fue el CICR demasiado cauteloso en su intento por movilizar el apoyo a la protección de la dignidad humana, teniendo en cuenta el escándalo general que hubo en Estados Unidos cuando se conocieron, en 2004, los abusos contra los prisioneros iraquíes?⁵⁵ Después de todo, en esa situación, así como durante la guerra francoargelina, el hecho de que los informes del CICR tomaran estado público porque otras partes los dieron a conocer trajo consigo rápidas y evidentes mejoras en importantes cuestiones humanitarias (los interlocutores del CICR se complacen en recordar las numerosas ocasiones en que un comunicado de prensa no produjo progresos en el ámbito humanitario, pero casi nunca recuerdan la publicidad dada en París, en 1962, a las torturas perpetradas por los franceses, que originó importantes cambios en la política francesa).

Tras la Guerra Fría, el CICR elaboró algunos procedimientos internos que ayudaron a determinar, al menos, un enfoque coherente y, tal vez, ciertos niveles de

54 En los contactos entre el CICR y China se observaron tendencias similares. Beijing aceptó hablar sobre las visitas del CICR a los centros de detención, pero comenzó a dar largas al asunto, al parecer en forma indefinida. Antes que expresar críticas, en 2003 el CICR decidió abrir una delegación en China que se encargaría de temas como la diplomacia humanitaria en general y la difusión del DIH. Sin duda, el CICR esperaba un cambio en la política china sobre el acceso a los detenidos políticos, una vez que China se hubiese familiarizado con las políticas y el personal del CICR. Sin embargo, China dilató la apertura de la oficina del CICR. Nuevamente, Ginebra dijo que se estaban haciendo avances y se rehusó a criticar las dilaciones de China.

55 En un sondeo de opinión pública realizado en 2004 en Estados Unidos, después de que los medios dedicaran mucha atención a los abusos perpetrados por Estados Unidos contra prisioneros en Irak, Afganistán y Guantánamo, el 66% de los encuestados dijo que Estados Unidos debería respetar las prohibiciones jurídicas de la tortura; el 58% se opuso al uso de perros para aterrozar a los sospechosos; el 75% se opuso a obligar a los prisioneros a estar desnudos incluso si no se mostraban dispuestos a cooperar; el 93% aprobaba las visitas de la Cruz Roja, y el 77% aprobaba el uso de mensajes de Cruz Roja. Programa relativo a las actitudes sobre la política internacional, Escuela de Relaciones Públicas, Universidad de Maryland, 22 de julio de 2004. Puede consultarse en listserv@americans-world.org.

firmeza en relación con las condiciones de detención. Las cartas dirigidas a las autoridades detenedoras por las personas que visitaban lugares de detención debían ser aprobadas por los superiores en las subdelegaciones y después por el personal de alto nivel en las delegaciones. Había que escribir y registrar todo. Estos procedimientos permitían que los máximos responsables en Ginebra comparasen la situación que tenían entre manos con lo que se hacía en otras regiones. Así, toda desviación de los procedimientos normales debía justificarse por escrito invocando razones relacionadas con el contexto local. En el marco de esos procedimientos, sería difícil que un delegado sobre el terreno se comportase de manera negligente con respecto al seguimiento de las visitas a los detenidos. En este caso, fue una buena idea burocratizar al Buen Samaritano⁵⁶. Especialmente con respecto a tales visitas, el CICR deseaba que se lo conociera como un elemento conocido y previsible⁵⁷, porque de ese modo mejoraba tanto su acceso a los detenidos como su imagen de neutralidad.

Pero la cuestión principal fue la dinámica actitud de Ginebra al utilizar el material fáctico recopilado por los delegados sobre el terreno. La suerte de los prisioneros en la “guerra” de Estados Unidos contra el terrorismo dio lugar a abundantes y razonables debates acerca de si el CICR había actuado de manera demasiado lenta y cautelosa al presionar a Washington para que pusiera fin a los problemas en Guantánamo y en Afganistán, por no mencionar los sitios clandestinos⁵⁸. Si el CICR hubiese sido extremadamente cauteloso en el pasado, al utilizar hoy ese precedente para determinar en qué casos cabe formular denuncias, se tendería a subrayar la preocupación por la perfecta neutralidad, más que a poner fin, lo antes posible, a los abusos perpetrados contra los detenidos. Quedaron pendientes de resolución importantes cuestiones, por ejemplo, qué niveles de mejoras, aplicadas en cuánto tiempo, eran suficientes para justificar la constante discreción del CICR. Tampoco bastaba con que los funcionarios del CICR dijeran que estaban dispuestos a dar entrevistas en Washington sobre la detención en el marco de la “guerra contra el terrorismo” de Estados Unidos: los medios no se mostraron muy interesados. Grupos de defensa de los derechos humanos como Amnistía Internacional y *Human Rights Watch* sabían que, para atraer la atención de los medios de comunicación y de los funcionarios públicos, era necesario mostrar una actitud enérgica. Pero el cauteloso y neutral CICR tenía problemas en hacerlo.

56 Compárese con Tony Waters, *Bureaucratizing the Good Samaritan: The Limitations of Humanitarian Relief Operations*, Westview Press, Boulder, 2002, pp. 49–50. Al parecer, en el conflicto sudanés, un delegado del CICR se rehusó a llevar a bordo a una joven que necesitaba atención médica pero que no estaba herida de guerra, porque no estaba comprendida en el mandato del CICR ni encajaba en las burocráticas instrucciones impartidas por la Institución a sus delegados. Pero, incluso en este caso, la decisión del CICR podía justificarse: el CICR no debía actuar como un benefactor universal ni como un organismo de desarrollo o de ayuda, y los delegados del CICR no debían gastar energía en cuestiones ajenas al conflicto. Si esto significaba que un delegado nunca debía realizar una buena acción ocasional que excediera el mandato oficial de la Institución, es otra cuestión; sin embargo, el CICR sí debe tener un ámbito de acción claro y limitado que conduzca a políticas coherentes.

57 V., p. ej., Alain Aeschlimann, “La protección de los detenidos: la acción del CICR tras las rejas”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, Selección de artículos 2005, N.º 857. También puede consultarse en www.cicr.org.

58 Con respecto a la protesta pública del CICR, v. el intercambio entre Daniel Warner y el autor en *Millennium*, vol. 34, No. 2 (2005), pp. 449–76.

Una vez, un funcionario del CICR dijo: “Tenemos un perfil muy bajo con la prensa y muy alto con los detenidos, y así es como debe ser”⁵⁹. Pero ésta no es la última palabra en el análisis de las actividades del CICR en materia de detención.

En la era actual, tal vez no sea erróneo suponer que el CICR es discretamente enérgico sobre el terreno durante sus visitas a los lugares de detención, “serenamente exigente” —en palabras de un delegado—⁶⁰, y que procura desmontar los obstáculos interpuestos por las autoridades detenedoras⁶¹. Tanto el informe del CICR relativo a la prisión de Abu Ghraib en Irak, de 2003, como el informe sintético de seguimiento, de febrero de 2004, reflejan esta actitud “serenamente exigente”⁶². La cuestión de si la sede en Ginebra espera demasiado antes de actuar y es contraria tanto a la enérgica diplomacia privada de alto nivel como a la presión pública, es un tema de gran importancia y de larga data. Solamente los historiadores, por ejemplo, que disponen de mejor acceso a los hechos, podrán juzgar si el CICR fue demasiado cauteloso en la forma de encarar las infracciones cometidas por Estados Unidos contra las normas humanitarias, sobre todo en el período que media entre 2002 y 2004⁶³.

Socorros

Con respecto a la distribución de socorros, que es un aspecto moderno de la protección, sabemos que a veces, pero no a menudo, el CICR lleva adelante operaciones transfronterizas de socorro cuando las autoridades parecen físicamente incapaces de bloquearlas. A veces informa a las autoridades oportunamente sobre lo que está sucediendo, pero no siempre pide permiso con anticipación. A mediados de los años 1980, el CICR hizo esto durante un tiempo en el conflicto en Etiopía (donde sus camiones, que no llevaban ningún emblema de la CR, a veces eran objeto de ineficaces ataques militares) y a partir de septiembre de 1979, en la frontera

59 Boegli, nota 33 *supra*.

60 Mercier, nota 31 *supra*.

61 ¿El hecho de que casi nunca se declare a un delegado del CICR *persona non grata* por las autoridades públicas a raíz de haber defendido con firmeza el respeto de las normas humanitarias indica un exceso de deferencia? La expulsión de Francis Amar de Tailandia, en 1980, por defender el derecho de los refugiados de no ser devueltos a una situación peligrosa en Camboya, parecería hacer honor tanto a él como al CICR. Su partida también representó, para otras partes, una señal sobre las inhumanas políticas aplicadas en ese entonces por el Gobierno tailandés. Pero, el contexto es importante. Oponerse persistentemente a las autoridades, incluso con discreción, sobre una causa perdida, puede ser fútil e incluso contraproducente. Si, en 1990, Sadam Husein no pensaba admitir que Kuwait era territorio ocupado, entonces tal vez era conveniente no discutir sobre el estatuto jurídico y sólo pedir una extensión de la actividad tradicional del CICR. Por supuesto que tampoco este enfoque pragmático moderado abrió al CICR las puertas de Kuwait ocupado. Pero, el hecho de que a un delegado se lo declarase *persona non grata* por su persistente devoción a los Convenios de Ginebra tampoco permitiría la concreción de la labor humanitaria, al menos no en Kuwait en 1990.

62 Otro ejemplo de gran creatividad y determinación de un delegado sobre el terreno fue el que dio Rochat en Yemen, en los años 1960, quien también se enfrentó con la sede sobre las inexactitudes de las declaraciones (en otras palabras, las mentiras) de Egipto en relación con el uso de gas tóxico. Esta parte de *L'Homme à la Croix*, nota 21 *supra*, es fidedigna.

63 Con respecto al CICR y a Abu Ghraib a partir del otoño de 2003, el CICR no parece haber realizado averiguaciones suficientemente profundas ni oportunas sobre lo que pasó con sus sinceros y críticos informes, cuando los presentó a las autoridades estadounidenses. Algunos funcionarios de Estados Unidos dijeron que los informes del CICR nunca les llegaron, o que los recibieron tarde.

entre Tailandia y Camboya. Cabe recordar que alrededor de 1980, en Camboya y en la frontera entre Tailandia y Camboya, la opinión generalizada era que el CICR se mostraba más enérgico que UNICEF en cuanto a enfrentar los obstáculos a la ayuda humanitaria interpuestos por varios Gobiernos⁶⁴.

En general, dado que aquellos que tienen armas controlan la ayuda humanitaria, se trate de Nigeria entre 1967 y 1970 o de Bosnia de 1992 a 1995, el CICR sólo ha podido prestar la ayuda permitida por los beligerantes. La situación en Somalia en los años 1990 era muy diferente; se trataba de uno de los pocos lugares donde terceras partes (principalmente Estados Unidos) estaban dispuestas a desplegar —al menos por un tiempo— fuerzas militares en apoyo de la ayuda humanitaria relativamente altruista y por lo tanto, mayormente neutral. Allí, el CICR tomó la histórica decisión de realizar sus actividades con la protección de fuerzas armadas del Estado, en parte porque el uso de la fuerza militar estaba dirigido inicialmente contra bandidos y no contra los principales clanes que competían por el poder. En ese sentido fundamental, la UNITAF o la operación “Devolver la esperanza” era neutral, al menos al principio.

También sabemos que en El Salvador, cuando las fuerzas gubernamentales realizaron ataques aéreos contra personas civiles que trataban de obtener ayuda del CICR, la Institución confirmó esos ataques a *Human Rights Watch*, que luego intentó presionar al Gobierno apelando a esa cuestión⁶⁵.

Si se analiza la ayuda prestada por el CICR tras la Guerra Fría, nos encontramos con una organización siempre lista para prestar ayuda en los conflictos y, sin duda, tan buena o mejor que los otros grandes organismos de ayuda humanitaria como ACNUR, UNICEF, PMA y Oxfam. Esta afirmación puede confirmarse mediante un estudio exhaustivo de zonas como los Balcanes, Somalia y Ruanda. Es significativo que en Nepal, en 2003, escenario de una sublevación maoísta, el CICR no acudiera rápidamente a prestar ayuda. La razón es que temía que su acción crease una dependencia innecesaria si a causa de ella se debilitaban los “mecanismos de afrontamiento existentes”, que proporcionaban seguridad económica en ese momento⁶⁶. Con respecto a los socorros, el CICR solía estar en el centro de los conflictos y combates, más en el papel de líder heroico que de asistente social marginal. Es verdad que la Institución no encaraba las causas fundamentales del desplazamiento y el sufrimiento; no obstante, mantener con vida a un millón y medio de somalíes no fue una acción marginal, ni mucho menos. Es verdad que los Estados a veces usaron las acciones del CICR (y de la ONU) para evitar la dificultad de afrontar las causas fundamentales de los conflictos, pero esto no fue, en modo alguno, culpa de los organismos. A veces, el CICR hacía llamamientos abiertos en los que exhortaba a tomar medidas “políticas” para abordar las causas fundamentales, sabiendo a ciencia cierta que su mandato y recursos le impedían adoptar papel alguno en ese sentido.

64 William Shawcross, *The Quality of Mercy: Cambodia, Holocaust and Modern Conscience*, Simon & Schuster, Nueva York, 1984.

65 Aryeh Neier, *Taking Liberties: Four Decades in the Struggle for Rights*, Public Affairs, Nueva York, 2003, p. 209.

66 Comunicado de prensa del CICR N.º 03/06, del 13 de enero de 2003, “Nepal: evaluación en la zona afectada por el conflicto”.

Relaciones con las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y con la Federación Internacional

El alto grado de fragmentación del Movimiento de la Cruz Roja ha sido una realidad, si no desde el principio, ciertamente a partir de la Primera Guerra Mundial. Fue durante ese conflicto que, como ya se ha señalado, el CICR surgió como un actor importante sobre el terreno. Su labor en pro del humanitarismo independiente y neutral como condición previa a sus operaciones hizo que diera prioridad a su propia posición más que a acciones estrechamente coordinadas con las Sociedades Nacionales. Es probable que la inclinación general de Suiza hacia la unilateralidad haya afectado la actitud del CICR.

Sin duda, la Institución no estuvo conforme con la creación, tras la Primera Guerra Mundial, de la Federación Internacional (hasta 1991, denominada la Liga) de Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, y procuró mantenerla a raya en las actividades del CICR. Henry P. Davison, presidente de la Cruz Roja Americana, promovió la Federación de un modo que violaba varios principios y procedimientos fundamentales de la CR, como parte de un desafío directo contra el liderazgo del Movimiento ejercido por el CICR. En los años que siguieron, diversos líderes de la Federación que deseaban dominar la red de la CR siguieron oponiéndose a la posición del CICR. De tanto en tanto, hubo cierto nivel de cooperación efectiva dentro del Movimiento y también entre el CICR y la Federación, como sucedió en la Segunda Guerra Mundial y, en menor medida, en la guerra de Vietnam y en las guerras de los Balcanes. Pero fue sólo tras la Guerra Fría que el CICR, presionado por una carga de trabajo cada vez mayor y por la creciente competencia con los demás organismos de socorro, vio que, para sobrevivir como protagonista humanitario importante en los conflictos, en especial en lo tocante a las actividades de socorro, tendría que aprovechar mejor los recursos del Movimiento en su conjunto.

Irónicamente, para finales de 2003, el problema del CICR ya no era la existencia de una Federación enérgica que ocupaba cada vez más espacio, sino por el contrario, una Federación débil, gravemente perjudicada por la negativa de la Cruz Roja Americana a pagar su contribución en protesta por la exclusión de la sociedad humanitaria oficial israelí, el Magen David Adom. La Federación ya no pudo coordinar “sus” Sociedades Nacionales en las operaciones humanitarias internacionales. Pero el CICR tropezó con dificultades similares. Por ejemplo, en la invasión y ocupación de Irak por Estados Unidos en 2003, varias Sociedades Nacionales elaboraron planes propios, impulsadas por la necesidad de elevar su perfil en sus países, o empujadas por sus Gobiernos a adoptar proyectos particulares. El resultado fue una escasa coordinación con el CICR, a pesar del Acuerdo de Sevilla de 1997, en el que se confirmó la función directiva del CICR dentro del Movimiento en el ámbito de los conflictos armados y de la ocupación.

Hubo otros factores que también fomentaron la fragmentación. Después de concluidas las hostilidades principales en Irak, en 2003, varias de las Sociedades Nacionales más activas se mostraron impacientes por entrar en acción. Según la

opinión del CICR, que lamentablemente resultó ser la correcta, las condiciones de seguridad sobre el terreno no eran propicias para realizar proyectos de ayuda humanitaria de gran envergadura. Algunas de las Sociedades Nacionales no compartían este parecer y consideraban que la actitud del CICR era innecesariamente cautelosa. Esta causa de fricciones dentro del Movimiento quedó resuelta cuando se produjo el violento ataque contra la sede central del CICR en Bagdad, en octubre de 2003, que confirmó la validez del punto de vista del CICR.

Muchas Sociedades Nacionales todavía no consideran que ellas y sus actividades tengan algún vínculo particular con los conflictos armados y el DIH⁶⁷. Caroline Moore está en lo cierto cuando, citando a Jean Pictet, dice: “El Comité cometió un grave error al despreocuparse de las Sociedades Nacionales”⁶⁸. Antes de que el Informe Tansley, redactado en 1975, documentara el desorden que reinaba en la red de la CR, pero después de que ese grupo de estudio se organizara para comenzar a analizar algunas de sus conclusiones preliminares, el CICR se sumó a la Federación en la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja de 1973, para proponer que ambos organismos ginebrinos tuviesen derecho a revisar los estatutos de las Sociedades Nacionales. Las dos sedes ginebrinas deseaban ver si, una vez superada la etapa del reconocimiento por el CICR y la admisión a la Federación, las Sociedades Nacionales seguían cumpliendo con las normas del Movimiento. Previsiblemente, esta iniciativa suscitó una fuerte oposición por parte de importantes Sociedades Nacionales. De todos modos, la Conferencia adoptó una versión más diluida de la propuesta. Al principio, todo esto no representó más que un punto de apoyo para que el CICR impugnase ciertas políticas de las Sociedades Nacionales.

Los dilemas de velar por que las Sociedades Nacionales respeten los principios de la Cruz Roja, como la imparcialidad respecto de las personas necesitadas o la independencia con respecto a la política, se ponen de manifiesto al analizar la situación en Sudáfrica durante la época del apartheid. Cuando, en 1986, la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja votó la suspensión del Gobierno sudafricano debido a su política de apartheid, el CICR no quiso participar en el voto de la Conferencia. Se opuso al procedimiento alegando que las normas de la Conferencia no establecían causas de suspensión. Temía que hubiese represalias contra sus operaciones sobre el terreno. Esta última suposición demostró ser correcta, ya que Pretoria primero expulsó a los delegados del CICR; más tarde, permitió una presencia limitada y restringió las

67 Para una mirada algo legalista, aunque igualmente interesante, sobre las relaciones entre los componentes del Movimiento de la CR, v. Christophe Lanord, “El Estatuto jurídico de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja”, *Revista Internacional de la Cruz Roja* No.156, Selección de artículos 2000. Puede consultarse también en www.cicr.org. Puesto que el autor es ex asesor jurídico de la Federación, aborda el tema con veracidad. V. también, en general, Ian Smillie (ed.), *Patronage or Partnership: Local Capacity Building in Humanitarian Crises*, Kumarian Press, Bloomfield, CT, 2001 aunque, desafortunadamente, contiene poca información sobre la red de la CR. Al tiempo de redactar este artículo, el CICR está mucho más atento a la capacidad local disponible en el Movimiento.

68 Moorehead, nota 2 *supra*, p. 372.

ctividades del CICR suspendiendo su acceso a los detenidos que visitaba en ese entonces. Aunque posteriormente se reanudaron las visitas (Pretoria revocó la suspensión un mes después), esta respuesta confirmó al CICR que su política de no plantear la cuestión del racismo y la violación del principio de imparcialidad de la Cruz Roja por las Sociedades Nacionales era correcta.

Se supone que las entidades de la Cruz Roja deben ser estrictamente humanitarias y evitar controversias de índole política, religiosa, racial, etc. Pero esta distinción genera opiniones contrapuestas. A menudo, es difícil trazar un límite claro y firme entre una cuestión humanitaria y una cuestión política, religiosa o racial. El trato de los presos negros en la Sudáfrica regida por blancos era una cuestión tanto humanitaria como política, tanto humanitaria como racial. Lo mejor que puede decirse es que, cuando el CICR se involucra en controversias políticas, religiosas o raciales, debe centrarse únicamente en las dimensiones humanitarias de esas disputas.

Pero cuando el CICR se negó a participar en el voto de 1986 (la Federación se abstuvo), la consecuencia fue que, como ha sucedido a lo largo de la historia en el mundo de la CR, una vez más, no hubo sanciones por violar los principios de la Cruz Roja que exigen el humanitarismo imparcial para todas las personas, cualquiera sea su raza, género, etnia, religión y demás. Al menos, la Cruz Roja Sudafricana aceptó una comisión de investigación establecida por la Asamblea General de la Federación. Pero incluso en casos que bordean las violaciones graves de los principios de la CR, la mera incompetencia o la corrupción nunca han constituido causa suficiente para dudar de la buena fe de una Sociedad Nacional. El CICR nunca ha retirado el reconocimiento, y la Federación (o la Liga, antes de ésta) jamás ha expulsado a una Sociedad Nacional⁶⁹.

Hoy, el CICR y la Federación, a la luz de diferentes resoluciones de la Conferencia de la CR, continúan intentando examinar el desempeño de las Sociedades Nacionales a través de una comisión conjunta integrada por el CICR y la Federación. El enfoque de esta comisión es legalista y se concentra en los estatutos y las normas de reconocimiento y admisión, pero el objetivo es proporcionar un examen central de las políticas de las Sociedades Nacionales. Sin embargo, conforme a las tradiciones de la Cruz Roja, se evita nombrar a las Sociedades Nacionales, a fin de evitar situaciones embarazosas tanto para ellas como para los Gobiernos que las patrocinan. Aunque resulte irónico, actualmente el CICR destaca el “compromiso constructivo” que aplica al tratar con Sociedades Nacionales rebeldes, al menos la mayor parte del tiempo. En otras palabras, la Institución procura colaborar con la Sociedad en cuestión para mejorar su desempeño y adhesión a las nor-

69 Lanord, nota 67 *supra*. El CICR, precavido como siempre, suele plantearse si cuenta con la autoridad jurídica necesaria para retirar el reconocimiento una vez otorgado. Ni sus propios Estatutos ni los del Movimiento contienen una mención explícita del retiro del reconocimiento. Sin duda, la práctica tiene hoy un gran peso en este sentido. A efectos comparativos, nótese que en Estados Unidos, dos tercios del Senado deben proporcionar su consejo y asentimiento para ratificar tratados; pero, los tribunales han sostenido que sólo el Presidente puede abrogarlos. Los derechos del Senado al formular las obligaciones contenidas en un tratado no son los mismos que para anularlo. Se ha dicho que los derechos lógicos y paralelos no existen.

mas de la Cruz Roja, en lugar de amonestarla⁷⁰. Cada año, el CICR gasta unos 25 millones de dólares EE.UU. en el fortalecimiento de las Sociedades Nacionales.

Es posible que este enfoque sea, en general, positivo, ya que la mayoría de los Gobiernos salen a asumir la defensa de “su” Sociedad Nacional. Empero, la política del compromiso constructivo no hubiese tenido ningún sentido frente a la Cruz Roja Alemana en los años 1930, ni lo tendrá en casos “duros” similares que se presenten en el futuro. Si la Media Luna Roja de Irán discrimina a los Baha’i iraníes, ni el CICR, ni la Federación ni la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja harán gran cosa al respecto. Si la Media Luna Roja de Irak discriminaba contra diversos opositores al régimen durante la era de Sadam Hussein y no les prestaba ayuda, los órganos de la CR no iban a abordar esa violación de los principios de la Cruz Roja.

Por estas razones, es probable que el Movimiento permanezca básicamente fragmentado. El humanitarismo universal todavía no ha triunfado sobre el nacionalismo. Por lo menos, el CICR y la Federación han dejado de simular que el problema de la fragmentación del Movimiento no existe, lo cual, en el mundo de la Cruz Roja, es un paso adelante. También hay esfuerzos orientados a mejorar el funcionamiento del Acuerdo de Sevilla de 1977 y, en especial, a ajustar la función directiva del CICR en lo que respecta a la acción de la CR en los conflictos. Y, por lo menos, el CICR y algunas Sociedades Nacionales de la CR sí cooperan en lugares como Darfur, en Sudán.

Cultura institucional

Según Gil Loescher, uno de los principales especialistas en el tema, el ACNUR pone de manifiesto una cultura institucional muy conservadora: se resiste a los cambios, es reacio a aceptar ideas nuevas, desdeña las opiniones ajenas, y sus niveles directivos muestran una actitud arrogante que, de vez en cuando, se traduce en insensibilidad hacia las personas comprendidas en el mandato de ese organismo humanitario público⁷¹. ¿Puede decirse lo mismo del CICR?

En efecto, la cultura dominante del CICR ha sido de índole básicamente conservadora, en el sentido que Edmund Burke daba a ese término. La Institución considera que la historia ha demostrado la validez de sus tradiciones. Es muy consciente de que la práctica de avanzar lenta y cautelosamente, de modo discreto y sobre la base del consentimiento de los Estados, la ha colocado en una posición

70 V. “Policy on ICRC co-operation with National Societies”, *International Review of the Red Cross*, N.º 851 (2003). También puede consultarse en www.icrc.org. V. también *Red Cross Red Crescent*, N.º 4 (2003), pp. 10–11, donde los presidentes del CICR y de la Federación hablan sobre el Movimiento y la Conferencia Internacional. De algún modo, fue notable que la red de la CR abordase abiertamente los defectos de estas instituciones, incluso si los presidentes se mostraron circunspectos al referirse a la forma de realizar cambios provechosos. Sin duda, el presidente del CICR, Jakob Kellenberger, prefería el diálogo a las sanciones.

71 Gil Loescher, *A Perilous Path*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

única en las relaciones internacionales, posición que otros, como la Federación de la CR o diversos grupos de ayuda humanitaria privados desearían emular, si no reemplazar con la propia. ¿Por qué cambiar, si las políticas anteriores permitieron al CICR acceder a numerosas víctimas a lo largo de los años, sin mencionar el lugar especial que ocupa en el derecho público internacional? Ésta es una de las razones por las que la Institución mantiene registros meticulosos de los detenidos que visita, de las toneladas de socorros que entrega y del número de mensajes familiares que distribuye. Todo se suma para formar un panorama general impresionante, que presumiblemente confirma la validez de las políticas tradicionales del CICR. Sin embargo, todas las estadísticas del CICR para los años 1930 y 1940 no alcanzaron para determinar si la Institución demostró firmeza y sabiduría en su trato con las autoridades alemanas, italianas y japonesas, en particular.

Históricamente, el CICR ha sido lento para aceptar los cambios. Comparte al menos algunas de las características conservadoras del ACNUR. La Asamblea del CICR no suele elegir a promotores de cambios revolucionarios para que integren el Comité, el órgano director de la Institución⁷².

Hubo que esperar casi treinta y cinco años antes de que Ginebra crease un puesto de funcionario ejecutivo principal (“CEO”) o director general, con responsabilidad personal, a fin de mejorar la eficacia de la Institución en los asuntos humanitarios cotidianos. El proceso de creación de este cargo duró desde 1970 y el fin de la guerra civil en Nigeria, hasta julio de 2002. Durante la transición, hubo numerosas medidas intermedias, demasiado complejas como para describirlas en este artículo. Durante el proceso, varias personas, desde Jacques Freymond hasta Cornelio Sommaruga, instaron a acelerar el paso en esta dirección. La Asamblea del CICR, cuyo papel se iba reduciendo, se tomó su tiempo.

Por otra parte, el importante estudio Tansley, realizado en los años 1970, reveló al CICR la necesidad de “abrir las ventanas” y dejar de ser una organización tan impenetrable. Pasaron décadas antes de que la Institución pusiera en práctica esas recomendaciones, aumentando las consultas con partes externas y fortaleciendo su transparencia de otras maneras. El CICR se resistía a los cambios, pero terminó por aceptar al menos algunas transformaciones en materia de apertura y transparencia.

La presión de los acontecimientos, sumada a las revisiones sobre Suiza y el Holocausto, finalmente hizo que el CICR abriese sus archivos al público a partir de 1990, aunque con sujeción a la norma que establece el carácter confidencial de los documen-

72 Las figuras públicas suizas como Jean Ziegler, que son disidentes políticos que tienden a criticar las políticas y a los líderes públicos suizos del pasado, no son elegidas para integrar la Asamblea del CICR. Por otra parte, la posición de Ziegler en la sociedad suiza era, a grandes rasgos, similar a la de Noam Chomsky en Estados Unidos. Ambos eran miembros del mundo académico de reconocida idoneidad en su ámbito original, pero solían pronunciarse de modo provocador sobre temas que no eran de su competencia. Las probabilidades de Ziegler de ser elegido para integrar la Asamblea del CICR eran tan escasas como las de Chomsky de entrar en el consejo de administración de la Cruz Roja Americana. Ambas son organizaciones del *establishment*.

tos por un plazo de 40 años⁷³. Esto obligó a la Institución a tratar su historia con mayor sinceridad, dado que los investigadores estaban publicando estudios independientes y analíticos, más que hagiografías. Además, en 1996, el CICR, de la mano del redactor jefe Hans-Peter Gasser, abrió la *Revista Internacional de la Cruz Roja* a contenidos más interesantes. La *Revista* era un compendio un tanto árido de cuestiones internas y estudios jurídicos relativos a la Cruz Roja, con algunas notas muy emocionantes sobre, por ejemplo, la visita de tal o cual dignatario a la sede. Con la iniciativa de Gasser, que no fue ordenada, pero sí apoyada por los niveles directivos de la Institución, la *Revista* comenzó a publicar una amplia gama de opiniones sobre diferentes aspectos del ámbito humanitario, e incluso, de tanto en tanto, artículos en que se criticaba al CICR.

En el Informe de Actividad de 2002 del CICR se señaló que, según estudios realizados por terceros, el CICR continuaba afrontando numerosos desafíos en relación con su política de comunicación, y que su visibilidad en las relaciones internacionales seguía siendo problemática⁷⁴. Nuevamente, al igual que con las cuestiones de la apertura y la transparencia, la Institución se movió a velocidad muy moderada, si es que puede hablarse de velocidad. Al igual que en los casos de cambio ya señalados, adoptó políticas nuevas sólo cuando la realidad de su contexto no le dejó más alternativa que la de cambiar, a fin de conservar su importancia para el humanitarismo en los conflictos. Como señaló con sinceridad un embajador suizo ante las Naciones Unidas, la clase gobernante suiza, que es la que integra la Asamblea del CICR, es enemiga de los riesgos⁷⁵.

No cabe duda de que hay similitudes entre las culturas institucionales del CICR y del ACNUR, sobre todo por lo que atañe a su carácter conservador y su resistencia a tomarse realmente en serio a los de afuera⁷⁶.

Aunque en los niveles directivos del CICR se ha observado cierto grado de arrogancia que es motivo de algunas fricciones con el personal, no puede decirse

73 Es interesante señalar que esta decisión histórica de la Asamblea fue adoptada casi sin controversia ni oposición. Aparentemente, sólo un miembro de la Asamblea se opuso a la política adoptada. Esto se debió, en parte, a que un colaborador del CICR había manejado inadecuadamente un debate público sobre la Institución y el Holocausto. Tras este episodio, varios colaboradores aprovecharon el momento para impulsar la propuesta de abrir los archivos. Al parecer, la mayoría de los miembros de la Asamblea se dio cuenta de que la reputación y las relaciones públicas de la Institución corrían el riesgo de una debacle, por lo cual se hacía necesario un gesto espectacular. En una situación similar, recordemos que Estados Unidos finalmente ratificó la Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio después de que la visita del Presidente Reagan al cementerio de Bitburg, Alemania, que contenía tumbas de miembros de las SS, precipitara una crisis de reputación y de relaciones públicas. En respuesta a las críticas sobre su insensibilidad a los derechos humanos, el Presidente Reagan impulsó y logró la aceptación por Estados Unidos del tratado contra el genocidio.

74 ICRC, *Annual Report 2002*, CICR, Ginebra, 2003, pp. 11–13.

75 Chris Hedges, “Point man at the U.N. as Switzerland takes sides”, *New York Times*, 5 de abril de 2002, p. A21, entrevista con Jenö C. A. Staehelin. Varios colaboradores del CICR niegan la noción de que el CICR actual es reacio a correr riesgos o que la cultura suiza tiene gran peso en la Institución; alegan que sus políticas son el resultado de cuidadosas reflexiones sobre la larga experiencia del CICR. Sin embargo, el hecho es que la mayor parte de las políticas de la sede resultan ser conservadoras, esto es, cautelosas.

76 El CICR recibió la cuidadosa crítica de Favez sobre el papel de la Institución en el Holocausto tanto con reconocimiento formal como con exageradas críticas. Este último punto, al que el autor del presente artículo da crédito desde hace tiempo, es compartido por Baudendistel (nota 22 *supra*) (quien, cabe destacar, realizó su estudio bajo la dirección de Favez). El CICR tiende a pensar que su lugar está entre los ángeles y no recibe de buen grado las críticas de terceros.

que, en general, la Institución sea insensible a sus delegados sobre el terreno ni a las necesidades de las personas que se benefician de sus actividades. Entre 1996 y 2002, el CICR se embarcó en el proceso *Avenir* (Futuro), que consistió en una evaluación de su cometido, estrategia y tácticas con vistas a su gestión futura. Como era de esperarse, reafirmó gran parte de su cometido fundamental. En este punto, cabe destacar que el CICR invitó a participar en la revisión a todos los niveles de su organización y que se mostró dispuesto a realizar un debate abierto sobre muchas de sus tácticas⁷⁷.

Por otra parte, la elaboración del presupuesto del CICR es un proceso que va de abajo hacia arriba, que se inicia con informes de las subdelegaciones y delegaciones sobre el terreno. Todos los años, el proceso presupuestario genera entre cinco y seis mil páginas de documentos. Si considera la posibilidad de suspender las visitas a lugares de detención, la Institución generalmente consulta a los detenidos afectados. Al adoptar decisiones difíciles en los Balcanes, en el decenio de 1990, el CICR era consciente de que los civiles locales deseaban que los trasladaran para salvarse de la violencia, sin importarles que el traslado contribuyese a la limpieza étnica. La finalidad del proyecto “Testimonios sobre la guerra”, emprendido a principios del siglo actual, era dejar hablar a las víctimas. Tanto en el estudio “Las mujeres ante la guerra” (2001) como en el manual “Responder a las necesidades de las mujeres afectadas por conflictos armados” (2004), la Institución se mostró sensible a la difícil situación de las mujeres y las niñas⁷⁸. La doctrina del CICR consiste, sin duda alguna, en “estar cerca” de las necesidades y las opiniones de las víctimas.

En términos generales, la cultura institucional del CICR resultó mejor que la del ACNUR: creó un nuevo puesto con el fin de escuchar mejor las opiniones no occidentales, y también promovió las carreras de numerosas mujeres claramente interesadas en que se prestara más atención a las cuestiones de género⁷⁹. Además, creó el cargo de asesor sobre políticas en materia de género, dentro de la oficina del Director General.

Reflexiones finales

A principios del siglo XXI, el CICR se muestra, indudablemente, más profesional y menos amateur que nunca en su larga historia. Reflexiona más antes de llevar al máximo grado su independencia, neutralidad e imparcialidad. Ha establecido evaluaciones basadas en los resultados a fin de captar, o medir, según se prefiera, la sustancia de su humanitarismo⁸⁰. Pero, muchas elecciones en materia de políticas requieren un juicio basado en el contexto, no informes cuantificados y directrices.

77 V. también David P. Forsythe, “1949 and 1999: making the Geneva Conventions relevant after the Cold War”, *International Review of the Red Cross*, N.º 834 (1999). También puede consultarse en www.icrc.org.

78 Con respecto al impacto de la guerra en las mujeres y la mayor atención que el CICR presta a la salud mental de la mujer a largo plazo en situaciones posteriores a conflictos, v. Harroff-Tavel, nota 26 *supra*; Charlotte Lindsay, *Las mujeres ante la guerra*, CICR, Ginebra, 2002; y el manual citado.

79 Harroff-Tavel, nota 26 *supra*.

80 V. también A. Wood, R. Apthorpe y J. Borton (eds.), *Evaluating International Humanitarian Action*, Zed Books, Londres/Nueva York, 2001, con prólogo de Wayne MacDonald, del CICR.

Una de las claves de esta evolución es la necesidad de que la Institución juzgue su pasado con sinceridad. Ya no puede controlar lo que se conoce sobre la realidad de su participación en el mundo. En el pasado, lo que se sabía estaba basado sobre todo en el contenido de las publicaciones y declaraciones del CICR. Esta hagiografía cuidadosamente cultivada terminó siendo perjudicial para el CICR, porque le permitió ocultar varios errores, estados de letargo, desviaciones de la neutralidad y otras situaciones y, de este modo, eludir el análisis objetivo de su autoproclamada independencia, neutralidad, imparcialidad y eficacia.

Es imposible exagerar la importancia de que, en los años 1970, Donald Tansley expusiera públicamente ciertos hechos desagradables a fin de demostrar cuán perjudiciales eran la hiperconfidencialidad y la unilateralidad del CICR y poner de manifiesto que el Movimiento de la CR era, básicamente, una familia disfuncional. Una vez que Tansley dio a conocer el Informe Final de su “Gran estudio”, el CICR no podía ignorar sus conclusiones y al mismo tiempo conservar su liderazgo en el Movimiento. En 2004, casi treinta años después, el director general del CICR escribió que el informe Tansley representó un punto de referencia útil, que sirvió para evaluar a la Institución y sus cambios⁸¹.

Tampoco puede insistirse demasiado en la importancia de que fuera el propio CICR quien respondiera al renovado interés en los acontecimientos de los años 1930 y 1940, abriendo sus archivos a la investigación independiente y seria. Cuando, en el decenio de 1990, se pudo acceder a esos archivos, historiadores como John F. Hutchinson y Ranier Baudendistel, y periodistas como Caroline Moorehead, plantearon delicadas preguntas sobre los hechos del pasado. Sin duda, los dirigentes del CICR estaban demasiado ocupados con urgentes cuestiones cotidianas como para leer esas obras. Sin embargo, el mayor acceso a la información obligaría al CICR a reexaminar toda clase de cuestiones⁸². ¿La relación estrecha con la Confederación Suiza era una ventaja o una desventaja? En el pasado, ¿había sido el CICR mucho menos independiente, neutral e imparcial de lo que generalmente se creía, o había graves fallas que era preciso evitar en el futuro? ¿Había motivos para pensar que el Movimiento de la Cruz Roja podía ofrecer a la acción humanitaria liderada por el CICR más ventajas que las percibidas con anterioridad, no solamente obligaciones y amenazas?

81 Angelo Gnaedinger y Wayne MacDonald, “The ICRC in a changing world: assessments, ambitions and priorities”, en Liesbeth Lijnzaad et al. (eds.), *Making the Voice of Humanity Heard*, Brill, para Martinus Nijhoff, Dordrecht, 2004.

82 En efecto, pocos colaboradores del CICR de todo nivel leen atentamente las publicaciones externas o incluso la *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Los presidentes Kellenberger y Sommaruga estaban más interesados en las actividades que en la “doctrina”. Los colaboradores de menor nivel, que impresionan por su capacidad intelectual y sus conocimientos de historia, no tienen tiempo para ampliar sus lecturas, como sucede con casi todos los funcionarios públicos con responsabilidad operacional. Por esta razón, raras veces leen publicaciones de autores independientes, llámense éstos Favez, Hutchinson, Moorehead, Baudendistel o Forsythe. Hutchinson publica sus opiniones críticas desde hace unos diez años pero, en Ginebra, prácticamente no se lo conoce. Sería interesante que alguna sección del CICR preparase un resumen de las críticas a la Institución formuladas por observadores externos, en el que se indiquen las similitudes y las diferencias. Un estudio de este tipo podría ser útil para reflexiones futuras, por ejemplo aspectos que habría que imitar o evitar, o políticas que habría que mantener o reevaluar.

Durante el último cuarto de siglo, el CICR ha dedicado creciente atención a éstas y otras preguntas. La atención mediática, desde la guerra civil en Nigeria hasta los últimos conflictos armados, las emergencias complejas y los Estados colapsados han contribuido a esta actitud más reflexiva. Asimismo, la competencia con otros organismos públicos y privados, sean ellos *Joint Church Aid* en Nigeria, MSF, ACNUR o UNICEF, entre muchos otros, ha obligado al CICR a justificar con hechos su aseveración de que es un protagonista importante en las crisis humanitarias. Más allá de la ayuda de emergencia, incluso con respecto a las visitas a los lugares de detención, el CICR debe encarar su papel con cuidado, en comparación con los organismos europeos y de la ONU que también visitan prisiones actualmente o que lo harán en el futuro⁸³. Ciertos sectores del CICR no siempre acogieron con beneplácito a sus competidores en materia de detención, y a veces, no se mostraban dispuestos a admitir que otros podían comportarse de modo responsable y competente con respecto a las visitas a detenidos⁸⁴. Pero hubo cambios. El interés de Amnistía Internacional y *Human Rights Watch*, orientado no sólo a las cuestiones de derechos humanos sino también las humanitarias, hizo que también se comenzaran a observar de cerca las actividades del CICR.

El balance del cuarto de siglo algo doloroso que siguió a la guerra de Nigeria arroja resultados positivos. La mirada más seria sobre el pasado, la atención mediática más intensa, la mayor competencia y el escrutinio de parte de otros actores en las relaciones internacionales son factores que han mejorado al CICR.

Por ejemplo, la forma en que la Institución produce sus proyecciones presupuestarias para el año siguiente es tan concienzuda y admirable que realmente constituye un sistema de alarma temprana para crisis humanitarias. Los delegados sobre el terreno estudian cuidadosamente el contexto político, lo que lleva a predicciones sobre las corrientes de refugiados, las personas desplazadas, el alcance de la detención por razones “políticas”, la probabilidad de un conflicto armado de gran magnitud, etc. A continuación, esta información se ordena y se estudia en la sede en Ginebra, se ajusta con arreglo a una perspectiva global y luego se da a conocer a la comunidad internacional de diferentes modos. Un examen atento de este proceso realizado a principios del siglo XXI, confirmó que los delegados sobre el terreno están muy bien informados sobre las tendencias “políticas”. Los diplomáticos avizores, en Ginebra y en otros lugares, prestaban gran atención a los informes presupuestarios del CICR, considerándolos como un indicador de alerta temprana.

83 Cabe destacar que el organismo europeo a cargo de las visitas a lugares de detención en el marco de la Convención Europea sobre la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes está basado en el modelo del CICR.

84 Sobre este punto, v. Hans-Peter Gasser, “The International Committee of the Red Cross”, en Jürg Martin Gabriel y Thomas Fisher (eds.), *Swiss Foreign Policy in a Changing World*, Palgrave, Londres, 2003. La actitud del CICR estuvo más justificada cuando, en 2005, un grupo de funcionarios de derechos humanos de las Naciones Unidas quiso visitar Guantánamo por única vez y el CICR, que ya desempeñaba sus funciones en el lugar, se opuso a ello. Era imposible que con una sola visita, sin visitas de seguimiento, se estableciese un sistema digno de crédito que protegiera a los prisioneros en Guantánamo. Esa sola visita de las Naciones Unidas, que posiblemente hubiese suscitado comentarios públicos, hubiera podido ser utilizada por ciertos prisioneros para falsear la situación con fines políticos. La solicitud de las Naciones Unidas de realizar una visita era imprudente.

Aunque sea neutral con respecto a las luchas entre militares, las maniobras estratégicas y las competencias partidarias de los actores “políticos”, el CICR observa esas circunstancias con gran atención y con mucha sutileza. Delegados del CICR, con puestos de responsabilidad sobre el terreno, y que más tarde han ocupado cargos clave en el sector profesional de la Institución en Ginebra, se han mostrado tan astutos desde el punto de vista político como cualquier funcionario político de una embajada occidental.

¿Crisis?

Se ha dicho que el “humanitarismo” está en crisis⁸⁵. Pero, si se examina la acción del CICR desde la perspectiva de los asuntos humanitarios internacionales, es posible que esa afirmación sea exagerada. Se dice que un componente de la crisis es el falso sentido de optimismo de los organismos de ayuda humanitaria sobre lo que son capaces de lograr. Pero, desde Gustave Moynier hasta Jakob Kellenberger, el CICR se ha mostrado escéptico hacia los Estados y atento a la debilidad de las organizaciones humanitarias. Por ejemplo, Moynier en 1906 y Kellenberger en 2002, mostraron escepticismo ante la idea de convocar una nueva conferencia diplomática destinada a formular y adoptar más normas de derecho humanitario, temiendo que los Estados aprovecharan la ocasión para reducir las protecciones jurídicas de índole humanitaria en lugar de ampliarlas. Por las mismas razones, cuando se puso en marcha la iniciativa de añadir dos nuevos protocolos al DIH en los años 1970, el CICR sospechó de las motivaciones de los Gobiernos para hacerlo⁸⁶. Más allá de la tarea de elaborar disposiciones jurídicas, los delegados del CICR en los Balcanes eran, sin duda, sumamente conscientes de su escaso poder para influir sobre las causas profundas de la limpieza étnica, de los crímenes de lesa humanidad y del genocidio. El CICR, conservador y escéptico, no es de los que se ven atrapados en visiones infundadamente optimistas sobre nuevos órdenes mundiales y repentinas mejoras de la naturaleza humana.

Si parte de la actual crisis del humanitarismo proviene del descubrimiento de los efectos colaterales “políticos” de la acción humanitaria, el CICR conoce la existencia de este dilema desde hace años, y hace tiempo que realiza sus cálculos políticos teniendo en cuenta precisamente esa problemática. En los años 1960, cuando Grecia era gobernada por los militares, el CICR comprendía que su presencia y las visitas a los centros de detención en Grecia contribuían a la legitimidad del Gobierno militar. La Institución sabía perfectamente que la junta militar intentaba contrarrestar las críticas a sus políticas de detención

85 David Rieff, *A Bed for the Night: Humanitarianism in Crisis*, Simon & Schuster, Nueva York, 2002. V. también Michael Barnett, “What is the future of humanitarianism?”, *Global Governance*, N.º 9 (2003), pp. 401–16; y Gil Loescher, “An idea lost in the rubble”, *New York Times*, 20 de agosto de 2004, p. A25. V. también Peter J. Hoffman y Thomas G. Weiss, *Sword & Salve: Confronting New Wars and Humanitarian Crises*, Rowman & Littlefield, Lanham, Maryland, 2006.

86 Si se lee con atención, podría pensarse que el artículo 18.2 del Protocolo adicional II de 1977 sobre los conflictos armados no internacionales restringe la diplomacia del CICR, en comparación con el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a dichas situaciones. Afortunadamente, esas comparaciones jurídicas no parecen haber tenido gran efecto en la práctica.

y las denuncias de torturas alegando que el CICR se encontraba presente en el país. Por lo tanto, el CICR ejerció una defensa de los detenidos suficientemente vigorosa como para justificar su presencia continua en el país. Esa defensa también fue suficientemente vigorosa como para que el Gobierno pusiese fin a la presencia de la Institución.

En Etiopía, en 1986, el CICR se rehusó a participar en los planes del Gobierno sobre el reasentamiento de personas civiles, pues consideraba que su respuesta a las necesidades de índole humanitaria de esos civiles no habría sido comparable con el beneficio que esa respuesta obviamente aportaría a la posición estratégica del Gobierno en su conflicto con las fuerzas rebeldes o secesionistas. El CICR sabe bien que la acción humanitaria puede tener consecuencias “políticas”. Por lo tanto, la Institución analiza su “impacto político” con miras a reducirlo y/o contrarrestarlo.

El CICR conoce desde hace tiempo las “difíciles elecciones y dilemas morales”⁸⁷ inherentes a gran parte de la labor humanitaria. Posiblemente, las guerras en los Balcanes y otros conflictos posteriores a 1990 o alrededor de esa época volvieron a llamar la atención sobre esas difíciles elecciones y dilemas morales, pero ciertamente no empujaron al CICR a un “crepúsculo de desesperanza”⁸⁸. Incluso cuando los delegados del CICR sobre el terreno sufrieron ataques intencionales y mortíferos, y otros infortunios como los secuestros, según sucedió en Burundi, Chechenia, la República Democrática del Congo, Irak y Somalia, el CICR se trasladó a una zona vecina y siguió, en lo posible, proporcionando ayuda al país afectado y visitando allí a los detenidos.

Es cierto que hubo un grave problema para el CICR en el sentido de que, en muchos lugares, su emblema no fue respetado y su espacio humanitario a menudo se redujo hasta casi desaparecer. Pero esto sucedió a causa de las actitudes de los demás y de su tendencia a la guerra total, no a causa del ingenuo optimismo de la Institución. También hubo otro problema grave, causado por las tendencias de los conflictos en el siglo XXI, que hizo que el CICR se preguntara cuáles eran realmente las partes beligerantes y cómo hacer para encontrarlas. En Irak en 2003, o aproximadamente al mismo tiempo en Afganistán, el CICR no sabía exactamente con quién debía negociar para poner fin a los ataques contra sus colaboradores e instalaciones. Al procurar obtener garantías a ese efecto de los representantes de al Qaeda y de otras redes amorfas, era difícil determinar quiénes eran y dónde estaban, para intentar convencerlos de la neutralidad del CICR. Incluso en situaciones complejas como la guerra civil libanesa, esas negociaciones habían sido más fáciles (en el sur del Líbano, en 2006, el CICR era bien conocido por Hezbolá y otras partes).

A principios del siglo XXI, el mundo era, para el CICR, muy diferente de lo que se podía desear, pero en conjunto, no tan diferente de otros mundos conocidos en el pasado. ¿Era Rusia en Chechenia tan diferente del Japón imperial en

87 Barnett, nota 85 *supra*, p. 406.

88 *Ibíd.*, p. 410.

China? ¿Milosevic en los Balcanes era diferente de Mussolini en Abisinia? ¿Eran los estadounidenses, en su “guerra contra el terrorismo”, tan diferentes de los franceses cuando éstos se enfrentaron con el “terrorismo argelino” entre 1954 y 1962? En los medios de comunicación de Ginebra de los años 1970, cuadros superiores del CICR se lamentaban de que combatientes irregulares de toda laya practicaban la guerra total, para no mencionar la difícil situación del DIH, sobre todo en Asia suroriental⁸⁹. Como señaló el presidente Kellenberger durante una entrevista en 2004, la imposición de restricciones humanitarias al pensamiento de la guerra total era una cuestión de larga data, incluso si, tras el 11 de septiembre de 2001, surgieron algunas dimensiones nuevas y espectaculares de este antiguo problema⁹⁰.

Si, en el primer decenio del siglo XXI, ha habido una profunda crisis en el humanitarismo, esa crisis ha existido más en la mente de comentaristas con mucha labia y de trabajadores humanitarios ingenuos, que en la de los experimentados colaboradores del CICR. Es posible que éstos tengan que adoptar medidas excepcionales para proteger su seguridad física o concentrarse más en el establecimiento de diálogos encaminados a lograr una verdadera seguridad. Pero el CICR sigue aplicando obstinadamente su extraña pero admirable fórmula, que combina la devoción por la causa humanitaria basada en el modelo neutral de la Cruz Roja, con el reconocimiento de cuán limitada es su contribución a la humanidad cuando combate las fuerzas del mal.

89 André Naef, “Le CICR a-t-il encore un rôle à jouer dans une période de changements révolutionnaires?”, *Tribune de Genève*, 9 de mayo de 1976, p. 2, basado en entrevistas con Jacques Freymond y otros.

90 Vincent Bourquin, *Tribune de Genève*, 14 de febrero de 2004, descargado de Internet, sin número de página.