

¿Una institución a prueba del tiempo? Un repaso de los 150 años de historia del Comité Internacional de la Cruz Roja

Daniel Palmieri*

Daniel Palmieri es responsable de investigaciones históricas en el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Es autor de numerosos trabajos sobre la historia del CICR y la historia de la guerra.

Resumen

Este artículo procura comprender cómo logró el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) —la más antigua de las organizaciones internacionales humanitarias aún en actividad— atravesar 150 años de existencia. A través del análisis de algunos de los momentos claves en la historia del CICR, y, a la vez, de su funcionamiento interno y su interacción con los contextos en los que la Institución ha debido trabajar, este artículo presenta dos características que permiten comprender lo que hizo posible la continuidad de la acción del CICR: su especificidad y su capacidad de innovación.

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) nació de una apuesta al futuro. La de cinco ciudadanos de Ginebra que se reunieron el 17 de febrero de 1863 para estudiar las propuestas efectuadas por uno de ellos y que, en aquella

* Las opiniones expresadas en este artículo son del autor y no necesariamente reflejan el punto de vista del CICR.

ocasión, se constituyeron en un “Comité Internacional Permanente”¹. Esa historia es conocida. Lo que sin embargo no es tan conocido son los motivos que llevaron a Dunant y sus colegas a encarar su obra con un carácter necesariamente perenne y, sobre todo, las razones objetivas que permitieron que el CICR perdurase a través de los múltiples sobresaltos de estos últimos 150 años, aun cuando, como se verá, diversos acontecimientos hubieran podido causar su pérdida.

Resumir en un artículo los 150 años de actividad de la organización humanitaria más antigua no es tarea fácil y uno se ve obligado a elegir. A su vez, elegir implica demostrar subjetividad, característica que podría verse acentuada por el hecho de que el autor de estas líneas trabaja, desde hace varios años, para la organización que va a analizar. Por lo tanto, el lector comprenderá que las líneas que siguen solo reflejan la opinión completamente personal de quien las escribe. Otro desafío era hallar una lógica para el relato a fin de evitar una narración lineal. Se optó entonces por seleccionar solamente algunos de los momentos clave de la historia del CICR y, a través de esos virajes, puntos de ruptura o etapas de consolidación, intentar comprender la evolución de la Institución en el transcurso de este último siglo y medio y, por ese camino, los motivos que explican su perdurabilidad hasta nuestros días.

1863-1864: el punto de partida

El nacimiento del CICR constituye una etapa necesaria para comprender su longevidad. Es más: esos dos años bisagra durante los cuales se creó la Institución, que luego fue internacionalmente reconocida, ponen de manifiesto dos elementos que van a entremezclarse e interactuar a lo largo de toda su historia: el funcionamiento interno de la Institución y el contexto en el que esta evoluciona.

El CICR nace el 17 de febrero de 1863 como una asociación, es decir, mediante la reunión de unos pocos individuos que perseguían un objetivo en común. La estructura elegida no es inédita, sino que es la más usual en la época en los continentes europeo y norteamericano para las organizaciones de particulares². Si bien los mundos religioso, profesional o comercial conocen la forma de la asociación desde mucho tiempo atrás, la burguesía la descubre a comienzos del siglo XIX, esta vez en el marco de actividades socioculturales. Por lo tanto, el CICR se inspira en un modelo existente. En lo que innovan esos cinco ginebrinos es en dar inmediatamente una dimensión universal a su asociación³. Se trata de una novedad por partida doble. El CICR se distancia primero del aspecto local o, en el mejor de los casos, nacional propio de las demás asociaciones. Sus ambiciones trascienden las fronteras y son claramente internacionales, como lo es la propia guerra, fenómeno que constituye la base de sus actividades. Sin embargo,

1 Archivos del CICR [en adelante ACICR], A PV, Comisión Especial de la Sociedad [de utilidad pública] en favor de los militares heridos durante las guerras, sesión del 17 de febrero de 1863.

2 Jean Desfrane, *Histoire des associations françaises*, L'Harmattan, París, 2004.

3 Sin embargo, se debe relativizar ese aspecto, ya que el CICR en un primer momento se propone actuar únicamente en favor de las guerras europeas; ACICR, A PV, *Commission spéciale de la Société...*, sesión del 17 de febrero de 1863.

paralelamente, el CICR da un nuevo significado a esta noción de “internacionalidad”, puesto que ya no se trata de regular relaciones de nación a nación, sino más bien de las relaciones de un grupo de individuos con Estados o representantes legitimados por ellos (como lo serán más tarde los miembros de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja). Esa sola pretensión habría podido poner fin a la carrera del CICR, incluso antes de que comenzara, ya que se suponía que los poderes públicos no oían las iniciativas personales, más aún cuando provenían de ciudadanos de un Estado que se mantenía bastante al margen en el tablero internacional. Además, al proclamarse internacional, el CICR ofrecía un flanco a la crítica, ya que en aquel entonces solo estaba formado por representantes de un pequeño cantón suizo, Ginebra⁴.

No obstante, paradójicamente, el éxito que el CICR tendrá en su empresa será justamente gracias a esa composición tan peculiar. El CICR contaba con un gran margen de maniobra debido a su estructura de asociación (que se reglamentó en Suiza mediante la adopción de un Código Civil apenas en diciembre de 1907)⁵, y tenía asimismo la ventaja de que sus cinco fundadores pertenecían todos no solo a la misma ciudad, sino también a la misma clase social y la misma religión⁶. Al compartir una visión del mundo (*weltanschauung*) común, forman un grupo sólido, movido por convicciones idénticas⁷. Paralelamente, las cinco personalidades dentro del CICR contribuyen también al éxito de sus planes. Habiendo reunido a un jurista (Gustave Moynier), un publicista incansable (Henry Dunant), dos cirujanos (Théodore Maunoir y Louis Appia)⁸ y un militar (Guillaume-Henri Dufour) que había formado parte de campañas militares⁹, el CICR puede abordar y hablar de diferentes facetas de la guerra y hacerlo, además, en un solo foro y sobre la base de experiencias reales. A ello se suman las redes personales de sus miembros, relaciones que ya existían¹⁰ o que se irán forjando, especialmente en ocasión de una visita de Dunant a los Gobiernos de varias capitales europeas. Esa variedad de elementos fortaleció las posiciones del CICR.

Finalmente, aunque controvertida, la mononacionalidad suiza (y la neutralidad que se le atribuía) de sus miembros iba a resultar una ventaja valiosa en el

4 La mononacionalidad del CICR le será reprochada con frecuencia durante los primeros cien años de su existencia. François Bugnion, “La composition du Comité international de la Croix-Rouge”, en *Revue internationale de la Croix-Rouge* [en adelante RICR, incluso para la versión en inglés], n.º 814, julio-agosto de 1995, pp. 473-493.

5 El Código Civil suizo entró en vigor el 1 de enero de 1912.

6 Diego Fiscalini, *Des élites au service d'une cause humanitaire : le Comité international de la Croix-Rouge*, tesina de licenciatura, Facultad de Letras, Departamento de Historia, Universidad de Ginebra, 2 tt., abril de 1985.

7 Incluso en el ámbito político. V. Daniel Palmieri, “Post Tenebras Lux. New Perspectives on the Foundation of the Red Cross”, en Wolfgang U. Eckart, Philipp Osten (ed.), *Schlachtschrecken, Konventionen. Das Rote Kreuz und die Erfindung der Menschlichkeit im Kriege*, Friburgo, 2011, pp. 17-26.

8 Appia tenía, además, experiencia concreta en la atención a los heridos de guerra. V. Roger Boppe, *L'homme et la guerre. Le Docteur Louis Appia et les débuts de la Croix-Rouge*, Muhlethaler, Ginebra, 1959, pp. 30 y ss.

9 El general Dufour había comandado en 1847 las tropas federales en la guerra de Sonderbund, última guerra civil en Suiza.

10 Dufour conocía personalmente al emperador Napoleón III.

momento del despertar del nacionalismo en Europa, y en particular tras la guerra de 1870¹¹.

La segunda mitad del siglo XIX ofrece condiciones propicias para la eclosión de ideas de caridad vinculadas a la guerra. Los “progresos” realizados en el armamento, sobre todo en la artillería y la potencia de fuego de los fusiles¹², causan heridas cada vez más numerosas y graves. Eso se debe a que la aparición de nuevas tecnologías de guerra coincide con el regreso a Europa de conflictos particularmente mortíferos. La guerra de Crimea (1853-1856), luego la segunda guerra de la independencia italiana (1859), arrojan un saldo de millares de víctimas. La hecatombe causada por la Guerra de Secesión en Estados Unidos (1861-1865) demuestra que ese fenómeno no es exclusivo del viejo continente, sino que corresponde a un punto de inflexión en la manera de conducir la guerra.

Esa violencia, que no se observaba desde la era napoleónica, provoca una conmoción mayor en la opinión pública, puesto que los servicios tradicionales de salud de los ejércitos parecen impotentes para hacerle frente. Esa situación deja la puerta entreabierta a la intervención de terceros para prestar socorro a los militares heridos y enfermos. Durante la guerra de Crimea, la británica Florence Nightingale, así como su *alter ego* ruso, la gran duquesa Helena Pawlowna (luego Clara Barton, en Estados Unidos), demostrarán los fundamentos de este proceder y movilizarán, al mismo tiempo, la empatía de la burguesía hacia su causa. La burguesía europea, que ya estaba sensibilizada respecto de la necesidad de prestar apoyo a los soldados heridos, dado el papel pionero de esos íconos de la caridad, mostró gran interés en los proyectos de Dunant y del CICR.

Como ese interés público coincide con el de los dirigentes¹³, de los cuales varios conocieron a Henry Dunant, el camino está listo para convocar la Conferencia Internacional de expertos en 1863, y luego la Conferencia Diplomática del año siguiente. Como es sabido, el 22 de agosto de 1864 esta da a luz al primer Convenio de Ginebra.

La adopción de ese texto —el primero del derecho internacional humanitario moderno— por parte de una docena de Estados contribuye a reforzar el prestigio del CICR, su impulsor, y le proporciona una base moral, incluso política, en la escena europea. En efecto, por primera vez miembros de lo que hoy en día llamamos la sociedad civil no solo tuvieron una idea con alcance universal, sino que además la concretaron paso a paso, al estar presentes a lo largo de todo su proceso de elaboración, incluso en las dos conferencias diplomáticas internacionales que

11 Hasta que ese conflicto estalló, el propio CICR era partidario de su apertura a los miembros de las Sociedades Nacionales e incluso había tomado las primeras iniciativas en ese sentido. V. F. Bugnion, *op. cit.*, nota 4, pp. 474-476. Según su pensamiento, ese cambio no cuestionaba su propia existencia. Tras el conflicto franco-prusiano, y su nacionalismo exacerbado que no dejó de afectar a las Sociedades de la Cruz Roja, el CICR cambiará radicalmente de posición y defenderá posteriormente su especificidad suiza.

12 Richard Holmes (ed.), *Atlas historique de la Guerre. Les armes et les batailles qui ont changé le cours de l'histoire*, France Loisirs, París, 1991, pp. 108-110.

13 Nótese sin embargo que las motivaciones de los Gobiernos para participar en esas reuniones no respondían solo a objetivos “humanitarios”, la política internacional tuvo también un papel allí. V. Daniel Palmieri, “De la persuasion à l'auto persuasion : le CICR et le droit humanitaire”, en *Revue Suisse d'Histoire*, vol. 61, n.º 1, 2011, p. 58.

lograron organizar y dirigir personalmente¹⁴. El reconocimiento que obtuvo tras esa labor, sumado a un contexto que entonces era favorable a las iniciativas de caridad en el campo de batalla y al hecho fortuito que lo hizo nacer en un país neutral en el plano militar son los elementos que permiten comprender por qué el CICR ganó su primera apuesta: asegurarse de que su actividad iba a poder continuar mucho después de terminado el entusiasmo inicial, y pese a la pérdida de la figura movilizadora de Dunant. La constitución de una red de interlocutores reagrupados en las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja (luego de la Media Luna Roja) y el papel de nexo que cumple el CICR entre esas diversas asociaciones van a reafirmar la posición de la Institución, al menos hasta 1914.

1914-1923: la metamorfosis

El CICR atraviesa tranquilamente los cincuenta primeros años de su existencia, sin mayores cambios. Si bien la cantidad de sus miembros tuvo un leve aumento, pasando de cinco en 1863 a nueve en vísperas de la Primera Guerra Mundial, su funcionamiento permanece idéntico y se basa en el servicio voluntario¹⁵. También es cierto que conoció algunos temores respecto de su futuro.

En las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja, el Gobierno ruso atacó la composición del CICR en tres ocasiones dentro de un período de unos quince años¹⁶, con el fin de internacionalizarlo realmente, pero las propuestas de San Petersburgo finalmente no contaron con el aval del resto de los participantes. En 1874, otra iniciativa de Rusia amenaza la autonomía del Convenio de Ginebra al pretender englobarlo en un solo artículo dentro de un conjunto mucho más vasto de normas sobre las leyes y costumbres en tiempo de guerra. La campaña de movilización emprendida por el CICR ante las Sociedades de la Cruz Roja y el apoyo del Consejo Federal Suizo para defender, con éxito, la integridad del texto de 1864¹⁷ probarán que el Comité tiene la intención de protegerse de manera enérgica.

Con excepción de la guerra franco-prusiana (1870-1871), en la que el CICR desempeñó su labor a través de su Agencia Internacional de Socorro a los Militares Heridos establecida en Basilea, su actividad principal se resume en una labor de oficina, para el intercambio de correspondencia y reflexiones teóricas sobre las actividades de socorro en tiempo de guerra, como lo prueban las actas del Comité de aquella época. En 1875, en la guerra de Oriente, el CICR envía una misión —su primera misión—¹⁸ al escenario de un conflicto armado para ocuparse

14 Ese mismo fenómeno de “bottom-up” se volverá a encontrar más tarde en la protección jurídica internacional de la propiedad intelectual. V. los trabajos de Blaise Wilfert a ese respecto.

15 Incluso en el ámbito financiero, puesto que el CICR se autofinancia ampliamente. V. Jean-François Golay, *Le financement de l'aide humanitaire : l'exemple du Comité international de la Croix-Rouge*, Lang, Berna, 1990, p. 8.

16 En 1884, en 1887 y en 1897.

17 ACICR, A PV, Comité, sesiones del 22 de junio de 1874 y el 9 de septiembre de 1874.

18 Contrariamente a lo que afirma la historiografía institucional, la misión enviada en la guerra de Schleswig en 1864 no fue obra del CICR, sino de la sección ginebrina de la Cruz Roja. V. ACICR, A PV, sesión de la sección ginebrina del 17 de marzo de 1864.

de las víctimas colaterales de los enfrentamientos armados¹⁹. Pero esa experiencia es efímera y no se volverá a producir antes del desencadenamiento de las hostilidades en agosto de 1914²⁰.

La Primera Guerra Mundial y sus secuelas van a modificar para siempre el rostro del CICR y lo harán entrar en una modernidad que quizás no habría conocido nunca sin ella. Fue una transformación sin precedentes de la pequeña asociación filantrópica. Menos de dos meses después del desencadenamiento de las hostilidades, el CICR ya había multiplicado por doce sus efectivos²¹. A fines del año 1914, unas 1.200 personas trabajan en su Agencia Internacional de Prisioneros de Guerra (AIPG), y una parte de ellas como asalariadas, lo que implica el establecimiento de estructuras y métodos de gestión y trabajo para ese personal particular, aunque la mayoría de sus miembros siguen siendo voluntarios. Sin embargo, desde el punto de vista jurídico, el CICR sigue considerándose una asociación regida por el Código Civil suizo, como aclara desde sus primeros estatutos de noviembre de 1915²². No obstante, en los hechos, funciona como una organización. Por otra parte, esos estatutos solo alcanzan a los miembros del Comité, es decir los dirigentes de la Institución, que los firmaron personalmente. Ahora bien, el CICR está entonces formado por la AIPG, que se rige por otras normas, primero tácitas, luego escritas²³ y es la AIPG la que decide y redacta los informes.²⁴ También es ella la que envía misiones regularmente durante la guerra para visitar los campos de prisioneros²⁵ y ocuparse luego de su repatriación al término del conflicto. Esta última actividad requiere que el CICR instale colaboradores expatriados de manera permanente en varios países (algunos de los cuales son delegados no suizos)²⁶: ¡han nacido las primeras delegaciones! Y ya emplean a personal local²⁷. Es entonces gracias a la AIPG que el CICR adquiere una competencia y una experiencia operacionales, y también una visibilidad ante las víctimas, ayudándolas directamente, cualquiera sea el lugar en que se encuentren, incluso en continentes hasta el momento desconocidos para el CICR, como África o Asia.

19 Se trataba de ayudar a refugiados que huían de Herzegovina y habían encontrado asilo en Montenegro. V. ACICR, A AF, 21-12, Montenegro y Herzegovina, 1875-76.

20 En 1912, el CICR delegó al Dr. de Marval al escenario de la primera guerra balcánica, pero se trataba esencialmente de una misión de evaluación del sistema de salud de las partes beligerantes. V. ACICR, A AF, 25-8, *Rapport de Marval*.

21 ACICR, A PV, AIPG, sesión del 30 de septiembre de 1914. El CICR pasó de unas diez personas a 120 durante ese período.

22 ACICR, B CR 92/1, 1-00, Estatutos del Comité Internacional de la Cruz Roja, 15 de noviembre de 1915.

23 ACICR, C G1 A 01.

24 Con excepción de las cuestiones del personal del Comité propiamente dicho (renuncias, reclutamiento) que permanecen bajo su única competencia y se consignan en actas diferentes.

25 Entre enero de 1915 y diciembre de 1919, unos cuarenta delegados del CICR efectúan 524 visitas a campos de prisioneros, principalmente en Europa, pero también en Asia y en África del Norte.

26 Aunque se celebra como una innovación introducida a principios de los años 1990, la tradición de los delegados no suizos se remonta a los orígenes del CICR. V. Brigitte Troyon y Daniel Palmieri, "Délégué du CICR : un acteur humanitaire exemplaire?", en RICR, *Sélection française* 2007, vol. 89, pp. 67-82. Parece que fue durante la presidencia de Max Huber y paralelamente a las relaciones cada vez más estrechas entre la Confederación Helvética y el CICR que este último optó por un personal expatriado únicamente suizo, característica que encuentra su verdadera justificación durante la guerra fría y que se terminará con ella.

27 Como la delegación de Moscú, que perdura durante todo el período de entreguerras. Cuando el CICR decide su cierre en 1938, emplea a unos quince colaboradores nacionales.

El CICR subsiste como asociación inclinada a la reflexión esencialmente en su “cabeza”; en cambio, “su cuerpo” pasa a ser el de una organización. Esta dicotomía —que se traducirá más tarde por las denominaciones de “sede” y “terreno”— nace del conflicto de 1914.

La Gran Guerra y sus secuelas directas constituyen un punto de inflexión mayor en la historia de la Institución, que no solo le proporcionó una dimensión internacional, esta vez en el plano geográfico, sino que también la transformó radicalmente debido a las actividades concretas que se añadieron a su campo de operación. Antes de 1914, el CICR reflexionaba sobre la guerra; después de esa fecha, sería uno de sus actores.

Pero la novedad no termina allí. La Primera Guerra Mundial provoca trastornos sociales notables, entre ellos la ocupación del espacio público por parte de las mujeres en reemplazo de los hombres que habían partido al frente. Ese fenómeno se da también en el CICR, ya que de las casi 3.000 personas empleadas por la AIPG, dos tercios serán mujeres²⁸, convocadas esencialmente para uno de los nuevos oficios abiertos a las mujeres: la dactilografía. Pero ese proceso de feminización llega también a los altos niveles del CICR, ya que en noviembre de 1918, Renée-Marguerite Cramer es la primera mujer que forma parte del Comité. El CICR es además plenamente consciente de la innovación que constituye esa nominación, “la primera en un órgano internacional”²⁹. A pesar de las reticencias de algunos miembros, la consideró incluso inevitable, dada “la igualdad completa entre la mujer y el hombre que marcó y puso en evidencia la guerra”³⁰. En ese caso, el contexto prevaleciente parece haber inclinado en el comportamiento del CICR hacia las mujeres. También se hallan mujeres en las operaciones del CICR en el terreno. Aunque fuera en una proporción ínfima³¹, sirvió para sentar el precedente.

Otro cambio mayor se refiere a las víctimas y los conflictos a los que se abocará el CICR de aquí en más. La inmediata posguerra marca, en efecto, una ruptura con cincuenta años de tradición. Desde sus comienzos, el CICR delimitó claramente su campo de acción: actuaría en el marco de las “grandes luchas de potencia a potencia en Europa”, aunque no cerraba la puerta, “más tarde, tras algunos años de experiencia” a otro tipo de conflictos y a otros continentes para cumplir con su voto de universalidad³². Una restricción similar afectaba a los beneficiarios de su obra, ya que estaba destinada a los militares heridos en

28 Según la *Liste des personnes ayant travaillé à l'Agence internationale des prisonniers de guerre (août 1914-décembre 1918)*, [Lista de personas que trabajaron en la Agencia Internacional de Prisioneros de Guerra (agosto de 1914-diciembre de 1918)], en *L'Agence internationale des prisonniers de guerre, Genève 1914-1918*, CICR, Ginebra, 1919, pp. 113 y ss.

29 ACICR, A PV, AIPG, sesión del 11 de junio de 1918.

30 ACICR, A PV, Comité, sesión del 29 de junio de 1918.

31 En un documento que contiene la lista de los principales delegados de la Institución hasta mediados de los años 1920, solo aparecen dos nombres femeninos sobre un total de 108 personas, es decir el 2 % del efectivo total. V. *L'expérience du Comité international de la Croix-Rouge en matière de secours internationaux*, CICR, Ginebra, 1925, pp. 52 y ss. Anteriormente, las pocas mujeres presentes en las delegaciones del CICR estaban limitadas a tareas de secretariado. V. p. ej. la lista del personal expatriado en el *Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, t. LII, n.º 221, 15 de enero de 1921, pp. 47-48.

32 ACICR, A PV, Comité, sesión del 17 de marzo de 1863.

los ejércitos de campaña, como prevé el primer Convenio de Ginebra. Ciertamente es que antes de 1914, el CICR se interesaba ocasionalmente en otras poblaciones víctimas (refugiados civiles en 1875-1876; prisioneros de guerra en 1870-1871; militares o marinos heridos en combates marítimos), pero esos contactos habían sido efímeros, si no teóricos. En la Primera Guerra Mundial y su etapa posterior, el CICR debe hacer frente de forma simultánea a nuevos métodos de combate (empleo de gases)³³, nuevos contextos de violencia (guerras civiles, revoluciones, insurrecciones) y nuevas categorías de víctimas (prisioneros políticos, civiles en los territorios ocupados, rehenes, personas desaparecidas, niños y refugiados)³⁴. Para responder a sus necesidades humanitarias, la Institución deberá desarrollar nuevas actividades, en particular en los ámbitos de la medicina y la asistencia alimentaria, ya sea sola o en colaboración con otros organismos internacionales (entre ellos algunos que ella misma cofundó, como la Unión Internacional de Socorro a los Niños - ISCU, por las siglas en inglés). De esta acción nace también una reflexión sobre el DIH y los complementos necesarios que se deben incorporar para que esas “nuevas” víctimas, como los prisioneros de guerra y las poblaciones civiles caídas en poder del enemigo puedan también gozar de una protección jurídica. Si bien los esfuerzos del CICR en favor de los militares cautivos tienen su recompensa con la firma del Convenio de 1929, como es sabido, su actividad diplomática en favor de los civiles va a permanecer como papel mojado antes del desencadenamiento del segundo cataclismo mundial. Ironía de la historia, los civiles habían suscitado el interés concreto del CICR mucho antes que los prisioneros de guerra³⁵.

Finalmente, el período posterior a 1918 casi coincide con la desaparición pura y simple del CICR. Esa vez, la amenaza venía del propio interior de la obra que la Institución había fundado. En febrero de 1919, bajo el impulso de la potente Cruz Roja Americana, se funda una Liga de Sociedades de la Cruz Roja. Un nombre engañoso, ya que la Liga en realidad solo agrupa a las Sociedades de la Cruz Roja de cinco vencedores mayores de la guerra (Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Japón e Italia) y es reacia a recibir en su seno a las Sociedades de la Cruz Roja de los países vencidos. Al contar con el apoyo de la “Entente” (encabezada por Estados Unidos y el Reino Unido) y de la Sociedad de las Naciones, de la cual se propone ser el equivalente humanitario, y al caminar el terreno del pacifismo universal que sigue a la *Der des ders*, la Liga se propone acelerar y modernizar el trabajo de las Sociedades de la Cruz Roja, orientándolas hacia actividades sociales y de prevención sanitaria en tiempo de paz. En ese nuevo sistema, resulta evidente

33 V. *L'Appel contre l'emploi des gaz vénéneux* [Llamamiento contra el empleo de gases venenosos], en *Bulletin international de la Croix-Rouge*, n.º 194, abril de 1918, pp. 185-192.

34 Categorías que el CICR redescubrió estos últimos años, en ocasión del lanzamiento de campañas específicas.

35 La sección de civiles en la AIPG se crea en septiembre de 1914 (ACICR, A PV, AIPG, 16 de septiembre de 1914), mientras que las primeras visitas a campos de prisioneros tienen lugar a partir de enero de 1915. Más que al CICR, la sección de los civiles se debe al espíritu de lucha de su fundador, Frédéric Ferrière, que debió “luchar” contra la oposición de los demás miembros del Comité para que existiera. V. Rachad Armanios, *Le Dr Frédéric Ferrière. Les années de formation d'un médecin et d'un philanthrope*, tesina de licenciatura en Historia General, Universidad de Ginebra, 2003, pp. 166 y ss.

que el CICR ya no tiene un papel activo que desempeñar, puesto que la Liga se propone tomar a su cargo varias de las competencias y atribuciones del CICR. Por lo tanto, el CICR estaba destinado a convertirse en una “pieza de museo”³⁶. Esa situación desembocará en una verdadera “guerra de las Cruces Rojas”³⁷ que enfrentaba al David ginebrino contra el Goliat anglosajón, lucha que finalmente terminó a favor del primero. Si bien en ese “combate” el CICR pudo contar con circunstancias externas favorables —comenzando por el hecho de que, contrariamente a las predicciones optimistas, la guerra aún continuaba— su victoria se relaciona ante todo con factores internos, en particular la composición de su Comité. Además del hecho de ser ginebrinos y protestantes, todos sus miembros pertenecen también a la burguesía local.

Más aún, a partir de 1870, están vinculados por lazos familiares estrechos que se vieron incluso fortalecidos por el sistema de cooptación. De ese modo, Gustave Ador, presidente del CICR desde 1910, está emparentado con otros cinco miembros del Comité, fallecidos o en vida. Esa situación permite a ese órgano contar en tiempos de crisis con una cohesión y una disciplina excepcionales por parte de los miembros que lo componen. En cambio, la Liga no puede argumentar una homogeneidad semejante, dada su estructura multinacional. Además, desde la Primera Guerra Mundial, el CICR contrató para sus misiones en el extranjero a colaboradores que, si bien no pertenecían todos al mismo medio, habían sido elegidos sobre la base de relaciones o recomendaciones personales de los miembros del Comité. Esos criterios elitistas en la selección contribuyen a soldar aún más el interior del CICR y estrechar los vínculos con la sociedad suiza de la que provienen sus delegados, lo cual constituye otra ventaja. Ese punto es esencial, ya que la rivalidad que enfrenta a la Liga con el CICR permitirá a este último acercarse a la Confederación Helvética y contar con su apoyo —incluso financiero—³⁸. Una de las consecuencias mayores de ese acercamiento será el ingreso de los primeros miembros no ginebrinos al Comité, a partir de 1923.

1936-1946: la consolidación

A la etapa de expansión de los años 1920, sucederá un período de repliegue a comienzos de la década siguiente. Varias razones pueden explicar la contracción de la Institución: una mala situación financiera que obstaculizaba las intenciones transnacionales de la Institución; una nueva presidencia del CICR³⁹ menos inclinada a la acción que a la reflexión doctrinaria y jurídica, un retorno a un campo más tradicional de actividades y centrado en los conflictos internacionales; y, sobre todo, como corolario, una disminución de las guerras interestatales a partir de la

36 Paul Grossrieder, “La mononationalité suisse du CICR : une étrangeté organisationnelle...”, 14 de febrero de 2010, disponible en: <http://www.grotius.fr/une-etrangete-organisationnelle/> (consultado el 11 de julio de 2012).

37 Irène Herrmann, “Décrypter la concurrence humanitaire : le conflit entre Croix-Rouge(s) après 1918”, en *Relations internationales*, n.º 151, otoño de 2012, pp. 91-102.

38 J.-F. Golay, *op. cit.*, nota 15, p. 49.

39 Max Huber se convierte en presidente del CICR en 1928, tras el fallecimiento de Gustave Ador.

segunda mitad de los años 1920, reemplazadas por luchas armadas internas en las que el CICR muestra más reticencias para intervenir que en el pasado.

Pero, desde los años 1930, esa situación cambia con la reanudación de los grandes conflictos internacionales. En 1932, tras la ocupación de Shanghai por las tropas imperiales japonesas, el CICR aprovecha el envío de un delegado a Japón para que haga una escala en esa provincia china con el fin de que le informe de la situación que reina allí. El año siguiente, y de nuevo en 1934, el CICR envía misiones —las primeras en el continente sudamericano— en el marco de la guerra fronteriza del Gran Chaco entre Bolivia y Paraguay. Allí, los delegados realizan entonces las tareas que son actualmente tradicionales del CICR en favor de los prisioneros de guerra de los dos países (visitas de campos, intercambio de correspondencia, repatriaciones)⁴⁰. En 1935, el CICR participa en el conflicto ítalo-etíope, que marca también la primera presencia de la Institución en África Subsahariana, y experimenta entonces, por supuesto sin imaginarlo, la naturaleza de la próxima guerra: total y totalitaria⁴¹.

A la experiencia etíope sucede la Guerra Civil Española (1936-1939) cuyas atrocidades, cometidas tanto en el lado franquista como en el republicano, constituyen para el CICR un recordatorio y una advertencia constantes respecto de los peligros que amenazan a la población civil en los conflictos armados. La Guerra de España marca, asimismo, un doble punto de inflexión en la historia de la Institución. En primer lugar, se trata de su primera participación en favor de las víctimas de una guerra fratricida de semejante magnitud. El precedente de la revolución y la guerra civil rusas no es comparable, ya que la acción del CICR en ese entonces había sido esencialmente “diplomática”. Y si bien las víctimas rusas habían sido asistidas, esa asistencia se debía en realidad a la terrible hambruna que reinaba en el país más que a los enfrentamientos armados que tenían lugar. En cuanto a los otros pocos casos de guerra civil en los que el CICR ya había intervenido (Hungría “sovietista” en 1919, Irlanda en 1923), no tuvieron ni la magnitud, ni la duración del conflicto español. En segundo lugar, y principalmente, a partir de 1936 asistiremos a una profesionalización de la función del delegado, y la acción humanitaria en el CICR se convertirá en un verdadero “oficio”. Por otra parte, algunas de las personas contratadas en aquel momento vuelven a estar activas en 1939-1945⁴². Este aspecto no es anodino, ya que cuando estalla la Segunda Guerra Mundial, el CICR dispone de un semillero de voluntarios relativamente jóvenes y a la vez experimentados, que ya conocen la Institución y su funcionamiento.

40 Cécile Aubert, *Les premiers pas du CICR en Amérique latine. La guerre du Chaco*, tesina de licenciatura, Departamento de Historia General de la Facultad de Letras, Universidad de Ginebra, 2001; Daniel Palmieri, *Mission humanitaire ou voyage d'étude ? Le CICR et la guerre du Chaco*, en Nicolas Richard, Luc Capdevilla, Capucine Boidin (eds.), *Les guerres du Paraguay aux XIXe et XXe siècles*, CoLibris, París, 2007, pp. 49-61.

41 Aviones italianos atacan deliberadamente instalaciones de la Cruz Roja a la vista del CICR, que también tiene pruebas del uso de gases tóxicos (iperita) por parte de esas mismas tropas italianas. Esos gases estaban prohibidos por el Protocolo de Ginebra de 1925, ratificado por Italia en 1928. Rainer Baudendistel, “La fuerza frente al derecho: el Comité Internacional de la Cruz Roja y la guerra química en el conflicto ítalo-etíope de 1935-1936”, en RICR, n.º 829, marzo de 1998, pp. 85-110.

42 B. Troyon y D. Palmieri, *op. cit.*, nota 26, p. 99; Daniel Palmieri, “Une neutralité sous influence ? Le CICR, Franco et les victimes”, en *Revue suisse d'Histoire*, vol. 59, n.º 3, 2009, pp. 279-297.

Para el CICR, el período 1939-1945 es una repetición del de 1914-1918, pero en proporciones que hasta entonces no habían sido igualadas. Prueba de ello es que el informe “resumido” que realiza la Institución sobre su actividad durante esos años de guerra contiene alrededor de 1.700 páginas⁴³...

Al igual que en 1914, el número de efectivos del CICR se dispara en pocos meses. De ese modo, a fines de diciembre de 1939, 360 colaboradores trabajan para el CICR en Ginebra, principalmente para la AIPG. Un año más tarde, ascienden a 1.300 y a cerca de 2.000 en diciembre de 1945. En el terreno, los delegados y delegados adjuntos pasan de 3 en 1939 a 179 seis años después, distribuidos en 76 delegaciones en todo el mundo⁴⁴. Y esas cifras no toman en cuenta el resto del personal “subalterno” empleado en Suiza y el extranjero⁴⁵. Por otra parte, contrariamente a la Primera Guerra Mundial, la mayoría de las personas que trabajan para el CICR son asalariadas⁴⁶. Varias de esas personas incluso harán carrera en la Institución.

Respecto de las actividades, en la Primera Guerra Mundial se baten récords en todas las áreas, en particular en las visitas a campos (más de 11.000), la asistencia dispensada⁴⁷, el número de fichas individuales en la AIPG, por solo citar algunos ejemplos⁴⁸. Semejantes actividades son además el reflejo de medios financieros muy importantes aplicados por el CICR para cumplir con su cometido humanitario. Con ese dinero, la Institución se moderniza y adquiere su primera flota de vehículos (buques y luego camiones). La modernización no cesa allí, y el trabajo de la AIPG cuenta también con los primeros “ordenadores” para el procesamiento rápido de las fichas individuales⁴⁹.

El volumen y la diversidad del trabajo al que se enfrenta el CICR provoca modificaciones en su funcionamiento. Contrariamente a la Primera Guerra Mundial, donde la AIPG estaba a cargo de la mayoría de los procesos de decisión y, de manera accesoria, lo estaba el Comité; la Segunda Guerra Mundial ve una multiplicación de foros en los que se discuten todo tipo de cuestiones que interesan al CICR. Es cierto que durante el período de entreguerras, la Institución ya había recurrido a comisiones temáticas internas (Comisiones de las Obras de Guerra, Comisión de España, de Etiopía...) responsables de una problemática particular,

43 *Rapport du Comité international de la Croix-Rouge sur son activité pendant la Seconde Guerre mondiale* (1 de septiembre de 1939 – 30 de junio de 1947), 3 vols., Ginebra, mayo de 1948.

44 *Ibid.*, *Rapport*, vol. I, p. 58.

45 En Suiza, esos efectivos trabajan, entre 1940 y 1947 (*ibid.*, *Rapport*, vol. I, p. 58), en las 33 secciones auxiliares de la Agencia Central de Prisioneros de Guerra distribuidas en todo el país. Se desconoce el número de colaboradores —suizos o extranjeros— fuera de los delegados en las delegaciones del CICR en el extranjero.

46 *Rapport*, *op. cit.*, nota 43, vol. I, p. 99.

47 El CICR estima el valor de la ayuda que distribuyó en más de 3 mil millones de francos suizos actuales.

48 Entre todos los ficheros, el número de fichas supera los 35 millones, es decir unas siete veces más que en 1914-1918. V. *Rapport*, *op. cit.*, nota 43, vol. II, p. 340.

49 Se trata de las máquinas Hollerith, puestas a disposición por la *International Business Machines Corporation* (IBM), que procesan tarjetas perforadas. V. Monique Katz, “Quand des machines travaillaient pour la Croix-Rouge”, en *RICR*, n.º 453, septiembre de 1956, pp. 507-511. Sobre la tarjeta perforada IBM, v.: <http://www-03.ibm.com/ibm/history/ibm100/fr/fr/icons/punchcard/> (consultado el 12 de julio de 2012).

pero su número se incrementó fuertemente con el estallido del conflicto. En 1939, con el Comité y la junta (constituida por una parte de los miembros del Comité) incluidos, el CICR cuenta con siete órganos *ad hoc*; en 1940, con once, en 1941 con catorce, en 1942 con quince, entre 1943 y 1945 con diecisiete y, finalmente, en 1946 con 18⁵⁰. Otra particularidad es que esas diversas comisiones ya no cuentan solo con miembros del Comité, sino también con colaboradores “subalternos” calificados que, de esa manera, participan también en la toma de decisiones. De forma más anecdótica, el CICR adquiere durante la guerra servicios llamados “de utilidad general”, entre los cuales hay un servicio de prensa e información que, a partir de 1943, se convierte en una división autónoma, que abre la vía al desarrollo de actividades de “comunicación” humanitaria⁵¹ cada vez más fluidas gracias al uso de medios audiovisuales⁵².

Por otra parte, la Institución se enfrenta directamente a los horrores de la guerra. El CICR conoce su primera toma de rehenes cuando los miembros de su delegación en Berlín son llevados por las fuerzas soviéticas tras la toma de la ciudad y son retenidos durante varios meses en un campo en la Unión Soviética. Peor aún, varios de sus colaboradores perecen de muerte violenta, lo que también constituye un trágico precedente⁵³. Richard Heider, escolta del CICR, se ahogó en ocasión del torpedeamiento de un buque de carga con socorros para Grecia; a Johann Jovanovitz, médico delegado en Alemania, lo mató un centinela; Matthaeus Vischer, delegado en Borneo, fue ejecutado junto con su esposa tras un juicio sumario, acusado de espionaje⁵⁴; a Konrad Otto Anderegg, secretario de la delegación de Batavia, “lo mataron los indígenas” en 1946⁵⁵.

Este último fallecimiento debe relacionarse con la aparición de una nueva forma de conflictos que movilizan al CICR durante varias décadas: las guerras de descolonización. La Institución había descartado completamente las guerras coloniales de sus preocupaciones humanitarias, aun cuando la creación del CICR coincidía con el auge del colonialismo en el último tercio del siglo XIX. La suerte de las poblaciones indígenas sometidas al yugo de los blancos no lo había conmovido

50 A partir de 1947, el número de comisiones disminuye fuertemente, pasando de 9 a 6 a principios de los años cincuenta, luego a 4 durante el resto de ese período, lo que señala que el Comité y el Consejo de Presidencia tomaron a su cargo los asuntos corrientes.

51 Sin embargo, el CICR no había esperado la Segunda Guerra Mundial para dar a conocer sus actividades. Prueba de ello es la publicación del *Bulletin des Sociétés de la Croix-Rouge* (ancestro de la RICR) a partir de 1869.

52 Las primeras películas del CICR datan de 1921. V. Enrico Natale, “Quand l’humanitaire commençait à faire son cinéma : les films du CICR des années 1920”, en RICR, vol. 86, n.º 854, junio de 2004, pp. 415-437.

53 El volumen I del *Rapport* proporciona una lista (incompleta) de los representantes del CICR muertos en misión, incluso aquellos muertos por causas naturales o accidentales. Nótese que para el CICR, varios de los fallecimientos naturales se deben a las “cargas agobiantes” del trabajo de delegado. V. *Rapport, op. cit.*, nota 43, vol. I, pp. 64-65.

54 Sobre este último caso, v. Ernst Braches, *Bandjerman Case. The Swiss authorities and the Execution of Dr. C.M. Vischer and B. Vischer-Mylius in Borneo, 20 December 1943*, disponible en: <http://www.ulimemorial.org/SwissAuthor.pdf> (consultado el 13 de julio de 2012).

55 RICR, n.º 330, junio de 1946, p. 524.

demasiado, incluso en las masacres coloniales⁵⁶. Además, dada su procedencia del mundo occidental, el CICR había apoyado indirectamente la “misión civilizadora” de Europa en medio de la oscuridad⁵⁷. Después de 1945, y mientras la descolonización se convierte en un asunto de las relaciones internacionales, más de lo que lo era el fenómeno del propio colonialismo⁵⁸, el CICR se interesará en las luchas de los colonizados contra los colonizadores y propondrá sus servicios en ese marco, como la importante —aunque olvidada durante largo tiempo— acción que lleva adelante en las (ex) Indias Orientales Holandesas. Esta participación no se efectuará sin dificultades, ya que provocará posteriormente tensiones con el Gobierno indonesio, presa de sus propios conflictos de “descolonización”.

Esa década marca también un punto de inflexión en la percepción que tienen del CICR los actores de los conflictos armados, incluso la opinión pública. Dado que ya no era vista únicamente con benevolencia y consideración, la Institución entrará en la era de las críticas. Si bien las recriminaciones contra el CICR no son totalmente nuevas —en 1919 Polonia, por ejemplo, había acusado al delegado del CICR, Édouard Frick, “de acción política contraria a los intereses del Estado polaco... [y] de simpatía con los bolcheviques”⁵⁹— ahora superan los casos individuales y aislados. Ciertamente, algunos colaboradores siguen siendo puestos en el banquillo de los acusados⁶⁰, pero las quejas más graves apuntan a la Institución en su conjunto, a sus actividades o sus principios. Después de la guerra, el CICR fue acusado de no haber denunciado “las violaciones de los Convenios cometidas por fascistas alemanes, italianos y españoles”⁶¹. También es acusado de favorecer la huida de criminales de guerra extendiéndoles documentos de viaje falsos⁶². Se le reprocha su inacción frente a la cuestión de los partisanos capturados, los

56 Irène Herrmann y Daniel Palmieri, “Humanitaire et massacres : L'exemple du CICR (1904-1994)”, en Jacques Semelin, Claire Andrieu y Sarah Gensburger (eds.), *La résistance aux génocides. De la pluralité des actes de sauvetage*, Les Presses de Sciences Po, París, 2008, pp. 237-245.

57 Paralelamente a sus actividades como presidente del CICR, Gustave Moynier era también cónsul general del Estado Libre del Congo; la sede del CICR y la del consulado compartían además la misma dirección. Sobre el Congo leopoldino, v. Adam Hochschild, *Les fantômes du Roi Léopold : La terreur coloniale dans l'État du Congo, 1884-1908*, Tallandier, París, 2007.

58 Si bien las potencias europeas pudieron enfrentarse al tema del colonialismo, fue por el tema de la delimitación de las esferas coloniales (como muestran los famosos episodios de Fachoda y Agadir) más que por los propios métodos empleados por el colonialismo.

59 ACICR, A PV, AIPG, sesión del 27 de octubre de 1919.

60 Varios delegados del CICR serán acusados de espionaje en favor de Alemania o de tráfico de bienes saqueados. V. división de prensa del CICR, “La acción del CICR durante la Segunda Guerra Mundial”, en RICR, n.º 821, septiembre-octubre 1996, pp. 606-611; ese artículo fue completado en abril de 1997 por François Bugnion como resultado de investigaciones exhaustivas efectuadas por el CICR en sus archivos y en los archivos federales suizos, disponible en: <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/misc/5fzgcgb.htm> (consultado el 12 de julio de 2012).

61 Esas acusaciones fueron formuladas por la Cruz Roja de Yugoslavia y retomadas por los demás Estados del bloque comunista. V. Catherine Rey-Schyr, *Histoire du Comité international de la Croix-Rouge (1945- 1955), De Yalta à Dien Bien Phu (1945-1955)*, Georg, Ginebra, 2007, p. 71.

62 Gerald Steinacher, *Nazis on the run. How Hitler's Henchmen Fleed Justice*, Oxford University Press, Oxford, 2011. Para una crítica de esa tesis, v. Irène Herrmann y Daniel Palmieri, “Refugees on the Run : The ICRC travel documents after the Second World War”, en *Contemporanea, rivista di storia dell'800 e del'900*, 1, 2013, pp. 91-110.

prisioneros de guerra soviéticos en Alemania o durante el genocidio de los judíos europeos. De manera más general, sus actividades de socorro en favor de los vencidos, en particular de los alemanes, son cuestionadas, y suscitan incompreensión y desconfianza.

Paralelamente, el CICR hace frente a un cuestionamiento del derecho humanitario realizado por las partes beligerantes. El aspecto más notable se refiere a los combatientes militares caídos en manos del enemigo. De ese modo, tanto los alemanes a los soldados italianos capturados después del armisticio del 8 de septiembre de 1943, como los aliados a los miembros de los ejércitos alemanes y japoneses capturados tras la rendición incondicional de esos dos ejércitos, les negarán el estatuto de prisioneros de guerra⁶³.

Esos diferentes elementos, sumados a los ataques “físicos” de los que sus miembros son víctimas, demuestran al CICR que el fracaso forma parte de la acción humanitaria y que esta es, por lo tanto, falible. Ciertamente, es difícil demostrar que este análisis posterior fue también el de la Institución en aquel momento. Incluso, se tiene la impresión de que su discurso fue el contrario. ¿Las 1.700 páginas de su informe de actividades no son justamente la prueba de que el CICR realizó su máximo esfuerzo durante esos seis años de guerra mundial? Lo mismo ocurre con el informe que publicó sobre su labor por las víctimas de los campos de concentración nazis⁶⁴. Sin embargo, ¿el grado de precisión y la velocidad con la que el CICR publica su documento sobre los campos de concentración en Alemania (de hecho, la primera edición sale en enero de 1946) tenderían a probar que el CICR tenía plena conciencia de haber fracasado en parte, pero que había intentado actuar contra la crítica mediante la publicación de ese libro blanco, antes de reprimir esos hechos de la memoria colectiva de la Institución durante más de 40 años⁶⁵?

Un último punto notable del período es que, al igual que ocurrió después de 1918, el final de la guerra es sinónimo de amenazas a la integridad y la permanencia del CICR. Las cuestiones de la mononacionalidad del Comité y sus relaciones con la Liga de Sociedades de la Cruz Roja están nuevamente en el centro del debate. Se alzan voces para pedir un fortalecimiento de las competencias de la Liga en detrimento del CICR; desean incluso que ambas entidades formen una sola. Las críticas más intensas provienen nuevamente del propio interior del Movimiento de la Cruz Roja. De ese modo, la cuestión de la internacionalización del Comité —un tema recurrente desde la Primera Conferencia Internacional de la Cruz Roja de 1867— es planteada por la Cruz Roja de Suecia, un “socio” con el que el CICR

63 *Rapport, op. cit.*, nota 43, vol. I, pp. 558 a 566.

64 *L'activité du CICR en faveur des civils détenus dans les camps de concentration en Allemagne (1939-1945)*, Ginebra, 1946.

65 Habrá que esperar la publicación de la obra de Jean-Claude Favez (*Une mission impossible? Le CICR, les déportations et les camps de concentration nazis*, Nadir Payot, Lausana, 1988) para contar con un primer estudio científico sobre el tema. Respecto del libro blanco, Fabrice Cahen habla de una “voluntad de edificación interna, la intención de soldar alrededor de una línea defensiva oficial a todo el personal”, en Fabrice Cahen, *Le Comité international de la Croix-Rouge et la Shoah. Une controverse entre histoire et mémoire, mémoire de maîtrise d'histoire*, Universidad Versailles Saint-Quentin, 1999, p. 45.

se había enfrentado duramente durante la guerra⁶⁶. Finalmente, lo que prevaleció fue el *statu quo*, ya que el mundo de la Cruz Roja, arrastrado al enfrentamiento ideológico este-oeste, estima necesario preservar el papel del CICR y su carácter específicamente suizo y, por lo tanto, neutral. La Institución fue salvada entonces por el desencadenamiento de la guerra fría⁶⁷.

1967-1974: la reestructuración

El CICR sale muy debilitado de la Segunda Guerra Mundial. En el plano financiero, la Institución comprueba, en 1946, que está “al borde de la bancarrota” y amenazada de “liquidación”⁶⁸, una situación difícil que perdurará durante varios años. Con las capitulaciones italiana y luego alemana y japonesa, el CICR ya no está en condiciones de percibir de esos Gobiernos los adelantos económicos que les ha concedido para ayudar a sus ciudadanos, fondos que están bloqueados por los aliados y apenas serán liberados progresivamente a comienzos de los años 1950. Esos mismos Estados vencidos ya no tienen la posibilidad de ayudar financieramente al CICR, aun cuando sus ciudadanos son los primeros beneficiarios de su acción en la posguerra y esa labor fue financiada por los recursos propios de la Institución. Paralelamente, el CICR ha comenzado a desplegar actividades en una serie de nuevos conflictos internos o internacionales (Grecia, Corea, India-Pakistán, Indochina, Indonesia) que movilizan también una parte importante de su presupuesto ordinario⁶⁹. Los donantes, por su parte, demuestran “apatía”⁷⁰ frente a los llamamientos financieros del CICR. La Institución debe entonces proveer ella misma lo que no puede recibir de otros y, por lo tanto, sus gastos exceden regularmente sus ingresos. Habrá que esperar hasta principios de los años 1970 para que se revierta esa situación.

Esos problemas de dinero repercuten en el personal. A fines de la Segunda Guerra Mundial (marzo de 1945), el CICR cuenta con 3.700 colaboradores, de los cuales la mitad perciben una remuneración⁷¹, es decir la cifra más elevada que se había alcanzado hasta entonces. Pero a partir de esa fecha y paralelamente a la reducción de las actividades de la AIPG y las dificultades financieras, la tendencia se revertirá. En junio de 1947, las personas que trabajan para el CICR son solo 722⁷², luego, en enero de 1949, suman 420 entre la sede y el terreno. Los efectivos seguirán disminuyendo a lo largo de los años 1950. Se calcula que cinco de cada diez asalariados dejan la Institución⁷³.

66 Irène Herrmann y Daniel Palmieri, *Two crosses for the same aim? Switzerland and Sweden charitable activities during World War II*, en Johannes Paulmann (ed.), *The Dilemmas of International Humanitarian Aid in the Twentieth Century*, Oxford University Press, Oxford, 2013.

67 Es al menos la opinión de Catherine Rey-Schyrer a través del análisis de la actitud hostil de los países comunistas contra el CICR. C. Rey-Schyrer, *op. cit.*, nota 61, p. 52.

68 *Ibid.*, p. 38.

69 Jacques Freymond (ed.), *L'organisation internationale et l'évolution de la société mondiale. 2 : Le Comité international de la Croix-Rouge*, Georg, Ginebra, 1984, p. 66; cuadro p. 71.

70 *Ibid.*, p. 85, con excepción de crisis muy grandes, como en Palestina (1948) o en Hungría (1956).

71 *Ibid.*, p. 134.

72 *Rapport, op. cit.*, nota 43, vol. I, p. 58; J. Freymond, *op. cit.*, nota 69, p. 139.

73 J. Freymond, *op. cit.*, nota 69, p. 134.

A esa crisis “material” se suma una crisis moral. En efecto, la Institución debe hacer frente a un “vacío” en su gobierno. En diciembre de 1944⁷⁴, enfermo, cansado y mayor, el presidente Max Huber cede el puesto a su “mano derecha”, Carl Jacob Burckhardt. Apenas nombrado (entra en funciones el 1 de enero de 1945), Burckhardt es electo por el Consejo Federal para ocupar el cargo de ministro (embajador) de Suiza en París⁷⁵. Por ello, a partir de febrero de 1945, Huber retoma las riendas del CICR como presidente interino —y espera que sea de manera provisional—. Sin embargo, esa presidencia interina durará hasta enero de 1947, fecha en la que entra en función una doble vicepresidencia provisoria —compuesta por Martin Bodmer y Ernest Gloor— (Burckhardt sigue siendo presidente del CICR con licencia)⁷⁶. Se trata, por lo tanto, de una situación vaga y precaria, que persiste en la dirigencia de la Institución durante más de tres años hasta la nominación de Paul Ruggier, en 1948⁷⁷. Si bien a principios de 1946, junto al Comité propiamente dicho y su apéndice, la Oficina⁷⁸, el CICR establece una Dirección Central que conduce la administración y los asuntos corrientes, esa Dirección depende directamente de la Oficina; no tiene autonomía real alguna⁷⁹ y, por lo tanto, no está en posición de decidir sola y no constituye un “contrapeso” de la debilidad de las altas esferas del Comité. La ausencia de personalidades fuertes en la cabeza de la Institución es un factor que la vuelve un poco más frágil en ese contexto amenazante de los años de la posguerra inmediata.

Antes de hablar de la “revolución” que afectará al CICR —como a otras instituciones— veinte años después, transcurrirán dos décadas durante las cuales el CICR vivirá momentos intensos, como la firma de los cuatro Convenios de Ginebra en agosto de 1949, que señala la culminación de una muy extensa labor de reflexión y negociaciones. En el ámbito operacional, la Institución no permanece inactiva y está presente desde Alemania hasta Palestina, pasando por Corea, Hungría, el Congo o Yemen —por citar solo algunos ejemplos— a menudo de manera notable, en todas las crisis mayores y en todos los continentes. La expansión territorial de las actividades del CICR, iniciada con la Primera Guerra Mundial, es ahora una realidad mucho más anclada en el terreno, dado que se abren delegaciones generales en África (Salisbury, luego Dakar), en Oriente Próximo (Beirut) y en Asia (Phnom Penh). A principios de los años 1970, la mundialización del CICR se intensifica aún más con la apertura de delegaciones llamadas regionales⁸⁰, desde las cuales, sus delegados abarcan los países vecinos, tanto en paz como en guerra.

74 ACICR A PV, Comité, sesión del 4 de diciembre de 1944.

75 ACICR A PV, Comité, sesión del 24 de febrero de 1945.

76 ACICR A PV, sesión a puertas cerradas del Comité del 29 de enero de 1947.

77 Paul Ruggier —primer presidente católico del CICR— es elegido en febrero de 1948, aparentemente según un procedimiento *ad hoc* y asume sus funciones en julio de 1948.

78 Esa Oficina, establecida en marzo de 1943, retoma las funciones que correspondían a la Comisión Central que, a partir de noviembre de 1940, se convierte en una Comisión de Coordinación. La Oficina ejerce la dirección general de todas las actividades del CICR y controla todos sus órganos. No se debe confundir esa Oficina con la oficina mencionada anteriormente.

79 Prueba de ello es que, contrariamente a los demás órganos autónomos del CICR (Oficina, Comité, etc.), esta no redacta ningún acta específica.

80 Las primeras delegaciones regionales se abren en Etiopía, Camerún y Venezuela.

Pero la Institución no cambia realmente su forma habitual de trabajar. A lo sumo, vuelve a tomar algunas áreas de actividades que había dejado, como las actividades médicas, por ejemplo.

El verdadero punto de inflexión tendrá lugar con la participación en paralelo del CICR en dos conflictos armados mayores del año 1967: la Guerra de los Seis Días y la Guerra de Biafra. A su manera, cada uno de esos dos acontecimientos provocará cambios profundos, tanto en el funcionamiento del CICR como en su forma de percibir el exterior.

El tercer conflicto árabe-israelí (5-10 de junio de 1967) da origen a un punto de inflexión fundamental en la forma de actuar de la Institución, ya que, a partir de allí, en la medida de lo posible, *anticipará* sus intervenciones. Como señala su informe anual de 1967: “Atento a la creciente tensión que reinaba en Oriente Medio durante el primer semestre de 1967, el CICR tomó medidas preparatorias unos diez días antes de que el conflicto estallara...”⁸¹. Esas pocas líneas denotan un cambio brusco en la actitud del CICR frente a los conflictos armados: de ser generalmente reactivo, se permite ahora ser también “proactivo”, preparándose para una acción concreta incluso antes de que la crisis estalle⁸². Esa nueva política, conjugada con la ampliación geográfica del campo de acción del CICR, y por lo tanto con su presencia en varios conflictos simultáneamente, tiene consecuencias en la selección de los delegados. En los años 1950-1960, sus medios económicos no le permitieron en ningún momento contratar un número importante de delegados de forma permanente y a fines de esa década, el CICR carece de personal para hacer frente a sus compromisos. En 1963, se crea un Grupo para Misiones Internacionales (GMI) a instancias del presidente del CICR, a los efectos de proporcionar a la Institución “una reserva de delegados de calidad”⁸³, que han recibido una extensa formación teórica⁸⁴, disponibles al ser convocados y listos para partir de la noche a la mañana⁸⁵. Sin embargo, por diversas razones, el CICR solo hace un uso modesto del GMI⁸⁶. El conflicto de 1967 obliga entonces a la Institución a (volver a) pensar acerca de una verdadera política de selección y formación de su personal, proceso que tomará unos diez años antes de derivar en el modelo actual que, a grandes rasgos, aún está vigente.

81 *Rapport annuel*, CICR, Ginebra, 1967, p. 5. (La cursiva es nuestra).

82 En septiembre de 1938, en el momento de la crisis de Munich y antes de que estallara la Segunda Guerra Mundial, el CICR había constituido una *Commission des oeuvres de guerre* [Comisión de obras de guerra], que estaba encargada de preparar las actividades del CICR en caso de “conflagración europea” (ACICR, A PV, Comité, sesión de urgencia del 15 de septiembre de 1938), comisión que continúa su labor hasta mediados de septiembre de 1939. No obstante, la novedad en la preparación de la acción del CICR en la Guerra de los Seis Días es el despliegue de personal en el terreno mismo en el que tendrá lugar el enfrentamiento. En efecto, se habían posicionado delegados en las capitales de las futuras partes beligerantes desde fines de mayo de 1967.

83 Los miembros del GMI se seleccionaban en Suiza, en los círculos académicos, el ejército, la administración, etc. Se trataba de personal calificado, sobre todo en el campo médico y de las comunicaciones, disponible para misiones de dos meses consecutivos.

84 ACICR APV, sesión a puertas cerradas del Comité del 2 de julio de 1964.

85 Sobre el GMI, v. J. Freymond, *op. cit.*, nota 69, p. 137; cuadro p. 140.

86 *Ibid.*, p. 137.

Resulta muy necesaria una reflexión sobre los recursos humanos “expatriables”, dado que a partir de la Guerra de los Seis Días, el CICR se instala de manera permanente en los conflictos armados. Ese fenómeno no solo es propio de Oriente Medio, ya que con el transcurso de los años va a afectar también a otros continentes (América Latina, África, Asia). La participación a largo plazo del CICR en esas zonas de tensión implica *ipso facto* la obligación de contar con representantes en el lugar de forma permanente. Por lo tanto, la proporción del personal del CICR expatriado irá creciendo. Si bien, en diciembre de 1971, los delegados en el terreno representan el 27 % del total de los colaboradores del CICR, diez años más tarde ese porcentaje será del 66 %⁸⁷.

La propia manera de trabajar del CICR cambia debido a la duración de las guerras. A la ayuda de emergencia propiamente dicha (ya sea del orden asistencial o médico) se suman progresivamente actividades con miras a mejorar las condiciones de vida de las personas que viven en los conflictos (por ejemplo, las actividades de agua y saneamiento), incluso proporcionarles nuevamente un “sentimiento de normalidad” (como la distribución de semillas para cultivar las tierras o las actividades de rehabilitación ortopédica).

El aumento del número de delegados en el terreno de la guerra y la multiplicación de sus tareas tienen repercusiones en la financiación de la ayuda humanitaria, lo cual quedará evidenciado en la guerra de Nigeria-Biafra (julio de 1967-enero de 1970). Aunque ese conflicto tuvo una duración limitada, el esfuerzo y la movilización del CICR adquirirán proporciones inigualadas, y su acción será la más importante de la posguerra. En 1968 y 1969, la mayor parte del presupuesto global del CICR se destinó a esa sangrienta guerra civil⁸⁸. El volumen de asistencia humanitaria distribuida se dispara y nunca más volverá a descender al nivel que tenía antes de 1967. La acción de socorros coordinada del CICR en Nigeria-Biafra representa *in fine* un gasto de 663 millones de francos suizos de aquel momento. ¡Y el CICR todavía explica cuidadosamente que la cifra “constituye una información estadística y no una estimación precisa de los gastos”⁸⁹!

Por todos esos factores, el CICR redefine su manera de funcionar en materia de financiación. La Institución, consciente de que puede participar en acciones que superan ampliamente sus medios y posibilidades, estima necesario poder preverlas con antelación, en la medida de lo posible: “A la vista de semejante situación como la guerra de Nigeria-Biafra, las acciones de socorro que abarquen varios años... ya no pueden ser consideradas como emergencias y, por lo tanto, ser financiadas fuera del presupuesto”⁹⁰. El CICR las incorpora entonces a su presupuesto ordinario, bajo la denominación de actividades temporales (las demás actividades son permanentes o extraordinarias). Pronto solo subsistirán dos tipos de denominación: la ordinaria (que incluye el trabajo permanente o temporal, tanto en la sede como en el terreno) y la extraordinaria (que actualmente toma la forma

87 Nuestros cálculos a partir de J. Freymond, *op. cit.*, nota 69, cuadro p. 140.

88 *Ibid.*, p. 61, nota 2.

89 *Rapport annuel*, CICR, Ginebra, 1970, p. 133.

90 J. Freymond, *op. cit.*, nota 69, p. 63.

de “llamamientos”). Esas “reformas” contables aspiran a una mayor transparencia respecto de los donantes. Dadas las sumas, a menudo colosales, que están en juego, “la sola confianza ya no basta, hay que demostrar que se es capaz de administrar correctamente los fondos encomendados”⁹¹. A partir de la acción Nigeria-Biafra, la prospección financiera se convierte en una actividad esencial de la conducción de la acción humanitaria. Además, en 1974 es reconocida como tal mediante la creación de un sector llamado “recaudación de fondos”⁹². Más aún, el CICR inicia una política de asociaciones financieras, mediante acuerdos con la CEE y el Gobierno suizo que prevén el otorgamiento de un apoyo regular a la Institución⁹³. En lugar de “aplicar la política de sus medios” como venía haciendo desde el final de la Segunda Guerra Mundial, el CICR a partir de ahora se daría “los medios de su política”⁹⁴.

Pero la “crisis de crecimiento” (como la denominó Thierry Hentsch) que conoce el CICR con la Guerra de los Seis Días y la de Biafra también tiene otras repercusiones en el nivel interno de la Institución, ya que esos conflictos ponen en evidencia los defectos de la Institución en su manera de funcionar, principalmente respecto de la conducción de las actividades en el terreno. La falta de un verdadero responsable del tema de la crisis nigeriana en Ginebra provoca dificultades en la realización de la acción, por carecer de un “mecanismo administrativo determinante”⁹⁵. Las reflexiones a nivel interno que surgen de esa experiencia, pero también a causa de la extensión de las actividades del CICR en el mundo, llevarán a cambios estructurales con la creación, en 1970, de zonas geográficas operacionales, dirigidas desde la sede por una Dirección de Actividades Operacionales. Esta última agrupará también todos los servicios de apoyo que participan en las actividades externas de la Institución (servicio de socorros, servicio médico, Agencia Central de Búsquedas, etc.). Aparecen, asimismo, otras modificaciones estructurales que desembocan o en la creación de nuevos servicios⁹⁶, o en una automatización de unidades existentes (como por ejemplo, las finanzas o el personal). En otros términos, se establece una administración digna de ese nombre, la cual, dado el aumento de las actividades del CICR, procede a una diversificación cada vez más manifiesta de sus funciones internas. A partir de 1974, esa administración pasa a estar bajo el control de una Dirección que actúa como un poder ejecutivo, mientras el Comité sigue ejerciendo el poder “legislativo”⁹⁷. El cambio radical fundamental en la historia de la Institución nacerá directamente de los cambios de los años 1967-1974: el CICR se concibe

91 Ibid., p. 68.

92 *Rapport annuel*, CICR, Ginebra, 1974, p. 96.

93 J. Freymond, *op. cit.*, nota 69, p. 86.

94 Ibid., p. 161.

95 Thierry Hentsch, *Face au blocus. La Croix-Rouge internationale dans le Nigéria en guerre (1967-1970)*, Institut universitaire de hautes études internationales, Ginebra, 1973, p. 245.

96 De ese modo, se constituye una División de Prensa e Información que depende directamente de la Presidencia. El peso que adquirió la “comunicación” y el uso que se hizo de ella durante el conflicto de Biafra, así como el importante papel que desempeñaron los medios de comunicación y su actitud hacia el CICR, ciertamente explican la creación de esta nueva División.

97 J. Freymond, *op. cit.*, nota 69, p. 128.

de aquí en adelante como una gran organización humanitaria y, por lo tanto, así debe administrar sus actividades⁹⁸.

1991-2011: la expansión

Como resultado de los métodos que surgieron de la Guerra de Biafra, los años 1970-1980 se caracterizan por el “gigantismo humanitario”⁹⁹ de las operaciones del CICR. Y ello no sorprende, si se tiene en cuenta que en esas dos décadas se producen conflictos cuya duración es a menudo inversamente proporcional a las consecuencias humanitarias que derivan de ellos. De ese modo, si bien la guerra entre India y Pakistán de diciembre de 1971 solo duró trece días, las operaciones de repatriación de los prisioneros por las que el CICR se movilizará durarán cerca de dos años y medio. Contrariamente, otros conflictos se eternizarán, incluso más allá del período estudiado (guerras civiles producto de la descolonización portuguesa, guerra entre Irán e Irak,...) y comprometerán las fuerzas humanas y financieras del CICR a muy largo plazo. Ahora bien, la administración de ese tipo de operaciones tiene consecuencias y los problemas, absolutamente reales, que se plantean al término de esos veinte años de actividades “son sobre todo saber cómo administrar ese crecimiento, el aumento vertiginoso de la burocracia que conllevó y la multiplicación de las áreas en las que el CICR... consideró correcto intervenir”¹⁰⁰.

Asimismo, surgen interrogantes respecto del derecho internacional humanitario y de su pertinencia frente a los conflictos de los años 1970-1980. Sin duda, el CICR logró dar un gran paso en ese ámbito gracias a la adopción de los cuatro Convenios de Ginebra, pero esos textos, que rigen la guerra entre Estados, heredada directamente del siglo anterior, parecen anticuados frente a las guerras civiles (en Angola, Mozambique, El Salvador, Nicaragua) en las que el CICR lleva adelante operaciones a gran escala. Y qué decir de las luchas de liberación nacional en África (Rodesia, Namibia, Eritrea...) y en Asia (Timor oriental) que se caracterizan por una forma particular de combate: la guerrilla. Ahora bien, aunque el CICR tenga la certeza de que “los principios fundamentales del derecho humanitario pueden y deben ser aplicados por todos y en cualquier circunstancia, incluso en la guerrilla”¹⁰¹, lo que falta son los instrumentos jurídicos necesarios para que ese deseo bienintencionado se concrete. Y ello se logra un año más tarde, mediante la adopción de los dos Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra, el 8 de junio de 1977, dado que el segundo de esos textos, como es sabido, se aplica a los “conflictos armados sin carácter internacional”.

98 *Rapport annuel*, CICR, Ginebra, 1970, pp. 132-134.

99 Expresión utilizada por Simone Delorenzi en *Face aux impasses de l'action humanitaire internationale. La politique du CICR depuis la fin de la guerre froide*, CICR, Ginebra, 1997.

100 *Ibid.*, p. 30.

101 Michel Veuthey, *Guérilla et droit humanitaire*, CICR, Ginebra, 1983 (primera edición 1976), introducción (1976), p. xvi.

Las cuestiones doctrinales sustentan¹⁰² la solicitud enviada en 1979 a un historiador externo para analizar la actitud del CICR frente a los campos de concentración y exterminio nazis. El estudio, publicado en 1988, no será precisamente apreciado por el Comité¹⁰³, pero al menos tendrá la ventaja de proporcionar a la Institución argumentos científicos —y ya no emocionales— para oponerlos a los cuestionamientos o críticas que no había cesado de recibir desde el final de la Segunda Guerra Mundial sobre ese trágico episodio de su historia. Y más aún, tras esa publicación —y no sin un largo proceso de deliberación previo a nivel interno— el CICR se decidirá a abrir al público una parte de sus archivos, especialmente del período correspondiente a 1939-1945. La decisión tomada en 1996 —y renovada en 2004 para un período adicional de quince años— permitirá a la Institución escapar de las polémicas sobre su pasado, al remitir directamente a los interesados a consultar sus documentos y hallar entonces algo de calma —muy relativa— frente a su propia historia¹⁰⁴.

Siempre a nivel institucional, esas décadas se caracterizan por una “toma de poder” de la administración y, en particular, de la Presidencia, respecto del Comité. Esa “inversión” de los papeles se ve favorecida a partir de 1964, por el hecho de que los sucesivos presidentes del CICR (Samuel Gonard, Marcel Naville y Éric Martin) asumen mandatos relativamente cortos (cuatro años en promedio), por lo que no pueden imponer su marca. Paralelamente, el propio Comité recibe una cura de rejuvenecimiento. De ese modo, en 1970, el 41 % de sus miembros tienen cinco años o menos de actividad en el Comité. En 1980, son la mitad y diez años más tarde, esa cifra casi alcanza los dos tercios. Por otra parte, a causa del origen geográfico de sus miembros, cuya mayoría reside fuera de Ginebra, y de sus obligaciones profesionales, el tiempo que pueden dedicarle a involucrarse en los asuntos del CICR es limitado. En 1960, por ejemplo, cuando de los quince miembros que componían entonces ese órgano, nueve eran ginebrinos (de origen o residencia), casi la mitad de ellos eran rentistas o jubilados. El final de los años 1960 ve la llegada de un conjunto de jóvenes delegados, contratados para responder a las necesidades suscitadas por los conflictos en Oriente Medio y África occidental que, para algunos, significará ascender en la jerarquía para acceder a puestos clave en la administración (Dirección General, Dirección de Actividades Operacionales, etc.). Ese personal cualificado, de amplia experiencia y con grandes responsabilidades, tanto en la sede como en el terreno, guía la dirección general de los asuntos —al menos hasta comienzos de los años 1990—. En 1987, la llegada de Cornelio

102 Es, al menos, la hipótesis formulada por Simone Delorenzi junto con los aspectos puramente históricos de la cuestión. Sobre la base de los resultados obtenidos, el CICR debería poder determinar la actitud que debe adoptar en caso de que se encontrara enfrentado a una situación similar. S. Delorenzi, *op. cit.*, nota 99, p. 24.

103 V. la nota final del CICR en la primera edición de la obra de J.-C. Favez, *op. cit.*, nota 65.

104 En 2011, el Comité no estimó oportuno proceder a una nueva desclasificación de documentos del CICR, como sin embargo preveía el reglamento de acceso a los archivos de la Institución que este mismo Comité había adoptado en 1996. Esta decisión de hacer pública una fracción suplementaria de archivos fue pospuesta para una fecha ulterior.

Sommaruga a la cabeza de la Institución produce un cambio brusco¹⁰⁵. Esa nominación confirma el regreso, iniciado ya por su predecesor, de una Presidencia de larga duración¹⁰⁶ con ambiciones de reestructuración del CICR. El cambio más notable lo constituye, en mayo de 1991, la incorporación de la Dirección —que hasta aquí deliberaba separadamente— en un Consejo Ejecutivo integrado desde entonces por miembros del Comité y de la administración¹⁰⁷. Si bien se puede considerar que esta nueva estructura constituye un control de la Presidencia (o del Comité) sobre la Dirección, se puede considerar paralelamente que al reunir los “dos poderes” en un solo lugar, se incrementaría la capacidad del CICR para hacer frente a los numerosos desafíos que surgen de la posguerra fría.

En efecto, a partir de 1991, la Institución debe hacer frente simultáneamente a una guerra internacional de coalición (segunda Guerra del Golfo), una guerra civil en un país sin Estado (Somalia), una guerra civil luego internacional (ex Yugoslavia), así como conflictos armados más tradicionales (como por ejemplo, Angola) a los que se añadirán los “nuevos conflictos” o “conflictos desestructurados” —según las denominaciones del CICR— en África o el ex imperio soviético. La década de 1990 marca a la vez la entrada activa del CICR en nuevos campos geográficos¹⁰⁸ —por ejemplo en países pertenecientes a la ex Unión Soviética, donde el CICR no realizaba actividades desde 1938, fecha del cierre de su delegación permanente en Moscú— y también una violencia de guerra sin precedentes. De ese modo, desde 1991, más de treinta colaboradores del CICR perecieron por muerte violenta en el marco de su misión humanitaria¹⁰⁹. Y los demás incidentes de seguridad se cuentan por decenas, o incluso por centenas, tendencia nefasta que además afecta al conjunto de los actores humanitarios. De esta situación trágica surgen nuevos métodos de trabajo, los primeros seguramente en toda la historia de la Institución, como por ejemplo el empleo de escoltas armados en Somalia. En 1992, ese mismo país verá la creación de cocinas comunitarias —un modelo que más tarde será exportado a otros contextos— que permiten evitar los problemas de almacenamiento y robos de víveres, como el de la exigencia de rescate a los beneficiarios que los recibirían¹¹⁰.

Además de esa violencia (demasiado) real, la Institución debe dirigir la violencia potencial de la guerra. De ese modo, el 17 de enero de 1991, al comienzo de los bombardeos aéreos aliados sobre Irak y ante la amenaza real que eso implicaba, el CICR advirtió explícitamente a las partes beligerantes mediante una nota verbal que no recurrieran a las armas nucleares¹¹¹.

105 Simone Delorenzi habla incluso de “ruptura” con sus predecesores. V. S. Delorenzi, *op. cit.*, nota 99, p. 31.

106 Alexander Hay, Presidente del CICR entre 1976 y 1987.

107 Antes de mayo de 1991, el Consejo Ejecutivo, que sucede a la Oficina y al Consejo de Presidencia, solo estaba compuesto, al igual que sus predecesores, por miembros del Comité. El nuevo sistema durará hasta 1998, fecha en la que se vuelve a crear una Dirección autónoma.

108 Las representaciones del CICR en el terreno (delegaciones, delegaciones regionales y misiones) pasan de ser unas 50 en 1991 a más de 80 veinte años después, es decir un alza de casi el 60 %. No obstante, este aumento debe relativizarse dada la creación, a partir de 1990, de nuevos Estados, en particular sobre las ruinas de Yugoslavia o del ex imperio soviético.

109 Esta estimación —lamentablemente incompleta— se basa en documentos internos.

110 S. Delorenzi, *op. cit.*, nota 99, p. 46.

111 *Rapport annuel*, CICR, Ginebra, 1991, p. 97.

Finalmente, también por primera vez en su historia, el CICR iba a vivir un genocidio en directo, en 1994 en Ruanda, y se volvió a encontrar sumido en los mismos dilemas que en la Segunda Guerra Mundial respecto del carácter limitado de su acción frente a la magnitud de las masacres.

Pero el aspecto más notable a partir de 1991 es el crecimiento fenomenal de la Institución, tanto en lo referente a sus efectivos —en particular en el terreno—, como a su presupuesto y sus gastos financieros. Si bien esa alza había comenzado ya a partir de 1970, no se compara con lo que se va a producir más tarde. Aunque la comparación no es fácil dadas las estructuras presupuestarias poco comparables entre ellas, los gastos solo para el año 1990 parecen representar un total superior al conjunto de los gastos de toda la década 1970-1979¹¹². El año 1991 marca una nueva ruptura, ya que el CICR gastará 160 % más que el año anterior. A partir de allí, se registran niveles financieros jamás alcanzados por la Institución en el transcurso de su historia. Durante los últimos veinte años, los gastos nunca descendieron por debajo de los 600 millones de francos suizos anuales y, desde 2007, superan fácilmente los mil millones de francos. Evidentemente, ese incremento va acompañado de un crecimiento considerable y constante de las actividades del CICR y, como consecuencia, del número de beneficiarios de su acción. Para convencerse, basta con comparar el tamaño de los informes anuales publicados en los extremos del período en cuestión (1991 y 2011), y comprobar que el segundo —que tiene cerca de medio millar páginas— es dos veces más voluminoso que el primero.

Sin embargo, ese crecimiento tuvo repercusiones en la propia Institución y le dio un nuevo rostro. En el transcurso de la última década, el CICR dejó de ser una organización humanitaria para convertirse en una empresa¹¹³ del sector humanitario, aunque todavía le cueste reconocérselo a sí mismo. Si bien, por supuesto, su finalidad difiere categóricamente de la de las sociedades con fines de lucro, en los conceptos restantes, el CICR hizo suyos algunos atributos que antes correspondían solo al sector privado, empezando por el lenguaje. Ese punto no es anecdótico, ya que demuestra una modificación de la mentalidad. Resulta llamativo el empleo recurrente en estos últimos años en el vocabulario general de la Institución de términos directamente provenientes del mercadeo (poblaciones objetivo), la economía (eficacia, gestión basada en resultados) o el comercio (anclaje estratégico). Otro aspecto proveniente de la economía es la importancia que se atribuye en la comunicación pública de la Institución al resultado cuantificable, a menudo prácticamente a nivel del céntimo. Ese aspecto se ve claramente en los informes de

112 Compilación efectuada sobre la base de los informes anuales del CICR de 1970 a 1979.

113 La definición usual de empresa es la siguiente: “La empresa es un término que designa una agrupación de medios humanos, materiales, intangibles (servicios) y financieros, combinados de manera organizada para alcanzar un objetivo lucrativo o no, generalmente la provisión de bienes o servicios, a un conjunto más o menos abierto de clientes o usuarios en un ambiente más o menos competitivo”. Si se hace abstracción del carácter lucrativo de la empresa y se reemplazan los términos “clientes” o “usuarios” por “beneficiarios de la acción humanitaria”, esa definición abarca el cometido del CICR tal como se considera hoy en día, incluso la noción de competencia con otros organismos humanitarios. V.: <http://fr.wikipedia.org/wiki/Entreprise> (consultado el 16 de agosto de 2012); para la definición en español, v. <https://es.wikipedia.org/wiki/Empresa>.

actividad del CICR de estos últimos años, donde los indicadores, las estadísticas y las cifras tienen un lugar cada vez más importante. De ese modo, en el informe anual de 2001, se comprueba que los cuadros estadísticos ocupan casi un tercio del capítulo dedicado a las actividades efectuadas por la delegación regional del CICR de Nairobi¹¹⁴ y que el texto posee cuarenta y seis referencias estadísticas. Siempre en el mismo informe de actividad, la parte puramente financiera, incluidos los cuadros (pp. 423-495 de la edición francesa) cuenta con unas setenta páginas (14 % del documento completo), es decir, lo mismo que ocupa la presentación de la totalidad de las actividades del CICR para el año anterior (pp. 6 a 76), sin incluir las operaciones. Sin dudas, la Institución tiene un deber de rendición de cuentas (*accountability*) frente a quienes la financian, lo que la obliga a elaborar informes muy detallados respecto de su acción y a tener que adaptar constantemente sus herramientas de análisis (de allí que en 1999 se introduce una contabilidad analítica junto a la contabilidad clásica). Actualmente, por el uso amplio que se hace de las cifras por fuera de cualquier marco contable, todo parecería indicar que solo los datos numéricos son capaces de resumir la amplitud de las necesidades humanitarias y la respuesta que el CICR aporta mediante su labor en favor de las víctimas de la violencia armada.

El carácter empresarial de la Institución se halla también en su Dirección. Desde 1998, esta volvió a ser un órgano plenamente decisorio que no solo se encarga de la gestión corriente del CICR, sino que también se atribuye un creciente papel a lo largo de los años en la definición de las estrategias y las orientaciones de la Institución. Encarna bien, por sí misma, esa voluntad de optimizar (otro concepto económico) el funcionamiento del CICR¹¹⁵. La contratación de personal proveniente del sector privado, a veces sin experiencia profesional previa en el ámbito humanitario o social, pero altamente calificado para ocupar importantes funciones administrativas dentro de la Institución, también forma parte de esa política de búsqueda de la eficacia, al igual que los (numerosos) órganos/programas *ad hoc* implementados para planificar las actividades y los proyectos y seguir su evolución. Todo ello destinado, como indica el credo de la Institución, a lograr muy buenos resultados (gestión basada en resultados). Esta propensión a proyectarse en el futuro, como la de desarrollar una visión y estrategias para lograrlo, es una de las características principales del espíritu empresarial¹¹⁶.

Además, debido tanto a su voluntad de estar presente en la escala mundial, y conservar su centro principal de decisión en Ginebra, como a la “deslocalización” de algunos de sus servicios en el extranjero por razones financieras, el CICR respondería incluso de cierta manera a la definición común¹¹⁷ de la multinacional, aunque, de nuevo, su objetivo fundamental difiere radicalmente del de ese tipo de empresas. Ese fenómeno se vería acentuado por la internacionalización de la Institución que, desde 1990, no solo cuenta con más expatriados que personal en su

114 Elegida aleatoriamente en el *Rapport annuel*, CICR, Ginebra, 2011, pp. 186-191.

115 “Optimize the ICRC’s performance”, *Rapport annuel*, CICR, Ginebra, 2011, p. 51.

116 V.: <http://fr.wikipedia.org/wiki/Entrepreneuriat> (consultado el 20 de agosto de 2012).

117 V. Charles-Albert Michalet, *Le capitalisme mondial*, Presses Universitaires de France, París, 1998.

sede¹¹⁸, sino que desde hace unos diez años la proporción de colaboradores extranjeros¹¹⁹ también supera ampliamente la de empleados suizos.

Sin embargo, esas transformaciones no son solo propias del CICR, sino que marcan una tendencia general que está presente a diversas escalas en el mundo humanitario. Esa evolución pone en evidencia lo que aparece como una paradoja: o se acepta la primacía de la economía en un área de actividades que, por esencia, debería abstraerse de las normas y pautas económicas o, por el contrario, se toma conciencia de que el mundo humanitario responde —y quizás siempre lo ha hecho— a las leyes del mercado, ya que se trata de hacer coincidir una oferta (las necesidades y los medios humanitarios) con una demanda (su financiación por parte de terceros). Ahora bien, en un entorno macroeconómico inactivo, que desde 2000 ha conocido una sucesión de crisis, se entiende entonces mejor por qué hay conductas propias de los actores del mercado que también se manifiestan —ciertamente de manera inconsciente— en las organizaciones humanitarias. Ese fenómeno se ve acentuado por una competencia “natural” entre ellas, en un universo en el que los recursos financieros escasean. El dinero es el eje de la guerra, pero también lo es del mundo humanitario. La verdadera cuestión que se plantea es saber cuánto tiempo podrá durar aún el crecimiento del CICR.

Conclusión

La cuestión de la vida útil del CICR no existía en la mente de los fundadores cuando, en 1863, decidieron ocuparse de las víctimas de la guerra. De hecho, su empresa fue fundada a (muy) largo plazo. Es cierto que en un principio el CICR minimizaba los riesgos, apostando a un “fondo de comercio” que no iba a desaparecer de la noche a la mañana. Además, dado que su voluntad era “humanizar la guerra” mediante su acción¹²⁰, y no intentar abolirla, los cinco ginebrinos también conservaban intacto su futuro campo de acción, a riesgo de atraer la incompreensión y las críticas de los sectores pacifistas¹²¹. Pero esa primera comprobación no basta por sí sola para comprender la perdurabilidad del CICR, ya que otras iniciativas parecidas a la suya, de las cuales algunas incluso eran contemporáneas, no lo lograron¹²². Para aspirar a atravesar los siglos, no bastaba únicamente con interesarse e interesar a los demás en la guerra y los sufrimientos que esta causa.

Como en toda historia, sin duda el azar desempeñó un papel en la longevidad de la Institución, sobre todo en sus comienzos, cuando aún solo se trataba de una estructura muy pequeña. El hecho de que el general Dufour haya establecido relaciones con Luis Napoleón Bonaparte (el futuro Napoleón III) cuando este solo

118 Aquí no se toman en cuenta los colaboradores contratados localmente.

119 B. Troyon y D. Palmieri, *op. cit.*, nota 26, p. 110.

120 Dr. Louis Appia, *Rapport sur ma mission au Schleswig*, 1864, citado por André Durand, *Histoire du Comité international de la Croix-Rouge, De Sarajevo à Hiroshima*, CICR, Ginebra, 1978, p. 160.

121 André Durand, “Gustave Moynier et les sociétés de la paix”, en RICR, n.º 821, septiembre-octubre de 1996, p. 588.

122 Para el ej. de Henri Arrault, v. Véronique Harouel, Ginebra-París, 1863-1918. *Le droit humanitaire en construction*, Société Henry Dunant/CICR/Croix-Rouge Française, Ginebra, 2003, pp. 105-110.

era un simple exiliado en Suiza, fue uno de esos hechos fortuitos que ayudaron al CICR —que estaba presidido por el mismo Dufour— cuando tuvo que solicitar el apoyo de Francia (en aquel momento el país más poderoso del continente) para organizar la Conferencia Internacional de 1864¹²³, cuyo prestigio también iba a reflejarse en el Comité de los Cinco. Sin embargo, con el tiempo la parte del azar tenderá a disminuir en razón de la experiencia adquirida a lo largo de los cada vez más numerosos años de existencia del CICR que le permitirán hacer frente a los desafíos.

La mención del general Dufour ofrece una segunda pista de reflexión: la del impacto que pudieron tener grandes personalidades en el devenir de la Institución. De ese modo, sin la tenacidad y la capacidad de trabajo de Gustave Moynier (primer “verdadero” presidente)¹²⁴, el CICR, independientemente de su título, solo habría sido una asociación de segundo orden, que vegetaría en una ciudad de provincia. Asimismo, si la Institución pudo salir victoriosa de su combate contra la Liga a principios de los años veinte, se lo debe en gran parte a la combatividad y la habilidad de Marguerite (Frick) Cramer y Gustave Ador. Lo mismo ocurre con la presidencia de Paul Ruegger, bajo el impulso del cual el CICR logrará hacer frente a los ataques conjugados del bloque del Este y la Cruz Roja de Suecia tras la Segunda Guerra Mundial. De forma contraria, algunos de esos “grandes hombres” también se expusieron a causar su pérdida, por ejemplo William Rappard que, aunque era miembro del Comité, defendió los intereses de la Liga, o de Carl Jacob Burckhardt y su papel más que ambiguo frente a la Alemania de Hitler¹²⁵.

Los acontecimientos externos naturalmente son factores significativos para explicar la permanencia de la Institución. Por ejemplo, sin la Guerra de 1914-1918 y sus consecuencias directas, el CICR quizás nunca habría conocido su bautismo de fuego, ni vivido esa transformación esencial que lo hizo pasar de una estructura “artesanal” a una verdadera organización internacional que despliega actividades transnacionales. Lo mismo ocurriría sin el enfrentamiento este-oeste, su papel de actor humanitario neutro nunca habría sido reconocido con su justo valor.

Paralelamente, el contexto en el que evolucionó el CICR también fue una fuente de amenazas para su futuro. Las reticencias del Estado Mayor francés (cuyo ejército era considerado el mejor del continente) al proyecto de Dunant y las primeras reacciones negativas de sus representantes en la Conferencia de 1863 habrían podido enterrar al CICR incluso antes de su nacimiento. No obstante, paradójicamente, las amenazas más graves en su contra provinieron del mundo que le era con mucho el más familiar, ya que él mismo lo había creado: el de la Cruz Roja. Desde las iniciativas de la Cruz Roja de Rusia de fines del siglo XIX a la de la Sociedad Nacional de Suecia después de 1945, pasando por la creación de la Liga,

123 *Ibíd.*, pp. 80 y ss. Véronique Harouel habla incluso, sobre ese hecho, de una “conferencia bajo el ‘proteccionado’ de Francia”.

124 Oficialmente, el primer presidente del CICR fue el general Dufour (ACICR, A PV, *Commission spéciale de la Société...*, sesión del 17 de febrero de 1863), pero solo ejerció brevemente dicho cargo y se mantuvo al margen.

125 Paul Stauffer, *Sechs furchtbare Jahre... Auf de Spuren Carl J. Burckhardts durch den Zweiten Weltkrieg*, NZZ Verl., Zúrich, 1998.

fue finalmente entre sus “aliados” donde la Institución encontró a sus adversarios más peligrosos. Todos esos “enemigos” internos la atacaron en un punto *sui generis* que sin embargo constituía su fuerza respecto del exterior: la mononacionalidad suiza de los miembros del CICR.

Ahora bien, si la Institución pudo atravesar 150 años de actividad, se lo debe también en gran parte (si no principalmente) a su especificidad única. Lejos de ser un truismo, ese elemento se revela a través de dos aspectos¹²⁶. En primer lugar, el CICR funcionó durante mucho tiempo como una estructura homogénea que durante sus primeros sesenta años incluso tomó la forma de un grupo familiar ginebrino. La apertura de la dirección de la Institución hacia su extranjero más cercano (Suiza), a partir de 1923, solo cambió un poco la situación, ya que los nuevos integrantes fueron elegidos en función de criterios sociales y políticos comunes para facilitar su integración en el Comité. A partir de los años 1930, se realizó una selección similar para el personal contratado para el terreno, elección efectuada de manera directa o indirecta por los altos niveles del CICR, que respondía generalmente a los mismos criterios empleados para los órganos directivos de la Institución. De ese modo, tanto la base como la cabeza, estaban en sintonía. Si bien algunos¹²⁷ calificaron de elitista el funcionamiento del CICR en los hechos —y en realidad lo era—, esa característica fue lo que sin embargo permitió a la Institución formar un bloque exitoso en situaciones de crisis¹²⁸. En ese caso, el tamaño relativamente pequeño de la Institución¹²⁹, que habría podido parecer una desventaja, resultó ser, por el contrario, una fuerza suplementaria para la cohesión del grupo, al igual que lo fue el criterio de la nacionalidad única. Ese esquema se mantendrá, incluso a partir de fines de los años 1960 —principios de los años 1970—, cuando la Institución seleccione numerosos colaboradores para las operaciones en el extranjero y el Comité se retire de la gestión cotidiana de las actividades de la Institución para dejarla en manos de la administración. Pero esta vez serán “bandadas” de delegados con experiencias en común las que asegurarán la homogeneidad y la identidad de la Institución, así como su carácter aún semi familiar¹³⁰. Al elitismo de la cima viene a sumarse un elitismo de la base.

La segunda característica corresponde a la capacidad de innovación del CICR y sus colaboradores. En efecto, gracias a las iniciativas personales, a menudo la Institución se apropió de nuevas áreas de actividades, por lo que también se ocupó de nuevas categorías de víctimas que, hasta aquí, excedían su cometido. El ejemplo vino de arriba y los miembros del Comité fueron los primeros en incorporar nuevos

126 El carácter confidencial del trabajo del CICR también podría explicar, al menos desde los años 1930, la permanencia de la Institución. Irónicamente, esa confidencialidad es el aspecto que fue más criticado por el resto del mundo.

127 D. Fiscalini, *op. cit.*, nota 6.

128 No obstante, eso no quiere decir que el CICR no haya estado sujeto a disensos internos que a menudo solucionó de forma expeditiva (v. las renuncias de Rappard o Sydney Brown, el secretario general del CICR).

129 Antes de los años 1980, el CICR era una organización de tamaño relativamente reducido. Y si bien durante grandes crisis (guerras mundiales, Biafra, etc.) el número de sus efectivos pudo dispararse, solo fue por períodos limitados en el tiempo.

130 Prueba de ello es el empleo de “sobrenombres” (Doudou, Coco,...) entre los propios delegados.

campos humanitarios, como el Dr. Frédéric Ferrière y su trabajo en la sección de civiles de la AIPG¹³¹, sección que él había constituido pieza a pieza de la nada. Un fenómeno idéntico se produce en el terreno de la guerra donde, confrontados personalmente a las necesidades de las víctimas, los delegados del CICR tomaron la delantera para intentar aliviar los sufrimientos. El mejor ejemplo tuvo lugar en Hungría en 1919, donde el delegado Rodolphe Haccius respondió por su propia iniciativa a la invitación de las autoridades revolucionarias y visitó por primera vez a detenidos políticos fuera de todo marco jurídico existente. Ese precedente fue avalado dos años más tarde, cuando la X Conferencia Internacional de la Cruz Roja reconoció al CICR la capacidad de intervenir en las guerras civiles o los disturbios revolucionarios.

Asimismo, durante la Segunda Guerra Mundial, algunos delegados entregaron por iniciativa propia “certificados de viaje” a diferentes personas (prisioneros de guerra yugoslavos en Italia, poblaciones judías en Rumania) para favorecer el regreso a sus hogares o su emigración. Esas actividades, retomadas a nivel institucional tras la guerra, dieron lugar a la creación de los documentos de viaje del CICR, aún vigentes en la actualidad¹³². Una constante a través de los años en la historia del CICR es que el gesto humanitario siempre ha precedido a sus códigos. Sin duda, esas “acciones avanzadas” se vieron favorecidas tanto por los hechos externos —que necesitaban una respuesta inmediata por parte de los delegados, sin haber tenido tiempo de remitirse a Ginebra¹³³— como por la estructura jerárquica rudimentaria del CICR que permitía una mayor libertad de acción e iniciativa a sus colaboradores, ¡aunque luego los desaprobaba, cuando la sede se ponía al corriente!

¿Acaso ese doble funcionamiento tan particular no es finalmente la clave fundamental que explica cómo el CICR pudo atravesar 150 años de historia y superar numerosas crisis? ¿No habría que preguntarse también sobre el devenir de esta organización cuyo tamaño, composición, gestión, métodos de trabajo¹³⁴ y la propia manera de concebirse y presentarse constituyen una ruptura sin precedentes con el pasado?

131 Jessica Pillonel, *La Grande Guerre 1914-1918, un nouveau défi pour le CICR ? L'Agence internationale des prisonniers de guerre et son action en faveur des civils, mémoire de Master*, Faculté des Lettres, Université de Genève, 2012.

132 I. Herrmann y D. Palmieri, *op. cit.* nota 62.

133 Ese aspecto se agravaba por la lejanía geográfica y la lentitud y la limitación de los medios de comunicación existentes en aquel momento.

134 La contrapartida de un mayor nivel de profesionalización en el CICR.