El CICR y la asistencia humanitaria: análisis de una política

por David P. Forsythe[1]

En los conflictos armados y en las complejas emergencias actuales, los sufrimientos afectan a un mayor número de personas civiles que de combatientes[2]. Tras la guerra fría, era posible definir una zona de confusión que se distinguía por el intenso sufrimiento de las personas civiles. Pero también se podía identificar una zona de estabilidad desde la que actuaba un complicado sistema de asistencia humanitaria destinado a aliviar el sufrimiento de la población civil. En los reportajes de los medios de información se resaltaba el sufrimiento, pero nunca antes en la historia del mundo se había visto tal variedad de organismos humanitarios prestar socorros de emergencia durante los conflictos armados y las emergencias complejas. Inevitablemente, se elevaron protestas para que mejorara la organización y la coordinación y, en 1991-1992, la ONU creó el Departamento de Asuntos Humanitarios (DAH).

Original: inglés.

[1] El autor desea expresar su agradecimiento a varios colaboradores del CICR que le proporcionaron información para -o comentaron- los primeros borradores de este ensayo. Dichos borradores fueron leídos, asimismo, por William De Mars, Marthe Finnemore y Thomas G. Weiss. También desea agradecer al redactor jefe de la *Revista Internacional de la Cruz Roja* sus útiles comentarios. Todas las opiniones expresadas en el presente artículo son responsabilidad exclusiva del autor.

[2] Según fuentes de la Cruz Roja, durante la primera guerra mundial, el porcentaje de víctimas civiles fue del 15%; durante la segunda guerra mundial, esta cifra alcanzó el 65% y, en los actuales conflictos armados, equivale al 90%. «Campaña Mundial para la Protección de las Víctimas de la Guerra», *RICR*, nº 105, mayo-junio de 1991, p. 331. Véase, asimismo, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (eds), *«Informe Mundial sobre Desastres»*, Ginebra, 1994, p. 36. «Emergencias complejas» es un término amorfo utilizado por la ONU para esquivar el debate acerca de la línea divisoria entre conflictos armados y otras situaciones. Implica, como mínimo, crisis de índole nacional, sufrimientos humanos y falta de control por parte de cualesquiera de las autoridades.

Desde sus comienzos, a mediados del siglo XIX, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se ha interesado por el sufrimiento humano en los conflictos armados. Aunque la preocupación fundamental de lo que hoy se conoce con el nombre de Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) eran los combatientes heridos, su atención se centró luego en las personas civiles. Desde la guerra civil en Nigeria (1967-1970), el CICR viene prestando una significativa asistencia humanitaria en medio de las hostilidades, y no solo en territorios pacíficamente ocupados, aunque sus actividades asistenciales se remontan a mucho antes. A principios de la década de los noventa, el CICR prestaba más asistencia que en cualquier otro período desde sus comienzos, el año 1863. El Movimiento, con el CICR actuando de intermediario humanitario en los conflictos armados, pone de relieve siete principios, de los cuales la imparcialidad, la independencia y la neutralidad. El CICR, cuyo consejo ejecutivo está integrado por ciudadanos suizos, no desea ser ni el brazo humanitario de las Naciones Unidas ni un escaparate humanitario para el Estado suizo, con el que mantiene una relación especial[3].

¿Cuál es, entonces, el cometido actual del CICR y del Movimiento en la asistencia humanitaria internacional, y qué perspectivas de futuro tienen? ¿Seguirán forjándose un cometido único y provechoso? ¿O se verán marginalizados por ciertos progresos, como son una mejor coordinación de la ONU y/u organismos de socorro más eficaces?

Algunos buscarían la respuesta a esas preguntas en el derecho internacional, y se ha dado mucha importancia al tema de la intervención por razones humanitarias y del derecho a la asistencia humanitaria. Es una cuestión importante. Sin embargo, hay otro punto que merece ser destacado. Independientemente de lo que se dice en los libros de derecho acerca de quién puede prestar asistencia, en qué situaciones y quién tiene derecho a recibirla, en el mundo de la posguerra fría son muchas las partes contendientes que nunca han oído hablar de los Convenios de Ginebra y que no conocen el CICR ni los emblemas de la cruz roja/media luna roja, o que consideran la muerte y el sufrimiento de las personas civiles como medios para alcanzar sus objetivos personales y políticos. Como se dijo de Somalia, el año 1992, «prácticamente, todo aquel que llevaba un arma no había oído hablar de los Convenios de Ginebra...»[4]

---

[3] De la extensa bibliografía que existe sobre el Movimiento, veánse, en particular, dos publicaciones recientes: François Bugnion, *Le Comité International de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre*, CICR, Ginebra, 1994; y John Hutchinson, Champions of charity: War and the rise of the Red Cross, Westview Press, Boulder, 1996.

[4] Jennifer Leaning, «When the system doesn't work: Somalia in 1992», en Kevin Cahill (ed), A *framework for survival: Health, human rights, and humanitarian assistance in conflicts and disasters*, Basic Books, for the Council on Foreign Relations, New York, 1993.

El CICR y otros organismos se enfrentan a niños soldados analfabetos y drogadictos, brutales señores de la guerra interesados, ante todo, por el poder personal, y a oficiales militares que ordenan atacar a personas civiles y a socorristas. Colaboradores del CICR y otros socorristas han perdido la vida, incluidos tres delegados del CICR en Burundi, el año 1996. Otros delegados del CICR han sido testigos de tales horrores en lugares como Liberia, que precisan asistencia psiquiátrica.

Las acciones de socorro particularmente importantes requieren la cooperación de quienes tienen el poder en el territorio, digan lo que digan las normas acerca del derecho a la asistencia humanitaria. La única alternativa a la colaboración negociada es replicar con la fuerza militar. Ésta no es una opción viable en la mayoría de las situaciones, debido a la falta de voluntad política por parte de la comunidad internacional. También hay una oposición a la «guerra humanitaria» por razones morales[5]. Incluso en Somalia, los años 1992-1993, las fuerzas militares internacionales no estaban dirigidas, al principio, contra los diferentes dirigentes políticos, sino contra bandidos y gamberros. Los jefes de los clanes somalíes habían aceptado tácitamente el despliegue militar.

Dado que el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos son, a menudo, factores secundarios pasivos, la evaluación de la política del CICR como organismo de socorro se centra en cinco tareas: 1) negociar el acceso a las personas civiles; 2) evaluar las necesidades de índole humanitaria; 3) movilizar recursos; 4) prestar asistencia; 5) evaluar el rendimiento y planificar el futuro[6].

I. Negociar el acceso

En 1995, el CICR contaba con 645 empleados en Ginebra encargados, entre otras cosas, de vigilar las condiciones de las personas civiles en la guerra y en complejas situaciones de emergencia. Durante ese mismo año, para la Institución prestaban servicios otras 1.029 personas sobre el terreno, de las cuales 185 puestas a disposición por Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, integradas en delegaciones zonales y subzonales. A lo largo de 1995, realizó más de 20 importantes programas de asistencia, cuyo coste se elevó a unos 360 millones de

[5] Véase, asimismo, Adam Roberts, «Humanitarian war: Military intervention and human rights», *International Affairs*, 69/3, julio de 1993, pp. 429-450.

[6] Este esquema es una adaptación de Larry Minear y Thomas G. Weiss, *Mercy under fire: War and the global humanitarian community*, Westview Press, Boulder, 1995.

dólares EE.UU., en diferentes lugares conflictivos del mundo[7]. Es justo decir que muchas Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja de Estados más pobres cuentan con muy pocos recursos y no pueden prestar mucho apoyo operacional al CICR. Pero, a veces, el afiliado local disfruta de una posición ventajosa para proporcionar información acerca de la situación, o mantiene contactos provechosos con una parte contendiente. En estos últimos años, el CICR ha hecho un mayor esfuerzo por permanecer en contacto con los afiliados nacionales, y no siempre con el apoyo de su asociación, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que tiene una sede independiente en Ginebra. El CICR tiene el estatuto de observador en la ONU y está, asimismo, en contacto directo con los gobiernos por mediación de otros canales. El jefe de la oficina del CICR en Nueva York se reúne mensualmente con el presidente del Consejo de Seguridad de la ONU. El CICR forma parte de dos grupos consultivos de organizaciones no gubernamentales que se ocupan de socorros, en Nueva York y Ginebra. En 1995, el CICR abrió una oficina en Washington; la sede de Ginebra permanece en continuo contacto con organizaciones no gubernamentales que trabajan en favor de los derechos humanos y con los medios de información internacionales. Así pues, el CICR parece estar razonablemente informado acerca de dónde debe solicitar el acceso a las personas civiles necesitadas.

El objetivo máximo del CICR es lograr un acuerdo explícito con las partes contendientes para desplegar acciones de socorro y poder visitar a los detenidos de todas las partes en conflicto. Por lo que atañe a los socorros, el CICR habitualmente solicita: libertad de movimiento para poder llevar a cabo evaluaciones, derecho a supervisar los socorros para garantizar la imparcialidad, control administrativo sobre el sistema de distribución, así como autorización para evaluar ulteriormente los efectos de su acción[8]. Pero, habida cuenta de la notoria falta de respeto de los principios humanitarios por parte de los diferentes contendientes, y de la presencia de otros organismos de socorro a los que las partes pueden recurrir, conseguir el acceso en esas condiciones es todo un arte diplomático.

---

[7] Informe de actividad, CICR, Ginebra, 1996. En la contabilidad del CICR, la asistencia se anota por separado con respecto a otras categorías como son, «apoyo operacional de las delegaciones» y «gestión», y resulta difícil, así, obtener una idea del coste global de las actividades asistenciales.

[8] Marion Harroff-Tavel, «La acción del Comité Internacional de la Cruz Roja ante las situaciones de violencia interna, *RICR*, nº 117, mayo-junio de 1993, p. 219.

Son muchos los que opinan que, en las negociaciones de acceso, el CICR se muestra rígido e inflexible poniendo de relieve las normas del derecho humanitario y los principios de la Cruz Roja. El presidente del Consejo Internacional de Médicos sin Fronteras (MSF) opina que el CICR nunca intenta prestar asistencia humanitaria sin autorización debido a sus vínculos con el derecho internacional[9]. MSF fue parcial porque consideraba que, durante la guerra civil nigeriana, no se había prestado el adecuado socorro a Biafra debido, según esa organización, a que el CICR estaba demasiado preocupado por el consentimiento de las autoridades federales. Un experto en socorros considera el compromiso del CICR para con los principios de la Cruz Roja como «inviolado»[10]. El examen superficial de algunos acontecimientos parece reforzar tal opinión.

En ciertas situaciones, el CICR preferirá suspender sus actividades o retirarse de un lugar antes que violar las normas vigentes. Durante la guerra civil de Nigeria, después de que las fuerzas aéreas federales derribaran un avión que intentaba distribuir socorros de la Cruz Roja al enclave de Biafra sin la autorización de Lagos, el CICR suspendió sus actividades[11]. En el artículo 23 del IV Convenio de Ginebra de 1949, cuyo objeto son los conflictos armados internacionales, se estipula que un Estado beligerante puede exigir la garantía de que la asistencia material es neutral.

En la ex Etiopía imperial, el año 1988, el CICR dio por finalizadas sus actividades de asistencia porque opinaba que los planes de socorro del gobierno central eran severos e inaceptablemente políticos. El Gobierno de Mengistu utilizaba los socorros internacionales para persuadir a las

---

[9] Montieth Illingworth, «Remedies for an ailing world: An interview with Doris Schopper», *Hemispheres*, United Airlines, Chicago, junio de 1995, pp. 19-24.

[10] Andrew S. Natsios, «NGOs and the UN system in complex humanitarian emergencies», en Thomas G. Weiss y Leon Gordenker (eds), *NGOs, the UN, and global governance*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1996, p. 73.

[11] Thierry Hentsch nos da una relación interna en *Face au Blocus: La Croix-Rouge internationale dans le Nigéria en guerre (1967-1970)*, Graduate Institute of International Studies, Ginebra, 1973. El CICR había obtenido de Lagos autorización para «volar bajo su propia responsabilidad». Una vez revocada esa autorización, el CICR siguió participando en vuelos «nocturnos»: los aviones de la Cruz Roja se mezclaban con los que transportaban armamento a las fuerzas de Biafra. Por lo tanto, ese transporte aéreo no era totalmente neutral. Pero, al CICR le preocupaban las personas civiles del enclave de Biafra y competía con *Joint Church Aid (JCA)*, una coalición de organismos de socorro, a la que no le interesaban demasiado detalles como la autorización gubernamental o la neutralidad. Si el CICR se hubiese retirado antes, habría dejado la asistencia durante la guerra en manos de JCA perdiendo el apoyo de gran parte de la opinión pública en Europa y Norteamérica, que era pro Biafra.

personas civiles de que aceptaran los proyectos de reubicación y abandonaran las zonas rebeldes. Como consecuencia de esa política, algunas familias fueron separadas. Otros organismos de socorro aceptaron participar en ese plan. Pero, tras una larga y complicada situación en la que, entre otras cosas, el CICR no pudo visitar a los prisioneros en poder del gobierno central, la Institución acabó retirándose. Para gran consternación del CICR, la Federación Internacional asumió las actividades de asistencia aceptando las condiciones del gobierno, condiciones que el CICR acababa de rechazar.

A comienzos de la década de los noventa, en ex Yugoslavia, país donde el CICR dirigía una acción de socorro, segunda en importancia tras la del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), algunos observadores opinaban que los principios del CICR son más sólidos que los del ACNUR[12]. En su opinión, era más probable que fuera el CICR el que suspendiera las distribuciones de socorros por motivos relacionados con la imparcialidad y la neutralidad, aunque ello conllevara privaciones para la población civil. En comparación, el ACNUR parecía tolerar mejor que el CICR las dispersiones y los objetivos políticos, aunque ambos organismos actuaban, fundamentalmente, en favor de las personas civiles. En Bosnia-Herzegovina, el CICR y el ACNUR, en muchos aspectos parecidos, divergieron, en ocasiones, acerca de lo que es un ámbito adecuado para los organismos humanitarios en el fragor de la guerra.

Asimismo, en Sudán, durante muchos años, el CICR no daba su aprobación para los planes de socorro destinados al sur de ese agitado país a no ser que se le garantizara que no habría descarríos por parte del ejército. Aunque esto significaba que, a veces, las personas civiles no recibían asistencia, también es cierto que se concertaron algunos acuerdos satisfactorios de tiempo y efectos limitados[13].

Fueron los propios colaboradores del CICR quienes contribuyeron a crear la imagen de gran respeto de las normas y los principios diciendo

---

[12] Larry Minear y Thomas G. Weiss, *op. cit.* (nota 6). V., asimismo, Larry Minear *et al.*, *Humanitarian action in the former Yugoslavia: The U.N.'s Role 1991-1993*, Occasional Paper # 18, Brown University, Watson Institute, Providence, RI, 1994, pp. 43, 78.

[13] Para un análisis ecuánime, véase Larry Minear, *Humanitarianism under siege: A critical review of operation lifeline Sudan*, Red Sea Press, Trenton, NJ, 1991; y Francis M. Deng y Larry Minear, The Challenges of famine relief: Emergency operations in the Sudan, Brookings, Washington, 1992.

que el CICR no puede hacer caso omiso del derecho internacional humanitario ni del consentimiento gubernamental, dado que él mismo ha contribuido a desarrollar ese derecho[14]. Sin lugar a dudas, los juristas del CICR argüirían que todo lo que hace el CICR se basa en los principios de la Cruz Roja y en el espíritu del derecho internacional humanitario, incluido el derecho de iniciativa del CICR.

No obstante, el CICR, no solo actuó de forma bastante «revolucionaria», por una vez, durante la guerra civil de Nigeria, distribuyendo socorros de manera que beneficiaba a algunos objetivos políticos de Biafra y perjudicaba a varias partes del lado federal, sino que se opuso a sabiendas a los deseos del gobierno central etíope. A partir de 1976, el CICR participó en una acción de socorro «transfronteriza» desde Sudán, prestando asistencia a Tigré y Eritrea, entonces territorios sublevados. El CICR intentaba, asimismo, obtener autorización de Tigré para visitar a los combatientes etíopes en poder del movimiento rebelde. En ese contexto, incluso retiró el emblema de la cruz roja de sus camiones para evitar mejor los ataques aéreos etíopes contra los convoyes de socorro. En mayo de 1987, se retiró de las actividades transfronterizas, arguyendo que las necesidades de emergencia de las personas civiles en Tigré habían desminuido. También es verdad que sus tentativas de visitar a los detenidos nunca tuvieron éxito. Aunque el derecho internacional humanitario puede resultar algo confuso cuando se aplica a ese tipo de situaciones, no hay duda de que, desde el punto de vista de los etíopes, el CICR «se había colado» en Tigré[15].

Parece ser que, en varias ocasiones, el CICR comunicó al gobierno que estaba distribuyendo socorros en una situación de guerra o de emergencias complejas, pero seguramente no solicitó la autorización para ello. Aparentemente, ese tipo de acción prevaleció en Afganistán en la década de los ochenta, actuando desde Pakistán. Una muestra excepcional de este comportamiento se dio en Camboya tras la invasión vietnamita de 1979. Al ver las necesidades de las personas civiles en el interior del país, el CICR y el UNICEF desplegaron una acción transfronteriza desde Tailandia. Cuando el gobierno de Phnom Phen protestó, el CICR y el

[14] Bugnion, *op. cit.* (nota 3), p. 364: El CICR *«ne peut ignorer cet ensemble de règles qu'il a contribué lui-même à établir et dont il demande le respect par les États»*.

[15] V. además, William De Mars, «Contending neutralities: Humanitarian organizations and war in the Horn of Africa», en Charles Chatfield, Ron Pagnucco y Jacckie Smith (eds), *Solidarity beyond the State: The dynamics of transnational social movements*, Syracuse University Press, Siracusa, 1996.

UNICEF siguieron defendiendo el deber de asistir a las personas civiles necesitadas; pero, sin duda, eran conscientes de que el gobierno camboyano carecía de los medios para respaldar sus objeciones. Al final, el Gobierno aceptó la realidad del socorro internacional[16].

El CICR ya había prestado asistencia transfronteriza en pequeña escala a los curdos irakíes, actuando desde Irán antes de la caída del sah. Así como recientemente, en el mismo contexto, el CICR mostró cierta reticencia, es poco probable que se notificara a Saddam Hussein la asistencia prestada a sus enemigos étnicos nacionales[17]. En lugares como Liberia, sin control efectivo del gobierno central, era imposible solicitar autorización. El CICR, al igual que otros organismos de socorro, hizo lo que pudo intentando obtener la colaboración de las fuerzas paramilitares locales.

En Somalia, a comienzos de la década de los noventa, el CICR continuó distribuyendo socorros, incluso después de que otros organismos se retiraran, y a pesar de que se perdió del 5% (1993) al 20% (1992) de los socorros por desbaratamiento político y de otra índole. El CICR decidió alquilar sus propias fuerzas locales de protección formadas por individuos armados, y les pagó con arroz, para poder distribuir socorros a las famélicas personas civiles, que eran cientos de miles. Cuando la ONU autorizó la presencia de fuerzas militares para garantizar la seguridad de la asistencia humanitaria, el CICR aceptó colaborar con esa impresionante presencia militar, trabajando con la Media Luna Roja Somalí al término de un sistema logístico que estaba dominado por las fuerzas armadas de EE.UU. Es verdad que era un sistema de asistencia militarizado, aunque supuestamente imparcial, dado que su objetivo era beneficiar a las personas civiles sin distinción en cuanto a su orientación política, sexo, etnia, clan u identificación de otra índole. Luego, el CICR arguyó que el ejército debía mantenerse al margen de la asistencia y dejarla en manos de organismos no gubernamentales imparciales. Pero, en Somalia, el CICR colaboró con las fuerzas militares y con grupos armados locales para salvar la vida de las personas civiles[18].

---

[16] Bugnion, *op. cit.* (nota 3), pp. 946-8.

[17] Christophe Girod, *Tempête sur le désert: Le Comité international de la Croix-Rouge et la guerre du Golfe 1990-1991*, Bruylant, Bruselas, 1994, p. 28.

[18] Aproximadamente en la misma época, en la ex Yugoslavia, el CICR aceptó la protección militar para garantizar la liberación y el intercambio de prisioneros, pero no para prestar asistencia a la población civil. El ACNUR aceptó la protección militar de la FORPRONU para desplegar sus actividades asistenciales.

¿Qué nos revelan estos ejemplos sobre el CICR y la negociación del acceso de la asistencia humanitaria? Independencia, imparcialidad, neutralidad y demás normas de interés para el CICR se abandonan en tiempos de guerra y en complejas situaciones de emergencia. La proliferación de organismos de socorro dificulta al CICR la tarea de insistir con éxito en sus valores, o de llamar la atención sobre cualquier derecho a la asistencia humanitaria que figure en el derecho humanitario. Al CICR le interesa la acción basada en principios firmes, y hacer el bien sobre el terreno en favor de la población civil necesitada (y de los prisioneros). Tiene, asimismo, la fama, al menos por lo que a operaciones en pequeña escala se refiere, de dejar amplio margen de maniobra a los delegados que actúan sobre el terreno. Todos estos factores impiden una coherencia perfecta.

Así pues, no hay un modelo, único y dominante, de acceso del CICR a las personas civiles necesitadas. La Institución prefiere claramente un acuerdo negociado con todas las partes, compatible con las normas jurídicas y las de la Cruz Roja. Pero, cuando no se ha podido lograr esa situación ideal, ha actuado de diferentes maneras en distintas situaciones, con un gran espíritu pragmático. No es tan legalista como algunos creen, pero tampoco es un organismo privado de asistencia más. Al igual que sus portavoces, trabaja a ambos lados de la barrera. Hace hincapié en el derecho internacional público y en los principios de la Cruz Roja (aprobados por las Conferencias de la Cruz Roja en las que los Estados están representados) pero, en ocasiones, ha actuado en contra de los deseos de algunas autoridades públicas por el bienestar de las personas civiles en apuros. También ha actuado en circunstancias oscuras en las que no está claro si ha obtenido o no autorización.

II. Evaluación de las necesidades

El mismo sistema inconexo que funciona para identificar a las personas civiles necesitadas funciona para evaluar las necesidades de las mismas. En 1992, la ONU nombró a un subsecretario general para Asuntos Humanitarios, que hacía las veces de coordinador de socorros de emergencia, y que estaba vinculado a un embrionario sistema de alerta anticipada de la ONU, dotado de cierta capacidad de evaluación. Incluso los organismos de información del Estado, con sus recursos por vía de satélite, podían ponerse al servicio de la evaluación.

En la mayoría de los conflictos, no se hace una única evaluación coordinada de las necesidades humanitarias. Si el conflicto despierta el suficiente interés, es probable que haya un abanico de evaluaciones: por parte del ACNUR con respecto a los refugiados y a las personas en

situaciones similares; el UNICEF, por lo que a las madres y a los niños se refiere; la OMS por lo que atañe a la salud; y, eventualmente, por parte de los representantes de la ONU residentes en países donde se realizan los proyectos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), etc. En Somalia, el mes de febrero de 1992, *Africa Watch*, entonces una subdivisión de *Human Rights Watch*, que habitualmente se ocupa de derechos civiles y políticos, envió un equipo de evaluación, junto con *Physicians for Human Rights*, para evaluar las necesidades de asistencia en ese debilitado estado[19]. Por aquel entonces, el CICR ya estaba efectuando evaluaciones en Somalia, al igual que un representante especial del secretario general de las Naciones Unidas, que la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), y que otros tantos. Asimismo, en ex Yugoslavia, a comienzos de la década de los noventa, se llevaron a cabo muchas evaluaciones de las necesidades de la población civil, incluidas las de las oficinas locales de la ex Cruz Roja Yugoslava[20]. «El CICR no acepta informes o solicitudes de cualquier fuente externa»[21]. En la primavera de 1991, los EE.UU. y algunos Estados occidentales intervinieron enérgicamente en el norte de Irak, en teoría para proteger y prestar asistencia a los curdos irakíes. Algunas Sociedades Nacionales de la Cruz Roja, por ejemplo la Cruz Roja Norteamericana, siguieron el ejemplo del respectivo Gobierno en aquella situación. El CICR, que ya hacía unos diez años que prestaba servicios en Bagdad, hizo su propia evaluación de las necesidades de la población civil en el norte de Irak. El CICR no actuó sobre la base de los informes de los gobiernos y de las Sociedades de la Cruz Roja participantes.

Pero la autoevaluación no es un principio a toda prueba; el CICR actuará sobre la base de un informe de «un interlocutor de su elección»[22]. En Irak, a mediados de la década de los noventa, el CICR se basó en la evaluación de las necesidades de la población civil efectuada por la OMS como parte de un llamamiento hecho para recaudar fondos destinados a actividades de socorro[23]. La amplia evaluación realizada por la OMS correspondía con los propios datos del CICR relativos a sectores más pequeños de la población. El CICR instó a la ONU para que prestase

[19] Leaning, en Cahill, *op. cit.* (nota 4), p. 108.

[20] Minear y otros, *Humanitarian action, op. cit.* (nota 12), p. 31.

[21] CICR, *«The role of the ICRC in relief operations»*, marzo de 1994, documento no publicado, consultado con autorización.

[22] *Ibíd.*

[23] CICR, Emergency appeal, 1995, p.155.

mayor atención a la suerte que corría la población irakí cuyos apuros estaban directamente relacionados con las sanciones económicas impuestas con el consentimiento de la ONU.

El CICR cuenta con una serie de personas especializadas en evaluar las necesidades de las personas civiles por lo que a la salud, a la nutrición, al alojamiento, al agua potable, etc. se refiere. En una gran delegación zonal del CICR, por ejemplo, la de Nairobi (Kenia), varios de esos especialistas ya están sobre el terreno y es posible enviar rápidamente a otros desde Ginebra. Obviamente, si el CICR está excluido de un país, como en Camboya bajo los jemeres rojos o en Sudán durante gran parte de la década de los noventa, no es posible llevar a cabo una evaluación en regla.

En general, el problema no es tanto realizar una evaluación correcta como movilizar la respuesta adecuada. Somalia es un buen ejemplo al respecto. Varios organismos pronosticaron una hambruna masiva para finales de 1991 y comienzos de 1992. El CICR, *Save the Children Federation* (sección británica) y, quizá, otros presentaron el problema con gran precisión. La ONU nombró a un representante especial, en mayo de 1992; pero, hasta el mes de julio, no comenzó a ponerse en marcha el mecanismo internacional. Hubo que esperar hasta octubre, antes de que la ONU ideara un plan internacional coordinado para hacer frente a la hambruna en Somalia. Por último, en diciembre de 1992, se autorizó el envío de fuerzas militares para garantizar la asistencia humanitaria[24].

III. Movilización de recursos

El CICR ocupa una ventajosa posición con miras a movilizar fondos para socorros, siendo como es parte de un movimiento internacional muy respetado, cuyo cometido en los conflictos armados goza de reconocimiento legal, y siendo muy conocido de importantes donantes como son USAID y la Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO). Pero la magnitud de los desastres puede sobrepasar las capacidades del CICR; la Institución no siempre ha movilizado ciertos tipos de socorros, y no siempre se ha mostrado proclive a recaudar fondos.

Hace más de diez años, desde mediados de la década de los ochenta, el CICR cuadruplicó su presupuesto para socorros, hasta más de 350 millones de dólares EE.UU. La Institución encontró, asimismo, el personal

[24] V., en particular, Leaning, en Cahill, *op. cit.*, (nota 4), pp. 114, 117.

necesario para dirigir sus programas de socorro, en parte contratando a menos suizos. Los que deseaban que el CICR se centrara en asuntos relacionados con la detención y quienes querían que la Institución se limitara a pequeñas operaciones de socorro se han visto claramente superados por los acontecimientos. Pero, no está tan claro cuál es la capacidad límite de socorro del CICR.

El éxodo, en 1994, de varios millones de personas de Ruanda o el pronóstico de hambruna de cientos de miles de somalíes, los años 1992 y 1993, ya superaba claramente la capacidad del CICR para hacer frente por sí solo. Retrocediendo hasta 1971 y a los acontecimientos en Pakistán oriental, que pronto se convertiría en Bangladesh, la magnitud de las necesidades de índole humanitaria siempre requirió la acción de la ONU[25]. En general, se cree que algunos programas de socorro son tan imponentes que solo los gobiernos, en particular el respectivo ejército, pueden hacerse cargo adecuadamente[26]. Pero las operaciones de socorro del CICR en Somalia no fueron pequeñas hasta finales de 1991 y, en Bosnia-Herzegovina y en Jordania, a comienzos de la década de los noventa, el CICR coordinó importantes operaciones de socorro.

Es posible que una mejor coordinación de los llamamientos de socorro por mediación de la ONU y de su DAH resten importancia al cometido del CICR como motor de importantes acciones asistenciales de la Cruz Roja. No obstante, es improbable que esto suceda en un futuro próximo. Donantes importantes, como USAID y ECHO, no insisten en imponer un sistema coordinado de movilización de esa índole, en parte porque consideran al CICR digno de gran confianza y estiman que está en muy buena posición en algunos conflictos. Algunas tentativas de la ONU de coordinar llamamientos han sido decepcionantes[27].

Resulta bastante sorprendente que, tratándose de un organismo cuyos orígenes se remontan a la asistencia médica prestada a los heridos de guerra en 1859, el CICR no intentara desempeñar un papel preponderante en la movilización de socorros médicos hasta la década de los setenta. Éstos dependían, sobre todo, de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja

[25] Thomas W. Oliver, *The United Nations in Bangladesh*, Princeton University Press, Princeton, 1978. En aquella situación, por una vez, el coordinador de socorros de la ONU era suizo y miembro, asimismo, del CICR. No siempre estaba claro si esa persona representaba a la ONU o al CICR cuando dirigía las actividades de socorros.

[26] Thomas G. Weiss (redactor), *Humanitarian emergencies and military help in Africa*, Macmillan, for the international Peace Academy, Londres, 1990.

[27] Larry Minear y Thomas G. Weiss, *op. cit.* (nota 6), p. 118.

y de la Media Luna Roja. En 1977, el CICR incluyó una División Médica, y no solo un coordinador médico, en su estructura de Ginebra. En parte debido a la competencia de Médicos sin Fronteras y de otros grupos médicos, a mediados de la década de los noventa, el CICR había ampliado sus actividades médicas hasta el punto de que el 20% de su presupuesto de emergencia y el 10% aproximadamente de su presupuesto habitual se destinaban a actividades médicas sobre el terreno. Algunas personas de la sede de Ginebra opinaban que esas actividades duplicaban o restaban esfuerzos a nivel nacional. En cualquier caso, el CICR tardó en reconocer la necesidad de socorros médicos internacionales, una necesidad parcialmente cubierta por otras organizaciones que, generalmente, tenían un cometido más amplio y, en ocasiones, un enfoque distinto que el del CICR[28]. Algunos de los aspectos más duros de la competencia se moderaron a mediados de la década de los noventa[29]. En lugares como Ruanda, el año 1994, el personal de MSF trabajó bajo la égida del CICR y según las normas de actuación del CICR.

En cuanto a saber si el CICR moviliza el tipo adecuado de socorros, es un tema controvertido. La mayoría de los integrantes de la División de Socorros no considera este tema como un problema importante y persistente. Existen directrices claras para las donaciones en especie[30]. Pero los donantes no siempre se atienen a dichas directrices, y abundan las historias sobre una Sociedad de la Cruz Roja/Media Luna Roja o sobre un gobierno que insistían en proporcionar algo inadecuado o innecesario. Pocas veces se ha acusado al CICR de solicitar socorros inadecuados, aunque algunos opinan que, en Somalia, a comienzos de la década de los noventa, éste debería haber empleado zahína en vez de arroz para disminuir las tentativas de descarrío del valioso arroz.

---

[28] MFS no era una organización orientada hacia los conflictos armados y, al principio, no le interesaba mucho la cuestión del consentimiento gubernamental. A *Physicians for Human Rights* interesaba, en particular, la medicina forense, mientras que el CICR se negaba a cooperar en causas penales con miras a facilitar sus actividades en los países. El CICR, independientemente de su discreta diplomacia, tampoco intentó movilizar una oposición al abuso de la ética médica relacionada con los detenidos. A este respecto, véase Eric Stover, *The open secret: Torture and medical profession in Chile*, American Association for the Advencement of Science, Washington, julio de 1987, y Gregg Bloche, *Uruguay's military physicians: Cogs in a system of state terror*, American Association for the Advancement of Science, Washington, marzo de 1987.

[29] Rony Brauman, «The *Médecins sans Frontières* experience», en Cahill, *op. cit.* (nota 4), cap. 13.

[30] CICR División de Socorros, *Handbook for donors: Technical guidelines for donations in kind to ICRC relief operations*, CICR, Ginebra, septiembre de 1989.

Por último, convendría hablar un poco de su actitud en cuanto a captar la atención, a recursos materiales y a personal. En la década de los setenta, el equipo de un estudio internacional criticó la falta de apertura y las deficientes relaciones públicas del CICR[31]. El equipo del estudio opinaba que el CICR había atribuido una importancia innecesaria y disfuncional a la discreción relacionada con las visitas a los centros de detención y que, en consecuencia, Ginebra no había prestado el máximo apoyo a ciertos círculos. La «distancia» del CICR con respecto a las Sociedades Nacionales era un buen ejemplo al respecto. Desde aquel informe, sea cual fuere el motivo, el CICR ha intensificado mucho sus actividades de relaciones públicas y con los medios de información. En Somalia, el año 1992, el CICR organizó un viaje y una sesión informativa para unos 730 periodistas llegados de Kenia para que comprendiesen mejor la situación[32]. Los directivos del CICR han intentado utilizar el arma de la protesta pública o de las declaraciones públicas con mucha más frecuencia que antes[33], y sin poner en peligro a las víctimas que la Institución intenta proteger. La cuestión fundamental no es la protesta pública en sí, sino la apertura efectiva en el momento y del modo apropiados a fin de obtener más apoyo moral y material para la asistencia humanitaria (y para asuntos relacionados con la detención).

Sin embargo, el CICR no abrió una oficina en Washington hasta el año 1995. Teniendo en cuenta la importancia de EE.UU., en particular, su Congreso, en todos los aspectos de las relaciones internacionales tras la guerra fría, y habida cuenta de que otros organismos, por ejemplo el ACNUR, contaban desde hacía tiempo con una oficina en Washington para presentar sus preocupaciones, la reacción del CICR fue tardía. También en otros aspectos el CICR seguía avanzando lentamente por lo que a atraer la atención sobre las víctimas de la guerra

[31] Donald D. Tansley, *Informe Final: Una agenda para la Cruz Roja*, Instituto Henry Dunant, Ginebra, 1975, pp. 23, 24, 54, 78, 80, 126-7. Conviene señalar que el autor era consultor en el equipo de ese estudio, y redactó parte del informe.

[32] Claudio Caratsch, «Humanitarian design and political interference: Red Cross work in the post-Cold War period», *International Relations*, nº 11/4, abril de 1993, p. 308. El señor Caratsch, uno de los vicepresidentes del CICR, añadió luego que eso era mucho más de lo que el CICR hace habitualmente y que, a menudo, los periodistas consideran que los comunicados de prensa del CICR no son lo suficientemente «atractivos», p. 312.

[33] V., por ejemplo, *The Economist*, del 21 de mayo de 1988, p. 80.

y las emergencias complejas se refiere[34]. Algunos miembros de la sede de Ginebra estarían dispuestos a colaborar con estudiantes y periodistas, pero otros rehusarían con excusas baladíes. Un estudiante hizo referencia a la «educada táctica de cerrojo» del CICR cuando solicita su colaboración[35]. En no pocas ocasiones, algunos funcionarios humanitarios opinaron que era difícil trabajar con el CICR, o tacharon de «quisquillosa» su postura en las actividades de socorro. En la fraseología diplomática de dos autores, el CICR no es «una organización que se tome su estatuto especial a la ligera»[36].

En conjunto, parece variable el historial del CICR sobre movilización de recursos y promoción de interés por las víctimas de la guerra y de conflictos. El CICR ha contribuido a reunir importantes socorros destinados a lugares como Somalia, Bosnia-Herzegovina y Jordania, aunque en ocasiones resulta difícil determinar el cometido exacto del CICR en comparación con USAID, etc. No obstante, tardó en cubrir las necesidades de socorros médicos internacionales, en convencerse de la importancia de una oficina en Washington y en admitir la necesidad de gran apoyo y amplia colaboración. Dada la importancia que atribuye al despliegue de una labor discreta en los países, pocas veces ha sido el organismo clave que capte la atención del público sobre un problema de índole humanitaria de gran envergadura, aunque la diplomacia discreta es difícil de justificar.

IV. Distribución

Tras la segunda guerra mundial, el CICR distribuyó socorros en pequeña escala en Oriente Próximo, y solo comenzó a prestar ayuda alimentaria en conflictos en curso de manera continua y significativa tras la guerra civil de Nigeria[37].

---

[34] Michèle Mercier, *Crimes sans châtiment: L'action humanitaire en ex-Yougoslavie 1991-1993*, Bruylant, Bruselas, 1994; y Christophe Girod, *op. cit.* (nota 17). Ambos libros fueron publicados primeramente en francés. El primero fue publicado, asimismo, en inglés: *Crimes without punishment*, Pluto Press, Londres, 1995. Pero el último no fue publicado en inglés a causa de una protesta diplomática. Sin embargo, en opinión del autor de este artículo, poco hay en el texto francés de Girod que justifique la no publicación en inglés. Una persona entrevistada en Ginebra me dijo: «Una protesta diplomática no debe tomarse a la ligera». Es poco probable que muchos organismos humanitarios, que promueven el interés independiente por las personas civiles, retiren de la circulación un relato histórico simplemente porque un Estado no está de acuerdo con su contenido.

[35] Hutchinson, *op. cit.* (nota 3), p. 3.

[36] Minear y Weiss, *op. cit.* (nota 6), p. 164.

[37] CICR, *«The role of the ICRC in relief operations»*, *op. cit.* (nota 21), pp. 1-2. Véase, asimismo, Dominique-D. Junod, *The Imperiled Red Cross and the Palestine Eretz-Yisrael Conflict* 1945-1952, Kegan Paul International, Londres y Nueva York, 1996.

Es cierto que, a pesar de que la ONU ha creado el DHA, en la mayoría de los conflictos armados y de emergencias complejas sigue observándose un «pluralismo a rienda suelta»[38]. A comienzos de la década de los noventa, en ex Yugoslavia, eran unas 125 ONG las que se ocupaban de socorros, sin contar a las intergubernamentales, gubernamentales y a los grupos intranacionales y locales[39]. Hasta donde es posible sacar conclusiones de esta compleja situación, se puede decir que, frecuentemente, la colaboración técnica o logística entre varios organismos humanitarios es buena; pero la coordinación de estrategias es un asunto distinto.

No son pocas las veces que el CICR reparte el trabajo con otros importantes organismos humanitarios, como el ACNUR, el UNICEF, el Programa Mundial de Alimentos, etc. Esta división del trabajo concierne a los alimentos, al agua, al alojamiento y a los servicios médicos. En ex Yugoslavia, el ACNUR realizó el mayor programa de socorros; y el CICR, el segundo con muy poca duplicación o confusión entre ambos. Los dos tenían su sede en Ginebra, ambos aspiraban a lograr objetivos similares, y cada uno respetó al otro. En Sudán, durante gran parte de la década de los ochenta, el UNICEF era el organismo líder de la ONU; el CICR y UNICEF llegaron a un acuerdo con respecto a cuál de ellos hacía qué y dónde. En Ruanda, el año 1994, el CICR prestó servicios en el país mismo con otros grupos, por ejemplo MSF, mientras que el ACNUR y otros se ocuparon de unos dos millones de personas civiles necesitadas en Zaire y en otros lugares. En Sri Lanka, las décadas de los ochenta y noventa, el CICR «neutralizó» los socorros de emergencia distribuidos por el gobierno destinados a la península de Jaffna, donde un movimiento rebelde/secesionista estaba atrincherado la mayor parte del tiempo. Otros organismos, como el ACNUR, Oxfam, *Save the Children*, MSF, y grupos locales desplegaron otras actividades con poca duplicación. En Liberia, el CICR llegó a un acuerdo con el UNICEF (que se hizo cargo de la realización de un programa de emergencia del CICR para niños abandonados) y el Programa Mundial de Alimentos (que suministraba alimentos para una operación de socorro del CICR destinada a algunas personas civiles aisladas a causa de los combates). Ya hemos mencionado la colaboración CICR-UNICEF en Camboya, y hemos hecho referencia de pasada a la colaboración CICR-ONU con respecto a lo que se convertiría después en Bangladesh. Según una opinión enterada, «En los últimos

[38] Citado en Randolph C. Kent, *Anatomy of disaster relief: The international network in action*, Pinter Publishers, Londres, 1987, p. 173.

[39] Minear et al., *Humanitarianism in the former Yugoslavia, op. cit.* (nota 12), p. 40.

veinte años, la rapidez y la eficacia de la reacción humanitaria en cuanto a las ... crisis ha mejorado considerablemente, lo que demuestra los progresos realizados a nivel técnico»[40].

Está muy bien y es muy bonito decir que «tratándose de emergencias humanitarias no hay lugar para rivalidades y peleas tontas»[41]. Pero se dan casos de competencia, y ya hemos hecho referencia al CICR y a la *Joint Church Aid* en Nigeria, al CICR y a la Federación Internacional en Etiopía, y al CICR y otros grupos de médicos como MSF. Los grupos privados de socorro luchan por «participar en el mercado» y quieren adquirir una reputación independiente aunque solo sea con miras a una futura recaudación de fondos. Los distintos organismos de la ONU también buscan la fama independiente, en parte porque dependen de las contribuciones de donantes como EE.UU. Es posible que los directivos de organismos de socorro aspiren a la independencia en busca de reconocimiento personal. Algunos organismos se preocupan más que otros de las normas internacionales, legales o no. Unos emplean más que otros la protesta pública acerca de una actuación errónea. Hay quien cree que debería hacer uso de su presencia para facilitar las causas criminales; el CICR no está de acuerdo. La complejidad de las situaciones, como en Etiopía, en las décadas de los setenta y ochenta, o en Zaire, en la década de los noventa, garantiza una variedad de puntos de vista entre los organismos humanitarios acerca de lo acertado de cualquier política[42].

Habida cuenta de que el cometido del CICR incluye asuntos relacionados con la detención, y debido a que, en ocasiones, desempeña tareas especiales, pueden verse afectadas sus decisiones acerca de la asistencia. Es muy probable que su actitud con respecto a los socorros en la Etiopía imperial estuviera, hasta cierto punto, motivada por su empeño en visitar a los combatientes detenidos. Es evidente que, a veces, el CICR ha utilizado la asistencia como «cebo» o «aliciente» para lograr el acceso a los detenidos. En México, en la década de los noventa, la decisión del CICR de prestar socorro en la provincia de Chiapas parecía estar relacio-

---

[40] *Médecins sans fontières (eds), Populations in danger*, MSF-UK, Londres, p. 13.

[41] Jan Eliasson, citado en: Erskine Childers, con Brian Urquhart, *Renewing the United Nations system*, The Dag Hammarskjöld Institute, for the Ford Foundation, Upsala, 1994, p. 255.

[42] El año 1994, tras el masivo éxodo ruandés, varios organismos de socorro no conseguían ponerse de acuerdo sobre si había que distribuir víveres en los campamentos de refugiados controlados por la milicia. El ACNUR prosiguió la distribución de víveres, pero MSF puso término a sus actividades médicas porque pensaba que estaba contribuyendo a la reanudación de los combates.

nada con preocupaciones más importantes en conexión con los presos y con otros asuntos que requieren un intermediario neutral[43].

El CICR es el único en decidir cuándo las condiciones de seguridad requieren la suspensión de sus actividades. Permaneció en Somalia mucho tiempo después de que la mayoría del personal de la ONU se hubiera retirado. Pero, en otros lugares, como Bosnia-Herzegovina y Liberia, suspendió los socorros, a comienzos de la década de los noventa, por razones de seguridad. Entre 1988 y comienzos de 1994, fueron secuestradas, durante períodos de tiempo variables, 18 personas que trabajaban en delegaciones del CICR y otras 8 perdieron la vida en distintas circunstancias[44].

Salvo en contadas ocasiones en que el CICR distribuye socorros con fines de rehabilitación de emergencia o de desarrollo, solo proporciona socorros básicos o de emergencia. De vez en cuando, distribuye semillas, aperos de labranza, equipo de pesca, etc. para que la gente pueda valerse por sí misma una vez concluida la fase de emergencia. El CICR ha realizado, asimismo, programas de vacunación del ganado por razones relacionadas tanto con la preocupación por la autosuficiencia como con la autoestima. La Institución intenta evitar la dependencia prolongada con respecto a sus socorros. Pero, en Ginebra, se está debatiendo la cuestión de los socorros de emergencia con escasa asistencia para el desarrollo, situación que puede conducir a la repetición de las crisis.

La Institución respeta las estipulaciones de la ONU relativas a los embargos, incluso cuando opina que la ONU comete un error. Así, cuando el Consejo de Seguridad impuso grandes sanciones a Irak, a comienzos de la década de los noventa, el CICR no intentó obviar las sanciones, aunque consideraba que dicha política era demasiado dura para los grupos vulnerables de la población civil irakí.

En general, el CICR tiene fama de distribuir socorros rápidos y eficaces, particularmente en pequeña y media escala. Al ser mucho más pequeño y más flexible que los organismos de la ONU, y porque cuenta con personal sobre el terreno en muchos puntos del mundo, es capaz de actuar de manera oportuna. Es especialmente conocido por su eficiencia logística y por la disciplina y la entrega de su personal[45].

---

[43] Béatrice Mégevand, «Entre la insurrección y el gobierno», *RICR*, nº 127, enero-febrero de 1995, pp. 101-115.

[44] *Cruz Roja/Media Luna Roja*, enero-abril de 1994, p. 21.

[45] Andrew S. Natsios, *op. cit.* (nota 10), pp. 73-74.

V. Evaluación y planificación

El CICR, que se considera a sí mismo como guardián del derecho internacional humanitario, intenta sistemáticamente convertir su experiencia práctica en principios de acción humanitaria. Así, está revisando su propia política, propone resoluciones para que se aprueben en la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, y participa en la redacción de normas jurídicas internacionales para el asenso gubernamental.

Sin embargo, antes de la guerra civil de Nigeria, el CICR no era muy dado, en general, a la evaluación y a la planificación minuciosas. Durante la segunda guerra mundial, los altos dirigentes del CICR se reunían en Ginebra de forma no rigurosa y poco sistemática. No contaban con las fuentes de información necesarias para tomar decisiones inteligentes sobre asistencia y visitas a los detenidos. Algunos participantes clave se mostraban muy precavidos y legalistas. Las autoridades gubernamentales suizas ejercían presión sobre ellos para que no fueran demasiado duros con la Alemania nazi, en aras de la neutralidad y de la independencia del Estado suizo[46]. Era tal la situación que se realizaron esfuerzos para internacionalizar a un CICR «todo suizo»[47]

Inmediatamente después de la guerra civil de Nigeria, cuando los ex directivos del CICR volvieron repetidas veces sobre el tema de la falta de políticas bien planificadas[48], tuvieron lugar grandes cambios en Ginebra[49]. La Institución puso más política cotidiana en manos de personal profesional, mejoró la formación de los delegados, volvió a examinar el cometido del voluntariado, convirtiéndose, en general, en una institución humanitaria más ponderada y profesional. A diferencia de otros organismos que surgen de la noche a la mañana por razón de crisis específicas, o que se lanzan a la aventura con gran fervor moral pero sin reflexionar detenidamente, el CICR ha intentado progresivamente hacer uso de la experiencia de la Institución para aplicarla a cuestiones, actuales y futuras, relacionadas con la asistencia humanitaria.

---

[46] Acerca de la toma de decisiones del CICR durante la segunda guerra mundial, véase, en particular, Jean-Claude Favez, *Une mission impossible? Le CICR, les déportations et les camps de concentration nazis*, Payot, Lausana, 1988. Favez tuvo acceso a los archivos del CICR. Compárese con François Bugnion, colaborador del CICR, *op. cit.*, (nota 3), cuya interpretación es más favorable.

[47] Dominique-D. Junod, *op. cit.* (nota 37).

[48] Jacques Freymond, *Guerres, Revolutions, Croix-Rouge*, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, Ginebra, 1976. Freymond era uno de los vicepresidentes y el presidente en funciones del CICR.

[49] Algunos de los cambios son reseñados por Isabelle Vichniac, *Croix-Rouge, les stratèges de la bonne conscience*, Alain Moreau, París, 1988, pero hay errores en ese relato.

El CICR era parte de un esfuerzo común del Movimiento de la Cruz Roja/Media Luna Roja para que las Sociedades Nacionales realizaran «evaluaciones nacionales de la vulnerabilidad» previniendo los problemas. Ha colaborado con los demás para contribuir a crear códigos de conducta para los organismos humanitarios y proyectos relativos a un derecho especificado a la asistencia humanitaria[50]. De diversas maneras, el CICR ha demostrado ser una pieza clave cuando la comunidad internacional tropieza a la hora de planificar un mejor sistema de socorros para las guerras y los acontecimientos similares en vísperas del siglo XXI.

VI. Conclusiones

El CICR no es el único organismo de socorro que presta asistencia humanitaria internacional en los conflictos armados y en las tensiones internas. El reto global es demasiado grande, y el CICR, demasiado pequeño. En el ámbito de la asistencia humanitaria, aumenta, más y más, la demanda a favor de una gestión pública razonable. El CICR no deja de ser un organismo suizo privado, aunque reconocido en derecho internacional público. Al igual que el CICR no ha podido contener la evolución del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja ni la aparición de símbolos e instituciones que debilitan la unidad del Movimiento, tampoco ha podido controlar los socorros en los conflictos armados y en las emergencias complejas. En cuanto a saber si la historia hubiera podido desarrollarse de forma distinta, es materia para los historiadores.

Los cambios producidos tras la guerra civil de Nigeria convirtieron al CICR en uno de los más respetados y eficaces proveedores de asistencia en situaciones de conflicto. Mohamed Sahnoun, diplomático argelino, representante del secretario general de la ONU en Somalia, que no dudó en criticar la maleficencia, describió al CICR como uno de los dos organismos (el otro es el UNICEF) que, en la década de los noventa, ha aportado una «excelente contribución» en las circunstancias extremadamente difíciles de ese debilitado Estado[51]. Larry Minear, que participó en

[50] V., por ejemplo, «Principios por los que se rige el derecho a la asistencia humanitaria», aprobados por el Consejo del Instituto Internacional de Derecho Humanitario (San Remo), en *RICR*, nº 120, noviembre-diciembre de 1993, pp. 548-555.

[51] Mohamed Sahnoun, Somalia: *The Missed Opportunities*, US Institute of Peace Press, Washington, 1994, p. 18. Véanse, asimismo, sus comentarios en los que denuncia «la abrumadora burocracia de las Naciones Unidas que, a diferencia de la Cruz Roja, es una organización integrada por funcionarios más preocupados por su carrera y por los requisitos previos que por el trabajo que se traen entre manos», citado en J. Perez, «No easy fix for Somalia», New York Times, 7 de septiembre de 1992, p. A1.

un importante estudio sobre la asistencia humanitaria realizado por mediación de la Universidad Brown, concluye diciendo: «el CICR cuenta con el historial más coherente de buen funcionamiento bajo coacción» en situaciones de conflicto[52]. Fred Cuny, ya fallecido, respetado experto en asistencia en caso de catástrofe, también elogió al CICR, aunque opinaba que la inclinación de la Institución por el secreto le impediría desempeñar un papel preponderante en la mayoría de las situaciones de conflicto[53]. James Ingram, conocido por su larga experiencia en acciones alimentarias internacionales, comentó «la valentía y la competencia del personal del CICR son intachables y han despertado gran admiración»[54].

Se pueden imaginar ciertas situaciones hipotéticas que menoscabarían el cometido del CICR como coordinador de socorros de la Cruz Roja en situaciones de conflicto. Es posible que se confiera un poder auténtico al DAH para coordinar las acciones de socorro de los organismos de la ONU, aunque cuando se escriben estas líneas parece improbable. A la inversa, es posible que se disuelva el DAH y que se cree un mejor organismo de la ONU encargado de catástrofes, quizá respaldado como integrante del PNUD. Esto también parece poco probable. La tercera posibilidad es que los principales donantes, USAID y ECHO, insistan en que los organismos existentes adopten un sistema más eficaz sobre la base de sus donativos y la correspondiente capacidad logística. Dado que el CICR se opone a ese tipo de coordinación vertical por órganos públicos/políticos, es posible que se le deje al margen confiándosele únicamente la alerta anticipada y los socorros temporales de poca importancia.

Pero, al paso que va el actual sistema de asistencia humanitaria internacional, es probable que el CICR siga siendo uno de los organismos más importantes. Ha realizado bastante bien las distintas tareas inherentes a la asistencia. Aprueba la coordinación horizontal o voluntaria entre los organismos de socorro, y el sistema actual da mejores resultados de lo que cabría esperar a primera vista, dada su complejidad.

La proliferación de otros organismos no ha marginalizado al CICR en el ámbito de la asistencia humanitaria. La Institución desempeña, con el

---

[52] Larry Minear, «Making the humanitarian system work better», en Kevin Cahill (ed), *op. cit.* (nota 4), p. 243.

[53] Fredy Cuny, «Humanitarian assitance in the post-Cold War era», en Thomas G. Weiss y Larry Minear (ed), *Humanitarinism Across Borders*, Lynne Rienner, Boulder, 1993, p. 168.

[54] James Ingram, «The future architecture for international humanitarian assistance», en Thomas G. Weiss y Larry Minear, *op. cit.* (nota 53), p. 189 y ss.

apoyo de donantes, varios cometidos importantes que le son propios, y que varían de un caso a otro. El CICR, al igual que otros organismos de socorro, se ha visto relegado, a veces, en algunos conflictos por las propias partes contendientes. El hecho de que no pudiera prestar la asistencia que habría deseado en lugares como Liberia o Sudán no fue culpa de la Institución, sino de los valores «inhumanos» de los combatientes.

¿Podría el CICR llegar a asumir el papel que desempeñó la British Broadcasting Corporation, el año 1984, cuando desencadenó una ayuda masiva en favor de Etiopía mediante su espectacular reportaje sobre la hambruna? Seguramente no, dada la predilección del CICR por las actividades discretas en el interior de los países. Pero, los tiempos cambian, y está permitido soñar.

David P. Forsythe es profesor y presidente del Departamento de Ciencias Políticas en la Universidad de Nebrasca-Lincoln, EE.UU. Es el autor de *Humanitarian Politics: The International Committee of the Red Cross,* Johns Hopkins, 1977, así como de más breves estudios relativos al CICR y al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.