

Cooperación entre el Comité Internacional de la Cruz Roja y las Sociedades Nacionales en Bosnia-Herzegovina: ampliación de la respuesta de la Cruz Roja

por **Pierre Krähenbühl**

La desmembración de Yugoslavia y la guerra en Bosnia-Herzegovina son el primer gran conflicto que ha tenido lugar en territorio europeo desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Confronta a políticos, estrategias militares, periodistas y colaboradores humanitarios por igual con desafíos desalentadores que con frecuencia plantean grandes dilemas. La guerra puso en tela de juicio de muchas maneras la capacidad de la comunidad internacional para dar respuesta a los problemas que se plantearon y satisfacer las necesidades que surgieron. También el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se vio enfrentado a este desafío.

El CICR, presente desde el primer estallido de violencia, se dedicó a mitigar las consecuencias de los grandes desplazamientos de población de que era objeto la población civil y que constituían un descarado descato de las normas humanitarias esenciales. Para los delegados sobre el terreno, la lucha por tener acceso a los lugares de detención o por repre-

Pierre Krähenbühl, delegado del CICR, es licenciado en ciencias políticas y relaciones internacionales y ha efectuado misiones en El Salvador, Perú y Afganistán. De 1995 a 1997, efectuó varias misiones en Bosnia-Herzegovina y prestó servicios en Banja Luka, Pale y Sarajevo.

Original: inglés

sentar eficazmente a las autoridades políticas y militares en favor de las minorías étnicas y religiosas fue, con mucha frecuencia, encarnizada.

El nivel de sufrimiento humano precisó programas de asistencia para completar las actividades de protección del CICR. Sus suministros mantuvieron en funcionamiento los servicios médicos en Bosnia-Herzegovina. Con las distribuciones de emergencia, llevadas a cabo en colaboración con las organizaciones locales de la Cruz Roja, se trató de ayudar a las familias aisladas y expuestas durante las fases más críticas de la guerra. Las juntas locales del agua así como numerosas comunidades se beneficiaron de los proyectos de emergencia relacionados con el agua y el saneamiento.

Tras la firma del Acuerdo Marco General de Paz en Bosnia-Herzegovina (más conocido como acuerdo Dayton) en diciembre de 1995¹, el CICR se ha centrado en ayudar a las distintas comunidades a tratar algunas de las consecuencias permanentes del conflicto. La búsqueda de personas desaparecidas se considera que es un aspecto crucial del proceso de reconciliación. Otra tarea importante en el marco del entorno de postconflicto es la solución del problema de las minas terrestres. Asimismo, el CICR contribuye a mantener operacionales varios componentes de la red de servicios médicos y sociales en la actual fase de transición.

Tanto durante la guerra como tras ésta, las Sociedades Nacionales han contribuido considerablemente a la labor del CICR. En este artículo figuran ejemplos concretos de Bosnia-Herzegovina para ilustrar los diferentes tipos de colaboración. Se describirán los planes ideados para las distintas formas de cooperación y la filosofía que subyace al proceso. Se evaluarán algunos de sus éxitos y fracasos y se propondrán opciones para el futuro. Por último, se defenderá una definición global de la cooperación entre las Sociedades Nacionales participantes y el CICR, y se sostendrá que esta forma de cooperación facilita la ampliación de la respuesta de la Cruz Roja y que es una inversión importante para el Movimiento.

Asociaciones operacionales

En la década de 1990, las distintas Sociedades Nacionales han intentado alcanzar conjuntamente una mayor operatividad para enfrentarse a las situaciones de emergencia y el CICR ha procurado integrar de manera más estructurada y productiva a las Sociedades Nacionales en sus ope-

¹ Véanse las disposiciones pertinentes para las actividades del CICR en ex Yugoslavia: *RICR*, nº 134, marzo-abril 1996, pp. 261-263.

raciones. Esto se ha llevado a cabo principalmente en varios lugares de África y en ex Yugoslavia.

En el contexto bosnio, de 1993 a 1997, las formas de cooperación y el número de proyectos alcanzaron un nivel sin precedentes y una gran sofisticación. En dicho período, por ejemplo, se realizaron unos 35 proyectos delegados o bilaterales- con una inversión media de un millón de marcos alemanes. A mediados de 1997, la mitad de dichos programas de las operaciones a escala mundial del CICR se concentraba en Bosnia-Herzegovina. Esto se explica por varias razones. En primer lugar, el desencadenamiento en el corazón de Europa del conflicto de Bosnia-Herzegovina suscitó un interés y una presión generalizados, especialmente por parte de las Sociedades Nacionales occidentales, para participar en operaciones humanitarias sobre el terreno. En segundo lugar, se fue adquiriendo gradualmente conciencia de que las necesidades comprobadas requerían nuevas y creativas soluciones. El primero de estos proyectos fue el restablecimiento de la red de suministro del gas en Sarajevo, que comenzó la Cruz Roja Neerlandesa en 1993. Con posterioridad, y hasta el final de la guerra, el objetivo de los proyectos delegados y bilaterales era satisfacer las necesidades de asistencia médica, de agua potable, de saneamiento y de ayuda de emergencia. Los programas fueron muy diversos: desde importantes donativos de equipo hospitalario hasta reparaciones de los sistemas de suministro de agua y organización de cocinas comunitarias. Otras formas de interacción fueron los convoyes de socorro, organizados con frecuencia por las secciones locales o regionales de una Sociedad Nacional determinada, así como colaboración prestada al CICR. En algunos casos, las Sociedades Nacionales participantes instalaron en locales del CICR eficientes oficinas de coordinación para la realización de sus distintos proyectos.

En el período inmediatamente posterior a la firma del acuerdo de paz de Dayton, se registró un considerable aumento del número de proyectos y volvieron a definirse las prioridades. El CICR procuró obtener un número cada vez mayor de colaboraciones para programas que formarían parte de la red médica y social de seguridad. Dichos programas incluían el restablecimiento de los servicios médicos y de bienestar social. A continuación se estudiarán algunos ejemplos².

² Ponemos especialmente de relieve nuestra experiencia adquirida entre julio de 1995 y diciembre de 1997, es decir, los meses finales de la guerra y los primeros dos años tras la firma del acuerdo de paz. Por consiguiente, los cambios en el programa y el concepto subyacente deben ser considerados en un contexto de transición desde una de las fases más agudas del conflicto hasta el contexto inmediatamente posterior a la guerra.

Necesidades duraderas y subsiguiente posición del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Cocinas comunitarias

En 1994, el CICR y la Cruz Roja Alemana decidieron emprender en Sarajevo un programa de cocinas comunitarias que consistía en la creación de servicios administrados por la Cruz Roja local en toda la ciudad para proporcionar a ancianos, viudas y huérfanos especialmente una comida caliente diaria. Se beneficiaron entonces de esta medida unas 10.000 personas. En noviembre de 1995, cuando se estaba negociando el acuerdo de Dayton, el CICR y la Cruz Roja Austríaca mantuvieron conversaciones que tuvieron como resultado la puesta en marcha de un proyecto similar gracias al cual se llegó a alimentar diariamente a 23.000 personas en la zona del Gran Banja Luka. En enero de 1996, el proyecto de la Cruz Roja Alemana se amplió para llegar a 10.000 personas más de las zonas comprendidas entre Pale y Trebinje en Bosnia-Herzegovina oriental. En todos los casos, las respectivas organizaciones locales de la Cruz Roja desempeñaron una importante función de planificación y de realización.

El establecimiento de una red de cocinas comunitarias en un contexto de emergencia no es una novedad en sí mismo aunque, en el caso de Bosnia-Herzegovina, planteó algunas cuestiones interesantes. En primer lugar, está la cuestión de las necesidades que han persistido durante una fase de emergencia aguda y durante otra de recuperación-reconstrucción. El país se encontraba traumatizado tras una guerra a la que sólo pudo poner término un masivo despliegue militar internacional sin precedentes (60.000 soldados bajo el mando de la Organización del Tratado del Atlántico Norte) y luchaba por definir su futuro y el de sus comunidades constitutivas. Estaba inmerso en un complejo esfuerzo por crear instituciones políticas, económicas y financieras comunes y tanto las autoridades locales como las organizaciones donantes internacionales estaban poniendo en marcha estrategias de reconstrucción. Ahora bien, las ingentes cantidades de dinero que se inyectaban en el proceso no surtían efectos

Cabe mencionar que dichos acontecimientos tuvieron lugar antes de que se aprobara el *Acuerdo sobre la organización de las actividades internacionales de los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja* (Sevilla, 26 de noviembre de 1997- reeditado en *RICR*, nº 145, marzo 1998, pp. 173-191). A comienzos de 1997, las delegaciones del CICR y de la Federación actuaban sobre la base de una colaboración consolidada en el terreno de la asistencia y de la organización institucional. Ambos componentes trabajaban con las Sociedades Nacionales en el marco de proyectos bilaterales o delegados..

a corto plazo para las vidas individuales. Entre tanto, se ensanchaba la brecha entre los efectos de los programas estructurales y las necesidades específicas de sectores enteros de la población, especialmente los grupos más vulnerables. Aumentaba la conciencia de que debía mantenerse una «red humanitaria de seguridad» constituida por las instituciones locales de los sectores concernidos, y no por el CICR o las Sociedades Nacionales participantes.

Del diálogo entre el CICR, las Sociedades Nacionales concernidas y los interlocutores locales de la Cruz Roja se desprendió que la continuación de los programas de cocinas comunitarias contribuiría a mantener esta red de seguridad. Las organizaciones locales de la Cruz Roja se encontraban en primera línea de la labor humanitaria y temían que la clausura de las cocinas les privara de uno de los modos de satisfacer las necesidades de sus propias comunidades. Algunas personas consideraban que mantener abiertas las cocinas equivalía a corroborar el principio de independencia. Desde entonces, algunos donantes pusieron en entredicho la importancia de las cocinas públicas en un contexto de emergencia. Se inclinaban por la reconstrucción y por los programas promovidos para garantizar la continuidad y crear capacidades locales. A finales de 1996, las Sociedades Nacionales participantes tropezaban con dificultades cada vez mayores para mantener la financiación continuada de dichos proyectos bilaterales y llegó el momento en que los donantes notificaron que el número de beneficiarios tendría que reducirse hasta llegar a ser un tercio de la cifra más arriba mencionada.

El CICR y las Sociedades Nacionales asociadas, aunque reconocieron la legitimidad y la necesidad de programas de organización-reconstrucción, defendieron la importancia de iniciativas humanitarias de apoyo paralelas. También hicieron las siguientes observaciones: en primer lugar, Bosnia-Herzegovina estaba experimentando una doble transición, no sólo de la guerra a la postguerra, sino también de una economía planificada a una economía de mercado privada. En segundo lugar, se trataba de una situación en la que prácticamente no existían organizaciones en la sociedad civil ni organizaciones no gubernamentales locales. Por consiguiente, la función actual y futura de la Cruz Roja era decisiva. Independientemente de lo debilitadas que habían salido del conflicto las organizaciones locales de la Cruz Roja, siguen siendo un punto de referencia para la población de sus comunidades. En conversaciones mantenidas con los donantes, se señaló que los proyectos dirigidos por las organizaciones locales de la Cruz Roja, o realizados en colaboración con éstas, eran una prometedora manera de crear capacidades locales. Si se combinan las actividades del CICR, los proyectos de las Sociedades Nacionales y la

labor institucional de desarrollo de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se contribuirá a la continuidad.

A finales de 1997, el número de beneficiarios de las cocinas comunitarias disminuyó ligeramente. Por otra parte, resultaba obvio que varios miles de personas seguirían dependiendo durante meses o años del tipo de ayuda que brindaban los programas de cocinas comunitarias, al igual que muchas personas sin hogar y otros marginados sociales en las ciudades de toda Europa. No obstante, en Bosnia-Herzegovina, las personas concernidas lo habían perdido todo durante la guerra. Las organizaciones locales de la Cruz Roja insistían en que su cometido consistía en ayudar a esas personas necesitadas. Los proyectos del CICR y de las Sociedades Nacionales les ayudaron a hacerlo.

Restablecimiento de los servicios médicos y sociales

Una de las principales preocupaciones del CICR durante la guerra era contribuir a que todas las partes concernidas contaran con servicios médicos, lo que ocurrió en gran parte gracias al apoyo de las Sociedades Nacionales. Para salvar las vidas de los heridos se requería tanto personal experimentado en los hospitales como un abastecimiento periódico de suministros. La red ampliada de instituciones de bienestar social (orfanatos, asilos de ancianos, etc...) recibía ayuda financiera especial para desempeñar su cometido, en pésimas condiciones. Tras el conflicto, el sector sanitario llevó a cabo grandes reformas. En colaboración con la Organización Mundial de la Salud, los Ministerios respectivos trazaron un plan de salud para el año 2000. No obstante, sobre el terreno, los salarios llegaban con retraso, cuando llegaban, y no despuntaba solución interna o externa alguna que permitiera al CICR reducir progresivamente la distribución de suministros quirúrgicos y de otra índole. Las condiciones impuestas por la comunidad internacional para la ayuda económica y el desequilibrio de asistencia subsiguiente entre las entidades constitutivas del país ensancharon la brecha más arriba mencionada.

Los delegados sobre el terreno comenzaron a llamar la atención por lo que respecta a las necesidades de las instituciones médicas y de bienestar social en distintas regiones. Ya se mencionó que el personal del CICR mantuvo contactos con dichas instituciones y les prestó ayuda. Varios de sus directivos, a pesar de todos los factores en contra, consiguieron proteger contra la persecución y la expulsión a los pacientes que pertenecían a comunidades étnicas perseguidas. No obstante, dichas instituciones no figuran como prioritarias en las listas de reconstrucción, pese a constituir una parte intrínseca de la red humanitaria de seguridad que se precisaba

en el período de transición. Aunque el CICR consideraba que dichos planes de rehabilitación no deberían formar parte de sus objetivos como tales, especialmente en un contexto postconflicto, se decidió que se presentaran propuestas en forma de proyectos bilaterales a las Sociedades Nacionales interesadas. El CICR elaboró un marco para su enfoque basado en las evaluaciones iniciales realizadas por personal médico del CICR. Estas evaluaciones incluían visitas a orfanatos, asilos de ancianos e instituciones para discapacitados físicos y mentales (incluidas personas heridas y traumatizadas a causa de la guerra), a fin de determinar prioridades. También se mantuvieron conversaciones con los Ministerios de Sanidad y de Asuntos Sociales para determinar qué instituciones se mantendrían en el futuro sistema sanitario y cuáles se abandonarían. Las organizaciones locales de la Cruz Roja, aunque no tomaron parte operacional en los planes de rehabilitación, participaron activamente en la determinación de las instituciones prioritarias.

Esto permitió al CICR presentar varios proyectos a las Sociedades Nacionales; proyectos entre los que se contaba la renovación o la ampliación de los locales, la reparación de las instalaciones, la rehabilitación del medio ambiente, la formación y el apoyo al personal, así como la contribución a la creación de vínculos con instituciones similares en el extranjero. Se solicitó que cada Sociedad Nacional interesada llevase a cabo una evaluación adicional para definir el objetivo, el presupuesto y los aspectos técnicos de cada proyecto. En el caso de la República Srpska³, por ejemplo, se presentó un conjunto de cuatro instituciones prioritarias.

Cuando se escriben estas líneas, las Sociedades Nacionales Noruega, Italiana, Japonesa y Española han completado la primera fase de rehabilitación de las cuatro instituciones mencionadas. Se pudo empezar entonces a considerar la posibilidad de rehabilitación adicional y de formación de personal para dichas instituciones. Estos prometedores resultados condujeron a un aumento de los proyectos propuestos⁴.

Al integrar el personal de la Sociedad Nacional, las capacidades y la financiación, se ha podido mejorar la respuesta de la Cruz Roja por lo que

³ De conformidad con el acuerdo de paz de Dayton, Bosnia-Herzegovina consta de dos entidades: la Federación de Bosnia-Herzegovina y la República Srpska. Como consecuencia de las decisiones operacionales tomadas durante el conflicto, el CICR contaba con delegaciones separadas en cada una de las dos entidades hasta el 15 de enero de 1997. Desde entonces, hay una sola delegación, en Sarajevo.

⁴ Desde el final de la guerra se ha completado la realización de diez proyectos de este tipo en todo el territorio de Bosnia-Herzegovina.

atañe a un ámbito anteriormente considerado como exterior con respecto a las actividades tradicionales del CICR. Tanto las autoridades como los colegas de las Sociedades Nacionales se han congratulado por el esfuerzo sistemático realizado desde el principio para identificar las prioridades e integrar a las Sociedades Nacionales participantes. La obtención de ayuda destinada a continuar la rehabilitación y a formar al personal será una prueba importante para el enfoque escogido. Teniendo en cuenta el gran número de organizaciones que participan en la labor de seguir reconstruyendo Bosnia-Herzegovina, los donantes no siempre han tenido la certeza de que se debían atender las solicitudes de financiación presentadas por una Sociedad Nacional determinada. Se ha considerado positivo el hecho de que las Sociedades Nacionales participantes hayan conseguido integrar sus proyectos de rehabilitación en un plan de prioridades para satisfacer las necesidades de un sector específico.

Concienciación por lo que respecta a las minas

La guerra en Bosnia-Herzegovina finalizó el 15 de diciembre de 1995 pero, desde entonces, prácticamente todos los días muere alguien o resulta herido a causa de minas o de artefactos sin explotar emplazados o abandonados por los combatientes. Las minas terrestres han tenido, y siguen teniendo, graves consecuencias para la salud de la población residente, de las personas desplazadas internamente y aun más de los refugiados repatriados. Son un gran obstáculo para una rápida recuperación de la economía y una de las principales causas de heridas sufridas por los soldados extranjeros desplegados bajo el estandarte de las «fuerzas de aplicación y de estabilización de la paz».

A lo largo de los años, el CICR ha adquirido gran competencia para tratar heridas ocasionadas por las minas y manufacturar miembros artificiales en todo el mundo. En el segundo semestre de 1995, varios delegados residentes en Bosnia-Herzegovina sostuvieron que esta competencia distaba de ser suficiente y que era necesario un programa más completo de concienciación por lo que respecta a las minas, principalmente orientado hacia la prevención de accidentes. Inicialmente, esta opinión no obtuvo un consenso en el CICR. Se consideraba que éste era un tema demasiado técnico, si no francamente peligroso, y que se requería un tipo de conocimientos técnicos de los que no disponía el CICR.

Los defensores del proyecto argüían que, si el CICR no disponía de dichos conocimientos técnicos, tendría que buscarlos fuera de la Institución. La necesidad era patente y la Cruz Roja tenía una verdadera oportunidad de destacarse en un ámbito muy relacionado con la manufactura

de miembros y con la campaña internacional por la prohibición del empleo de minas terrestres. Se demostró ampliamente en esto la ingeniosidad de la red de la Sociedad Nacional. Desde el principio del programa, la Cruz Roja Británica contribuyó a definir y a financiar el puesto de coordinador de concienciación por lo que respecta a las minas con residencia en Sarajevo.

Actualmente, este proyecto consta de cuatro componentes principales: campaña centrada en los medios de comunicación para llamar la atención sobre la amenaza de las minas; trazado de programas escolares, en estrecha colaboración con los Ministerios de Educación de ambas entidades, para ayudar a los niños a enfrentarse al peligro de las minas; puesta en marcha de un mecanismo para recoger datos sobre incidentes relacionados con las minas en todo el país; formación de instructores en concienciación por lo que respecta a las minas en la Cruz Roja local —120 hasta la fecha— que se están convirtiendo, en el respectivo municipio, en personas de referencia para los distintos temas relacionados con las minas.

Actualmente, el programa es uno de los principales proyectos de la unidad encargada de la difusión del CICR. Pese a no ser ni delegado ni bilateral, es un ejemplo de cómo la interacción eficaz entre una Sociedad Nacional y el CICR puede surtir efectos positivos para las operaciones de la Cruz Roja en general. Las autoridades de ambas instituciones han adoptado los programas escolares y las bases de datos sobre los incidentes relacionados con las minas se han convertido en un instrumento de referencia en Bosnia-Herzegovina para las organizaciones tanto locales como internacionales. El programa de concienciación por lo que respecta a las minas se ha convertido en una plataforma para la interacción con los Ministerios y los organismos concernidos.

Como sucede por lo que atañe a las instituciones médicas y sociales, la colaboración de largo alcance entre el CICR, la Cruz Roja local y una Sociedad Nacional participante, la integración de capacidades externas ha hecho posible, en este caso, ampliar la respuesta de la Cruz Roja y definir la posición del CICR y del Movimiento en su conjunto acerca de una cuestión importante.

Reconocimiento de la Sociedad Nacional

Los organismos y los activistas de la Cruz Roja local fueron los principales interlocutores del CICR durante la guerra por lo que a la labor de asistencia y de búsqueda de personas desaparecidas se refiere. Inmediatamente después de finalizado el conflicto, siguieron desempeñando una función primordial de búsqueda de personas desaparecidas y de ayuda

a muchísimas personas marginadas por el desempleo y otros problemas asociados a la lenta recuperación económica. Mientras la Federación se concentró en elaborar estrategias para los organismos locales de la Cruz Roja, el CICR intentó continuar desempeñando su cometido de apoyo mediante el fortalecimiento de su capacidad para satisfacer las necesidades de las comunidades. Además de estas empresas operacionales, el CICR y la Federación han ideado un plan para lograr el reconocimiento de la Sociedad Nacional de la Cruz Roja en Bosnia-Herzegovina.

En septiembre de 1997, el proceso cobró un nuevo impulso gracias en parte, a la función desempeñada por las Sociedades Nacionales participantes. Aunque es el CICR el que reconoce formalmente a una Sociedad Nacional y la Federación la que la admite como miembro, el caso de Bosnia-Herzegovina pone de manifiesto las consecuencias positivas que pueden tener la presencia y el compromiso operacional de otras Sociedades Nacionales. Es más, se han efectuado frecuentes visitas de funcionarios de la Sociedad Nacional, de jefes de departamentos internacionales, de secretarios generales y de presidentes. Visitando a los miembros de su personal sobre el terreno, han recogido con regularidad las peticiones del CICR y la Federación para celebrar reuniones bajo el liderazgo de la Cruz Roja en ambas instituciones de Bosnia-Herzegovina. El objetivo de dichos encuentros no es la intervención de las Sociedades Nacionales participantes en las negociaciones del proceso de reconocimiento, sino emplear su experiencia y su influencia en el Movimiento para apoyar dicho proceso. Su presencia ha resultado ser útil asimismo para transmitir, desde la perspectiva de la Sociedad Nacional, algunos de los mensajes más difíciles relativos a la estructura de la futura Sociedad Nacional, a las condiciones de reconocimiento, al respeto de los Principios Fundamentales, etc...

Esta influencia sobre el proceso de reconocimiento no habría sido posible sin la amplia integración de las Sociedades Nacionales participantes en las operaciones del CICR durante la guerra y en el período inmediatamente posterior y sin el clima de solidaridad que esto ha generado en los organismos de la Cruz Roja local.

Cooperación como estado de ánimo

En relación con los ejemplos mencionados, cabe destacar varias cuestiones que se plantean.

En primer lugar, con frecuencia el CICR percibe la cooperación con las Sociedades Nacionales participantes únicamente en términos de proyectos bilaterales o delegados. Esto sitúa a la colaboración en un nivel

principalmente técnico, pero está llegando la hora de que el CICR considere la cooperación desde una perspectiva más global. La cooperación debe llegar a ser un *estado de ánimo*, una actividad tan natural como, por ejemplo, la protección o la cirugía de guerra. Pese a los progresos que se han realizado en esta dirección, no hay un consenso general a este respecto en la organización. Deben tomarse enérgicas medidas para remediar esta deficiencia en el marco institucional.

En segundo lugar, se han desplegado esfuerzos para tratar esta cuestión en Bosnia-Herzegovina. Entre los principios filosóficos más importantes escogidos se encuentra el siguiente: el CICR, cuando anuncia su intención de asumir el liderazgo del Movimiento, en ciertos aspectos, en ciertos ámbitos, en ciertas circunstancias, considera su función como *responsabilidad*, y no como privilegio. Garantizar la coherencia exige la voluntad de dedicar tiempo, de tener un conocimiento preciso de las prioridades sobre el terreno, de buscar soluciones para los colegas de las Sociedades Nacionales así como de estar dispuestos a presentarles un marco de políticas que han de aplicarse. La experiencia en Bosnia-Herzegovina ha demostrado que las Sociedades Nacionales están muy dispuestas a aceptar una operación internacional dirigida por el CICR, siempre que puedan identificar una serie coherente de conceptos subyacentes a dicha operación y que consideren que se están desplegando esfuerzos para incluirlas efectivamente. A este respecto, el CICR ha intentado adoptar una actitud dinámica con respecto a las Sociedades Nacionales participantes.

En tercer lugar, una colaboración bien estructurada y global con las Sociedades Nacionales es beneficiosa en muchos aspectos. Como ya se ha dicho, permite al CICR ampliar la respuesta de la Cruz Roja ante necesidades específicas o en evolución, adquirir capacidades que no tiene y desarrollar un sentimiento de solidaridad con los organismos locales de la Cruz Roja, lo que, en el caso de Bosnia-Herzegovina, ha desembocado en una labor verdaderamente internacionalizada. Para las Sociedades Nacionales participantes, este enfoque es válido por tres razones principales: les permite beneficiarse de la experiencia que el CICR tenga de la situación; obtener el apoyo del CICR a nivel político en caso necesario y, por último, su integración en una operación más global del CICR permite a ciertas Sociedades Nacionales una mayor independencia y un margen de maniobra. Les permite, asimismo, llamar la atención de los donantes sobre las necesidades comprobadas sobre el terreno.

En cuarto lugar, los proyectos realizados en Bosnia-Herzegovina han puesto de manifiesto la responsabilidad del CICR y su capacidad para invertir en el Movimiento. Con frecuencia, una interpretación restringida

del concepto de asociación ha limitado esta colaboración a las Sociedades Nacionales fuertes, es decir, las que tradicionalmente han dispuesto de los medios necesarios para participar en operaciones sobre el terreno. En el contexto bosnio, se intentó integrar a más Sociedades Nacionales y más diversas. De este modo, varias Sociedades Nacionales (Española y Japonesa, por ejemplo) participaron en su primer proyecto bilateral o delegado con el CICR. Dichas experiencias han contribuido, a su vez, a potenciar los departamentos internacionales de las Sociedades Nacionales participantes.

No obstante, cabe destacar que no se ha desarrollado lo suficiente este aspecto de la filosofía de la cooperación, especialmente si se considera que Bosnia-Herzegovina se ha convertido en un punto de encuentro Este-Oeste. Desde las embajadas a las organizaciones no gubernamentales, pasando por los periodistas, se encuentran actualmente en el país personas de varias civilizaciones, culturas y religiones. Esto habría debido inspirar mucho antes al CICR, en el marco de una política de colaboración global, para entablar contactos sistemáticos con representantes, por ejemplo, de las Sociedades de la Media Luna Roja que han trabajado y siguen trabajando localmente. No apreciar la importancia de incorporar localmente el marco operacional existente a organizaciones integrantes como las Sociedades de la Media Luna Roja Egipcia, Iraní y Turca, así como otras Sociedades Nacionales, es un significativo fallo conceptual y estratégico. Desde 1995, la delegación del CICR en Sarajevo buscó el diálogo con sus representantes. Todas las partes mostraron interés por el diálogo, y algunas de ellas por asociaciones operacionales. No obstante, la cooperación sigue estando en fase embrionaria. Aún deben sentarse las bases para dicha cooperación, lo que debería ser uno de los objetivos del CICR.

Por último, existe la convicción de que la estrecha colaboración con distintas Sociedades Nacionales sobre el terreno es la base de relaciones menos defensivas entre el CICR y las delegaciones de la Federación. Cuanto más positiva y eficazmente se integren las Sociedades Nacionales participantes en una operación del CICR más apoyarán un diálogo abierto entre instituciones.

Una necesaria búsqueda de la coherencia

En un terreno en el que aún deben consolidarse marcos institucionales precisos y procedimientos operativos, existe la tendencia del CICR a destacar las deficiencias comprobadas en dichas colaboraciones, posiblemente con el fin de desacreditar esta forma de interacción. Esta tendencia

es errónea, ya que no se reconoce que, de hecho, el proceso de cooperación está bien encaminado. Por consiguiente, los esfuerzos deben concentrarse en lograr la mayor coherencia posible. A este respecto, en el caso de Bosnia-Herzegovina, pueden señalarse los siguientes motivos de preocupación.

En primer lugar, como ya se mencionó, los enfoques adoptados sobre el terreno adolecían, hasta cierto punto, de la falta de un marco de políticas (el estado de ánimo) para colaborar con las Sociedades Nacionales. En ausencia de este marco, se dejaba un margen de maniobra excesivo a los jefes de las delegaciones, con lo que demasiadas cosas dependían de su interpretación personal de los objetivos de dicha interacción. Esto confrontaba a las Sociedades Nacionales participantes con mensajes contradictorios del CICR o, visto desde otra perspectiva, les permitía defender distintos enfoques en distintos ámbitos. Dicha tendencia, aunque posiblemente atractiva a corto plazo, acarreará finalmente consecuencias negativas tanto para el CICR como para las Sociedades Nacionales; será perjudicial para la eficacia y la previsibilidad operacionales, así como para el diálogo con los interlocutores locales y los donantes.

En segundo lugar, deben redoblarse los esfuerzos a fin de brindar a las Sociedades Nacionales participantes los medios para resistir a las presiones gubernamentales y a la tentación de figurar, cueste lo que cueste. Durante la guerra, por ejemplo, las Sociedades Nacionales se mostraron muy interesadas por actuar en la Federación de Bosnia-Herzegovina, considerada tal intervención más atractiva por los donantes que las propuestas relativas a proyectos en la República Serbia. Tras la firma del acuerdo de paz de Dayton, algunos Gobiernos occidentales se mostraron partidarios de colaborar en la realización de proyectos acordes con los objetivos políticos que consideraban cruciales, objetivos que no se correspondían automáticamente con las prioridades humanitarias comprobadas sobre el terreno.

Esto contribuyó a que, en los círculos del CICR, se considerara que ciertas Sociedades Nacionales carecían de independencia en términos de financiación y de identificación de proyectos. No obstante, si se adopta una perspectiva a más largo plazo, no hay motivos para retirarse de la cooperación. Al contrario, se impone al CICR la responsabilidad de efectuar mejores evaluaciones e imaginar planes e instrumentos más eficaces para permitir que las Sociedades Nacionales participantes defiendan la especificidad de la Cruz Roja frente al respectivo Gobierno.

En tercer lugar, resulta preocupante la insuficiencia de proyectos —tanto durante la guerra como inmediatamente después— centrados en

torno a la Cruz Roja local. La mayor parte de los programas de colaboración tenía como objeto los sectores médico, de agua-saneamiento y de socorro. Pocos de ellos se centraban en los organismos mismos de la Cruz Roja local. Las Sociedades Nacionales participantes deben estar en condiciones de defender más apropiadamente los intereses de las Sociedades Nacionales en funcionamiento. Hasta la fecha, por ejemplo, pese a las reuniones celebradas al respecto entre las Sociedades Nacionales concernidas, la Federación y el CICR, no se ha aprobado una política común con respecto a cuestiones como los incentivos de remuneración para los voluntarios o profesionales locales de la Cruz Roja. Actualmente, a cada programa que se realiza en el país se aplica la respectiva política. Todas las partes implicadas tienen la correspondiente responsabilidad en esta incoherencia.

Una mirada hacia el futuro

Pocas personas han permanecido indiferentes ante los acontecimientos registrados en Bosnia-Herzegovina. Algunos se indignan de que hayan sido objeto de tanta atención y de tanto interés. Ponen de relieve que el número de programas de Sociedades Nacionales tiene menos que ver con el hecho de que se esté instalando un estado de ánimo que con el hecho de que se trata de un conflicto en *Europa*. No puede negarse que esto sea cierto, al menos en parte. No obstante, también es cierto que quienes defienden esta opinión son los que se muestran más remisos, por lo general, a comprometerse en la colaboración. Por otro lado, los que defienden un enfoque más global para la colaboración entre el CICR y las Sociedades Nacionales están convencidos de que tal colaboración no puede limitarse a Bosnia-Herzegovina, sino que, más bien, esta situación debería considerarse como una oportunidad para aprender. Las lecciones aprendidas pueden adaptarse a otras situaciones. Entre estas lecciones se encuentra la demostración de que la colaboración puede ampliarse desde el núcleo actual de proyectos bilaterales y delegados a un marco mayor, tal como se ha descrito. Se reconoce, asimismo, que aún no se ha consolidado el necesario *estado de ánimo*. El CICR, en general, y el delegado sobre el terreno medio, en particular, siguen tendiendo a adoptar actitudes defensivas o reactivas con respecto a las Sociedades Nacionales participantes y a otros componentes del Movimiento. Como dijo un delegado de cooperación del CICR, la desconfianza para con nuestros interlocutores de la Cruz Roja hace con demasiada frecuencia que acciones bien intencionadas por nuestra parte parezcan meras maniobras institucionales. Esto ha privado a menudo al CICR de ventajas que habría podido tener.

Además, un creciente número de conflictos en los que el CICR interviene actualmente oscilan entre fases agudas y de baja intensidad. La índole crónica de varios de estos conflictos tiene consecuencias para la toma de decisiones con respecto a la operación. Sea en relación con largas guerras civiles, sea por lo que atañe a conflictos sin salida o a contextos inmediatamente posteriores al conflicto, la Cruz Roja suele ser una de las pocas organizaciones presentes de manera coherente en un largo período. *Si a esto se añaden la creciente ambición y la experiencia de varias Sociedades Nacionales participantes*, es probable que se produzca una coexistencia sobre el terreno cada vez mayor de los distintos componentes del Movimiento. Una idea capital en este artículo es que tal evolución debe ser considerada como una oportunidad, y no como una amenaza. Bosnia-Herzegovina ha demostrado que es parte de algunos de los desafíos a los que se enfrenta el CICR en un contexto de cambio continuo de las emergencias y que puede llegar a dar respuesta a los mismos.

Una política de cooperación más global y de mayor alcance permitirá al CICR hacer frente a la competición en la labor humanitaria sobre el terreno. Se ha descrito con frecuencia la especificidad del CICR como *derivada del cometido que le asigna la comunidad de países*. No resultaría sorprendente que en el mundo actual, en constante evolución, la red internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se convierta en el mayor triunfo con que haya contado el CICR. A este respecto, la cooperación entre el CICR y las Sociedades Nacionales en Bosnia-Herzegovina debe considerarse como un paso hacia el futuro.
