## La composición del Comité Internacional de la Cruz Roja

por François Bugnion

« No conozco parte alguna de la jurisprudencia o de la ciencia humana a la que se pueda equiparar la institución denominada Comité de Ginebra» declaró, ante la IV Conferencia Internacional de Sociedades de la Cruz Roja, celebrada en Karlsruhe el mes de septiembre de 1887, el eminente jurista ruso Fiodor Fiodorovitch de Martens<sup>1</sup>.

Se comprende fácilmente la perplejidad del asesor jurídico del Gobierno imperial. Efectivamente, institución internacional por su acción y por los cometidos que se le asignan, el Comité Internacional ha conservado, por lo que atañe a su composición, la índole de una asociación privada de derecho suizo.

Es el continuador de la comisión de 5 miembros, designada el 9 de febrero de 1863 por la Sociedad Ginebrina de Utilidad Pública, que tomó la iniciativa de fundar la Cruz Roja y de proponer el Primer Convenio de Ginebra. En el transcurso de los años, los miembros dimisionarios y aquellos que la muerte se llevó fueron reemplazados por personalidades que eligieron los miembros en ejercicio, de manera que no hubiese ruptura en la ya larga historia del Comité Internacional.

El CICR ha apelado a nuevas fuerzas, cuando así lo ha requerido la amplitud de su cometido. Durante la guerra franco-alemana de 1870, el número de sus miembros se elevó de 5 a 7; a finales de la Primera Guerra Mundial eran 16, y 20 a finales de la Segunda Guerra Mundial. Desde 1945, el número de miembros del CICR es de 15 a 25.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Quatrième Conférence internationale des Sociétés de la Croix-Rouge (IV Conferencia Internacional de Sociedades de la Cruz Roja), celebrada en Karlsruhe, del 22 al 27 de septiembre de 1887, Compte rendu (Actas), p. 95.

Todos los miembros del Comité Internacional han sido elegidos de entre ciudadanos suizos. Lo que, en un principio, era solo una práctica —y quizá accidental— es, desde hace tiempo, objeto de una norma estatutaria. Efectivamente, en el artículo 7, número 1, de los Estatutos del CICR se dispone: «El CICR recluta a sus miembros por cooptación de entre los ciudadanos suizos. Está integrado por quince a veinticinco miembros»<sup>2</sup>.

En el artículo 5, número 1, de los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, aprobados por la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja, celebrada en Ginebra el mes de octubre de 1986, se dispone también que el CICR «recluta a sus miembros, por cooptación, de entre los ciudadanos suizos»<sup>3</sup>.

En 1 de enero de 1995, el Comité Internacional tenía 22 miembros, todos ellos ciudadanos suizos<sup>4</sup>.

\* \*

La selección de los miembros del Comité Internacional de la Cruz Roja por cooptación de entre los ciudadanos suizos ha garantizado su neutralidad, su independencia y la continuidad de su acción. Pero, habida cuenta de

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Artículo 7, número 1, de los Estatutos del CICR, aprobados el 21 de junio de 1973 y revisados en las siguientes fechas: 6 de diciembre de 1973, 1 de mayo de 1974, 14 de septiembre de 1977, 29 de abril de 1982 y 20 de enero de 1988, *RICR*, nº 86, marzo-abril de 1988, pp. 159-171, en la p. 165. La regla del reclutamiento de los miembros del CICR por cooptación de entre ciudadanos suizos, que no figuraba en los Estatutos aprobados el 15 de noviembre de 1915 (archivos del CICR, expedientes CR 92 y 011) ni en los del 10 de marzo de 1921 (*RICR*, nº 28, abril de 1921, pp. 379-380), fue introducida, por primera vez, en los Estatutos aprobados el 28 de agosto de 1930. *Manuel de la Croix-Rouge internationale*, sexta edición, Ginebra, CICR, y París, Liga de Sociedades de la Cruz Roja, 1930, pp. 145-148, en la p. 147 (artículo 7).

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, aprobados por la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja, celebrada en Ginebra, el mes de octubre de 1986, artículo 5, número 1. *RICR*, nº 79, enero-febrero de 1987, pp. 25-59, en la p. 32. La regla de la selección de los miembros del CICR por cooptación de entre los ciudadanos suizos ya figuraba en los Estatutos de la Cruz Roja Internacional, aprobados por la XIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja, que tuvo lugar en La Haya, del 23 al 27 de octubre de 1928. *Treizième Conférence internationale de la Croix-Rouge, Compte rendu.* (XIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Actas) pp. 182-186, en la p. 184. Así pues, la regla del reclutamiento del CICR por cooptación de entre los ciudadanos suizos fue introducida en los Estatutos de la Cruz Roja Internacional, antes de los del CICR.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> La lista de los miembros del Comité Internacional se publica en la contraportada de cada número de la Revista Internacional de la Cruz Roja.

las atribuciones internacionales de la Institución, numerosos observadores han considerado una anomalía ese modo de selección. No han faltado, pues, las propuestas con miras a modificar ese estado de hecho.

En ese sentido, el mismo Comité Internacional tomó las primeras iniciativas. En una comunicación a la I Conferencia Internacional de Sociedades de Socorro a los Militares Heridos, celebrada en París el mes de agosto de 1867, el Comité Internacional ponía de relieve la necesidad de poner término a la precariedad que había tenido hasta entonces y de adaptar las instituciones a las nuevas exigencias, imprimiéndoles una índole de fijeza.

Basándose en el principio de que todos los países aliados en la obra común debían tener delegados en el Comité y una parte legítima de influencia en sus decisiones, y con el afán de respetar el principio de igualdad, el Comité Internacional propuso relegarse ante un «Consejo superior de la obra», integrado por miembros elegidos por los comités centrales de diversos países, con la proporción de un miembro por potencia militar; esta representación internacional podría agruparse con el Comité de Ginebra, que haría las veces de oficina<sup>5</sup>.

La Conferencia de París no hizo sino tratar superficialmente este asunto, cuyo examen aplazó para una siguiente Conferencia. La II Conferencia Internacional, celebrada en Berlín, el año 1869, confirmó las funciones del Comité Internacional, pero aplazó el examen del asunto de su composición para la siguiente Conferencia, que debía celebrarse en Viena, el año 1871<sup>7</sup>.

El Comité de Ginebra, por su parte, continuaba considerando el proyecto de reforma que había presentado a la Conferencia de París, así como el hecho de que no sería realmente internacional, hasta que los comités centrales de los diversos países tuvieran representantes en el mismo<sup>8</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Reorganización del Comité Internacional. Propuesta presentada a la Conferencia Internacional de París, 26 de agosto de 1867. Actes du Comité International de Secours aux Militaires blessés, Ginebra. Imprenta Soullier & Wirth, 1871, pp. 73-75.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Conférences internationales des Sociétés de Secours aux Blessés militaires des Armées de Terre et de Mer, tenues à Paris en 1867, segunda edición. París, Imprenta Baillière & fils, 1867, primera parte, pp. 317-320, segunda parte, pp. 21-22, 151-155, 182-190, 242-247 y 250 ter.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Compte rendu des Travaux de la Conférence internationale tenue à Berlin du 22 au 27 avril 1869 par les Délégués des Gouvernements signataires de la Convention de Genève et des Sociétés et Associations de Secours aux Militaires blessés et malades. Berlín, Imprenta J.-F. Starcke, 1869, pp. 18-19, 42-44, 221-228, 254-255 y 261-266.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Novena circular a los comités centrales, 21 de septiembre de 1867, *Actes du Comité international de Secours aux Militaires blessés*, pp. 79-82; undécima circular a los comités centrales, 30 de marzo de 1868, *ídem*, pp. 87-88; Memorándum remitido a los comités centrales, 20 de junio de 1868, *ídem*, pp. 94-109.

Reinaba el optimismo. No se podía imaginar que una contingencia tan trivial como la guerra viniera a perturbar la bella armonía que parecía haber entre las Sociedades de Socorro de los diversos países.

«Lo que hay de esencialmente internacional en las Sociedades bajo la égida de la cruz roja es el espíritu que las anima, ese espíritu de caridad que les impele a acudir a donde mana la sangre en el campo de batalla, y a ser solícitas tanto con extranjeros como con sus compatriotas, cuando están heridos. Son una protesta viva contra ese patriotismo feroz que ahoga en el corazón del hombre todo sentimiento de piedad para con el enemigo que sufre, trabajan para salvar esas barreras, condenadas por el sentido moral de nuestra época, que el fanatismo y la barbarie habían levantado y se esfuerzan aún, demasiado a menudo, para mantenerlas entre los diversos miembros de la familia humana» escribió, el mes de julio de 1870, el Comité de Ginebra.

Hubo que desengañarse. Cuando, unos días más tarde, estalló la guerra franco-alemana, las Sociedades Nacionales se destrozaban mutuamente. No solo las Sociedades de los Estados beligerantes fueron portavoces de la más venenosa propaganda, cediendo al llamamiento de ese «patriotismo feroz» que el Comité Internacional acababa de denunciar, sino que también algunas Sociedades Nacionales de países neutrales no dudaron en entrar en liza. De hecho, hubo recriminaciones tan violentas y heridas tan profundas que costaron al Comité Internacional 13 años de paciente labor, antes de que las Sociedades Nacionales aceptaran reunirse.

El veredicto era inapelable: auxiliares de los servicios de sanidad del ejército del respectivo país, tributarias del apoyo de las autoridades nacionales, así como del de la opinión pública, obligadas —a fin de movilizar los recursos que necesitaban para desempeñar su cometido— a hacer vibrar tanto las cuerdas del patriotismo como la fibra humanitaria, las Sociedades Nacionales formaban, demasiado íntimamente, parte de la estructura nacional para que se pudiese razonablemente solicitarles estar por encima del conflicto, mientras que el país luchaba por su supervivencia.

En esas condiciones, un Comité Internacional integrado por representantes de los comités centrales de los diversos países se verá paralizado cuando más necesaria sea su acción.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> «Du double caractère, national et international, des Sociétés de secours», *Bulletin international des Sociétés de secours aux militaires blessés*, nº 4, julio de 1870, pp. 159-162, en la p. 160.

Era una lección que el Comité de Ginebra debía tanto menos olvidar cuanto que se repetiría, más o menos, con ocasión de todos los conflictos ocurridos hasta este día.

Por eso, cuando, en la III Conferencia Internacional de Sociedades de la Cruz Roja, celebrada en Ginebra el mes de septiembre de 1884, se volvió a debatir la cuestión de su composición, el Comité Internacional defendió decididamente lo contrario de lo por él mismo presentado a las Conferencias de París y de Berlín.

El comité central de la Cruz Roja Rusa presentó a la Conferencia un proyecto de reforma.

Basándose en las experiencias de la reciente guerra ruso-turca (1876-1878), el comité de San Petersburgo estaba convencido de la necesidad de consolidar el vínculo que debía unir a las diferentes Sociedades de la Cruz Roja estableciendo una institución central, reconocida formalmente por todas las Potencias signatarias del Convenio de Ginebra.

La Conferencia consideró que ese proyecto —que, con amplio margen, iba más allá de la cuestión de la composición del Comité Internacional— originaría modificaciones demasiado fundamentales para que fuese posible deliberar válidamente al respecto antes de que los comités centrales hubiesen tenido la oportunidad de estudiarlo y pronunciarse; aplazó el examen para una Conferencia siguiente<sup>10</sup>.

Así pues, el debate decisivo tuvo lugar en la IV Conferencia Internacional de Sociedades de la Cruz Roja, celebrada en Karlsruhe el año 1887. Entre tanto, el comité central de la Cruz Roja Rusa había puntualizado sus conclusiones proponiendo un Comité Internacional de la Cruz Roja, integrado por miembros nombrados por las direcciones centrales de las Sociedades de la Cruz Roja, con un miembro por Sociedad Nacional<sup>11</sup>.

El Comité de Ginebra, por su parte, solicitaba que se mantuviera el statu quo<sup>12</sup>. Esas propuestas dieron lugar a debates particularmente animados. Más allá de la composición del Comité Internacional, lo que estaba

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Troisième Conférence internationale des Sociétés de la Croix-Rouge tenue à Genève du 1<sup>er</sup> au 6 septembre 1884. Compte rendu, pp. 61-70, 74-87 y 429.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Du rôle du Comité international de la Croix-Rouge et des relations des Comités centraux de la Croix-Rouge. Informe presentado por el Comité Internacional a la Conferencia Internacional de Sociedades de la Cruz Roja en Karlsruhe, el año 1887, Ginebra, CICR, 1887, en particular las pp. 9-14.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> *Ídem*, pp. 22-24.

en juego eran las relaciones entre las instituciones de la Cruz Roja y, en particular, la independencia de las Sociedades Nacionales. La bastante flexible estructura que la Conferencia Constitutiva del mes de octubre de 1863 había instituido y que mantuvieron las Conferencias de París y de Berlín, garantizaba la autonomía de las Sociedades Nacionales. No procediendo de los diversos comités centrales, el Comité de Ginebra no podía pretender superioridad jerárquica alguna; existía junto con las Sociedades Nacionales, de las que era mandatario, e independientemente de las mismas; podía remitirles recomendaciones y deseos, pero no le incumbía darles órdenes. Sin embargo, todos comprendían que un Comité Internacional, integrado por representantes de todos los comités centrales se encontraría *ipso facto* en una posición superior a la de éstos; cuando esos arreglos tomasen forma en un convenio diplomático, como lo deseaba el comité de San Petersburgo, la libertad de conducta, de la que se habían beneficiado las Sociedades Nacionales hasta entonces, no sería más que un recuerdo.

La cuestión fue transferida a la III Comisión, que llegó a la conclusión de mantener el Comité de Ginebra, tal como era, «con más deberes que derechos, sin monopolio exclusivo de obra alguna de la Cruz Roja, pero que continúa siendo la más alta expresión de su acción internacional»<sup>13</sup>.

Los delegados de la Cruz Roja Rusa, el asesor d'Oom y el profesor de Martens recordaron la «posición singular» del Comité de Ginebra, el hecho de que su autoridad solo se fundamentaba en la consideración de la que eran objeto sus miembros y que la selección de los mismos no estaba sometida a reglamento alguno, la necesidad de reemplazarlo por un Comité verdaderamente internacional, que estaría integrado por representantes de diversos comités centrales y cuya autoridad estaría formalmente reconocida.

Expresándose en nombre del Comité de Ginebra, Gustave Ador recordó sencillamente que el Comité nunca había solicitado la ampliación de sus competencias, que no había tomado la iniciativa de pedir una definición más completa de sus derechos y que deseaba mantener la situación que había prevalecido hasta entonces. En la votación, el proyecto ruso fue descartado por una gran mayoría<sup>14</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Quatrième Conférence internationale des Sociétés de la Croix-Rouge tenue à Karlsruhe du 22 au 27 septembre 1887, Compte rendu. p. 90.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Ídem, pp. 10-25, 69-70, 88-102.

Así pues, al final de un debate que había ocupado a cuatro Conferencias Internacionales, se confirmaron las funciones y la composición del Comité de Ginebra.

Cuatro consideraciones indujeron a esa conclusión:

- 1) índole ilusoria de toda reglamentación de la acción caritativa;
- 2) imposibilidad de transferir al contexto de la guerra formas de instituciones establecidas para el tiempo de paz;
- 3) independencia de la que se habían beneficiado las Sociedades Nacionales desde su fundación y que querían celosamente conservar;
- 4) peso de los hechos: la organización prevista por la Conferencia Constitutiva de octubre de 1863 había prosperado más allá de toda esperanza; hubiera sido irresponsable abandonarla en favor de otra forma de organización, de la que nadie podía garantizar, por adelantado, la viabilidad.

La cuestión de la composición del Comité Internacional volvió a debatirse en la VI Conferencia Internacional de la Cruz Roja, celebrada en Viena el año 1897. El comité central de la Cruz Roja Rusa presentó un informe relativo a la sanción penal que había de contener el Convenio de Ginebra. En ese informe, se preveía la instauración de un doble control, tanto nacional como internacional. En el plano nacional, cada Estado Parte en el Convenio de Ginebra estaría obligado a aprobar una ley penal que permitiese reprimir las infracciones. En el plano internacional, el Comité de Ginebra estaría facultado para efectuar encuestas, con miras a determinar eventuales violaciones y zanjar las eventuales disputas entre los beligerantes; con esa finalidad, la composición del Comité de Ginebra sería modificada para proceder realmente de los comités centrales de los diversos países.

Esta propuesta encontró la más viva oposición: los delegados de los Estados Partes en los Convenios de Ginebra pasaron uno por uno a la tribuna para declarar que el respectivo Gobierno no podría aceptar someterse al control de los delegados neutrales, encargados de indagar acerca de posibles violaciones. En la votación, la propuesta rusa no obtuvo apoyo alguno<sup>15</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Sixième Conférence internationale des Sociétés de la Croix-Rouge, Vienne, 1897, pp. 99 y 218-226.

Solo se trataba de un aplazamiento. De hecho, el Gobierno de San Petersburgo aprovechó la celebración de la I Conferencia de la Paz, en La Haya, el año 1899, para proponer «la institución de una 'Oficina Internacional de la Cruz Roja', reconocida por todas las Potencias y basada en los principios del derecho internacional, a fin de regular todas las cuestiones concernientes a la asistencia y al socorro sanitarios voluntarios durante la guerra (...)»<sup>16</sup>.

La Conferencia descartó esta propuesta, ya que la cuestión de la reorganización de la Cruz Roja no figuraba en el programa de sus trabajos<sup>17</sup>.

\* \*

La fundación de la Liga de Sociedades de la Cruz Roja, después de la I Guerra Mundial, fue un nuevo intento, si no para modificar la composición del Comité Internacional, por lo menos para transferir las más de sus tareas y atribuciones a una institución multilateral.

Sabiendo que las necesidades de la reconstrucción y que la reconversión de la Cruz Roja para desplegar actividades en tiempo de paz imponían una potenciación de la cooperación entre las Sociedades Nacionales, el Comité Internacional planeó una ampliación de su composición¹8. Sin embargo, cuando, tras iniciativa de Henry Pomeroy Davison, presidente del comité de guerra de la Cruz Roja Norteamericana, las Sociedades Nacionales de las principales Potencias aliadas y asociadas —Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Italia y Japón— formaron un «Comité Internacional de Sociedades de la Cruz Roja», el Comité de Ginebra vio amenazada su posición.

Esta inquietud creció cuando Davison convocó, en Cannes, una Conferencia Constitutiva, sin esperar la reunión de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja, cuya próxima convocación había anunciado el CICR.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Conférence internationale de la Paix. La Haye, 18 mai-29 juillet 1899. Nueva edición. La Haya, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1907, tercera parte, p. 2.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> *Ídem*, pp. 2-3.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Entrevista de las Cruces Rojas aliadas con el Comité Internacional, en Ginebra, del 12 al 14 de febrero de 1919, ponencia del señor Edouard Naville, presidente interino del Comité Internacional, *RICR*, nº 3, marzo de 1919, pp. 336-349, en la p. 339.

Aunque los fundadores de la Liga y los miembros del Comité Internacional habían multiplicado las declaraciones de armoniosa colaboración y de entendimiento fraternal, las divergencias entre ambas instituciones eran profundas y bien reales.

La Liga fue instituida fuera del marco institucional de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja. Sus primeros Estatutos<sup>19</sup>, aprobados en París el 5 de mayo de 1919, garantizaban una posición dominante a las 5 Sociedades fundadoras y permitían excluir *ad eternum* a las Sociedades Nacionales de los ex Imperios centrales —Alemania, Austria, Hungría, Bulgaria y Turquía—, así como a la Cruz Roja Rusa, lo que era contradictorio con dos Principios Fundamentales de la Cruz Roja: el de universalidad y el de igualdad de las Sociedades Nacionales. En la mente de sus fundadores, la Liga tenía como objetivo convertirse en el verdadero centro de organización de la colaboración entre las Sociedades Nacionales. Y, por más que los fundadores de la nueva institución no perdían oportunidad alguna para recordar el profundo respeto que les merecía el Comité Internacional, no dejaba de ser cierto que no le reservaban lugar alguno definido en la nueva organización de relaciones internacionales de la Cruz Roja. Sin proclamarlo abiertamente, se deseaba para el Comité Internacional meramente un cometido honorífico, que lo hubiese convertido, muy pronto, en «una pieza de museo»20. Ya no habría más guerra, puesto que así lo habían decidido los vencedores, y la joven Sociedad de las Naciones había sido instituida para evitar que se reprodujera; en adelante, el cometido de intermediario neutral, que había sido reconocido hasta entonces al Comité Internacional no era —como la misma guerra más que una herencia del pasado que se prefería olvidar.

Por su parte, el Comité Internacional consideraba que solo una Conferencia Internacional de la Cruz Roja, en la que participaran todas las

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Estatutos y Reglamento de la Liga de Sociedades de la Cruz Roja. *RICR*, nº 6, junio de 1919, pp. 691-698.

<sup>20 «</sup>Sin embargo, me parecería equitativo reservar cierto lugar a los miembros del CICR, a fin de que la nueva organización pueda beneficiarse con su experiencia de una labor continua de 60 años y ofrecer a esa venerable institución la posición honorífica que merece», escribió el presidente de la Cruz Roja Británica, sir Arthur Stanley, al príncipe Carlos de Suecia, presidente de la Cruz Roja Sueca, en una carta fechada el 25 de febrero de 1923. Archivos del CICR, expediente CR 113: Réorganisation de la Croix-Rouge internationale. Informe y documentos relativos a las negociaciones entre el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Liga de Sociedades de la Cruz Roja, julio de 1922 - julio de 1923, Ginebra, CICR, 1923 (XI Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, agosto de 1923, documento nº 37), pp. 79-82, en la p. 81; André Durand, Histoire du Comité international de la Croix-Rouge. De Sarajevo à Hiroshima. Ginebra, Instituto Henry Dunant, 1978, pp. 145 y 151.

Sociedades Nacionales debidamente reconocidas, estaba calificada para aprobar una nueva organización de las relaciones internacionales de la Cruz Roja. Seguía fiel a los Principios Fundamentales, proclamados ya en los comienzos de la Institución. No pensaba renunciar a las privilegiadas relaciones mantenidas con las Sociedades Nacionales desde el origen de la obra y deseaba conservar un cometido activo dentro de la institución, de la que había sido el promotor. Por último, una experiencia de más de medio siglo le había enseñado la utilidad del cometido de intermediario neutral, que le era universalmente reconocido y cuya importancia había sido puesta de relieve por el conflicto mundial. La guerra no era un flagelo que se podía abolir mediante un decreto y las deficiencias del Pacto de la Sociedad de las Naciones eran demasiado patentes para no causar inquietud.

Entre el Comité Internacional y la Liga había, pues, una oposición fundamental, que nada tenía que ver con las diferencias de temperamento que era grato destacar. Por eso, cuando de todas partes se solicitaba a las dos instituciones que se fusionaran, cada una tenía el sentimiento de que su existencia corría peligro.

Después, hubo difíciles negociaciones que duraron más de 8 años y que ocuparon a las 4 Conferencias Internacionales de la Cruz Roja. Todos los proyectos de fusión o de unión orgánica elaborados tuvieron que ser abandonados uno tras otro. Efectivamente, mientras que las Sociedades Nacionales miembros de la Liga se adherían a la representatividad de la nueva institución, que les garantizaba una parte legítima de influencia en sus decisiones, el Comité Internacional seguía convencido de que la selección de sus miembros por cooptación era indispensable para conservar su neutralidad y su independencia y, por lo tanto, para el desempeño del cometido que se le había asignado.

No cabe relatar aquí las etapas de esta difícil negociación, durante la cual ambas partes cometieron graves torpezas<sup>21</sup>. Cuando se habían explorado, en vano, todas las posibilidades de fusión, se llegó al convencimiento de que era necesario mantener, en su complementariedad, el CICR y la Liga, sin intentar fundirlos en un organismo único, pero asignando a cada uno un ámbito de acción claramente delimitado y reuniéndolos en un conjunto más amplio: la Cruz Roja Internacional.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Para el historial de esas negociaciones, remítase a Durand, op. cit. pp. 113-159, y a Henry W. Dunning. Eléments pour l'histoire de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge, Ginebra, Liga de Sociedades de la Cruz Roja, 1969, pp. 13-53.

Tal era el objeto del proyecto de Estatutos de la Cruz Roja Internacional, trazado por el coronel Draudt, vicepresidente de la Liga, y el profesor Max Huber, miembro del CICR<sup>22</sup>. Ese proyecto fue aprobado por la XIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja, celebrada en La Haya el mes de octubre de 1928<sup>23</sup>.

Así pues, al término de un debate que había durado más de 10 años, se confirmaron al Comité Internacional sus funciones y su composición.

No se ha dejado de ironizar acerca de la manera en que el Comité Internacional defendió su posición tradicional, tras la Primera Guerra Mundial, en vez de dejarse llevar por el poderoso aliento del idealismo wilsoniano, que parecía conducir a la Liga hasta las riberas mágicas de un porvenir libre de la amenaza de la guerra. Sin embargo, la historia ha dado razón al Comité Internacional, y no a sus detractores. De hecho, en el transcurso de la Segunda Guerra Mundial, la Liga se vio impedida, a causa de su composición, de emprender independientemente acciones de socorro en favor de las personas civiles de la Europa ocupada; como varios de sus dirigentes eran ciudadanos de países en guerra con Alemania, las autoridades del Reich se opusieron a que interviniera en los territorios ocupados por las fuerzas del Eje<sup>24</sup>. Así pues, la Liga pudo efectuar una acción de socorro en favor de la población civil<sup>25</sup> únicamente mediante la Comisión Mixta de Socorro de la Cruz Roja Internacional. Por lo que atañe a los organismos internacionales de la Sociedad de las Naciones, estaban, como ésta, totalmente paralizados.

\* \*

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Coronel Draudt y Max Huber, «Rapport à la XIII<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge sur les Statuts de la Croix-Rouge internationale», *RICR*, nº 119, noviembre de 1928, pp. 991-1.010.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Treizième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à La Haye du 23 au 27 octobre 1928. Compte rendu, pp. 12-19, 48-75, 85, 101-114, 117-118 y 182-186.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> 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), volumen III. Acciones de socorro, Ginebra, CICR, junio de 1948, p. 396.

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> La Comisión Mixta de Socorro de la Cruz Roja Internacional, instituida el mes de julio de 1941, era un órgano conjunto del CICR y de la Liga, que tenía por finalidad la realización de acciones de socorro en favor de las personas civiles afectadas por la guerra. Las actividades de este órgano figuran en el Rapport de la Commission mixte de secours de la Croix-Rouge internationale, Ginebra, CICR-Liga de Sociedades de la Cruz Roja, 1948.

A pesar del extraordinario desarrollo que había tenido su acción durante la Segunda Guerra Mundial, el Comité Internacional se vio en posición de acusado, al finalizar las hostilidades. La apertura de los campos de concentración nazis y el descubrimiento de la suerte que corrían los prisioneros soviéticos hicieron olvidar todo lo que el CICR había realizado efectivamente en favor de otras categorías de víctimas. Algunos no dudaron en reclamar, lisa y llanamente, la supresión del Comité Internacional y la transferencia de sus responsabilidades a la Liga, en la que exclusivamente los vencedores ejercían autoridad; otros, sin reclamar el desmantelamiento del CICR, pusieron en tela de juicio su composición, sus modalidades de trabajo y su cometido.

Ese era el objeto de la propuesta que el conde Folke Bernadotte presentó a la Conferencia preliminar de Sociedades de la Cruz Roja celebrada en Ginebra del 26 de julio al 3 de agosto de 1946, por iniciativa del CICR.

Tras rendir homenaje a la actividad que el Comité Internacional acababa de desplegar durante la guerra, el presidente de la Cruz Roja Sueca expresó la convicción de que «los resultados obtenidos habrían sido—y podrían ser—mucho más amplios si el Comité tuviera una mayor autoridad, por el solo hecho de representar directamente, en tiempo de paz, a la Cruz Roja de todos los países del mundo y, en tiempo de guerra, a la de todos los países neutrales». A su parecer, los miembros del Comité Internacional podrían pertenecer a países que no sean Suiza, y debería elegirlos la Conferencia Internacional de la Cruz Roja. En caso de guerra, todos los miembros de los países beligerantes serían reemplazados por ciudadanos de países neutrales. Puesto que el cometido del Comité Internacional era controlar la aplicación de las normas humanitarias, era necesario que tuviese la posición más fuerte y representativa posible<sup>26</sup>.

Las propuestas del conde Bernadotte se basaban en la convicción, expresada, 60 años antes, por el asesor d'Oom y el profesor de Martens ante la Conferencia de Karlsruhe, de que la autoridad del Comité Internacional será tanto más respetada cuanto mayor sea la base de selección de sus miembros. Sin embargo, previendo el reemplazo, en caso de guerra, de los miembros del Comité Internacional procedentes de Estados beli-

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Discurso del conde Folke Bernadotte, presidente de la Cruz Roja Sueca, Ginebra, julio de 1946, mimeografiado. Archivos del CICR, expediente CR 109 b: Rapport sur les travaux de la Conférence préliminaire des Sociétés nationales de la Croix-Rouge pour l'étude des Conventions et de divers problèmes ayant trait à la Croix-Rouge. Ginebra, 26 de julio-3 de agosto de 1946, Ginebra, CICR, enero de 1947, pp. 125-129.

gerantes por ciudadanos de Estados neutrales, el conde Bernadotte quería adelantarse a la objeción que indujo al rechazo de las propuestas de la Cruz Roja Rusa: la perspectiva de ver al Comité Internacional paralizado por las disensiones de sus miembros procedentes de las partes antagonistas.

Esas propuestas eran atractivas. Se basaban implícitamente en los grandes méritos de la Cruz Roja Sueca y de su presidente, universalmente reconocidos, a causa de las acciones humanitarias llevadas a cabo durante el conflicto mundial que acababa de terminar. Pero, cuando fueron examinadas, dieron lugar a más dificultades que las que podían resolver. De hecho, se basaban en una confusión entre tres situaciones absolutamente distintas: la neutralidad permanente, que es el estatuto de un Estado, al que los tratados obligan a perpetua neutralidad, al mismo tiempo que imponen a otros Estados la obligación de respetar la inviolabilidad de su territorio; la neutralidad ocasional, que es la situación de un Estado que, en un conflicto determinado, opta por ser neutral, reservándose el derecho de actuar diferentemente en otro conflicto; la no beligerancia, que es la condición de un Estado que se abstiene —quizá momentáneamente— de participar en las hostilidades activas, sin reconocer por ello sus obligaciones dimanantes del derecho de la neutralidad, y reservándose la posibilidad de participar en la contienda cuando lo juzgue oportuno. Ahora bien, baste pensar en la situación de Italia de septiembre de 1939 a junio de 1940, o a la de los Estados Unidos hasta noviembre de 1941, para comprender que la presencia de ciudadanos de naciones no beligerantes en el Comité Internacional induciría a la parálisis de éste, impidiéndole totalmente hacer creíble, en el exterior, su neutralidad y su imparcialidad. Además, la obligación de reemplazar, al comienzo de cada conflicto y durante el mismo, a los miembros procedentes de países involucrados en la guerra por ciudadanos de Estados neutrales significaba que la composición del Comité Internacional debía modificarse precisamente cuando más se necesitaba su acción<sup>27</sup>. El delegado de la Cruz Roja Canadiense apenas exageraba cuando mencionó la perspectiva de una «organización caleidoscópica», cuya composición cambiaría constantemente<sup>28</sup>. De todas

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> «... si deseamos efectuar un trabajo eficaz en tiempo de guerra, es bastante arriesgado proponer una organización que, cuando estalle la guerra, tenga que ser modificada en su composición», observó el doctor Gustave Adolphe Bohny, presidente de la Cruz Roja Suiza. Conférence préliminaire des Sociétés nationales de la Croix-Rouge pour l'étude des Conventions et de divers problèmes ayant trait à la Croix-Rouge. Procès verbaux. (mimeografiados), volumen IV, sesiones de la Comisión III, p. 83 (sesión del martes 30 de julio de 1946).

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Ídem, p. 79.

maneras, faltaría al Comité Internacional así constituido, la condición primera de una acción eficaz, es decir, la estabilidad.

No sorprende, pues, que, en esas condiciones, el conde Bernadotte renunciara pronto a sus propuestas<sup>29</sup>.

k \*

La composición del Comité Internacional no fue cuestionada durante la Conferencia Diplomática de 1949 ni en la Conferencia Diplomática sobre la Reafirmación y el Desarrollo del Derecho Humanitario (1974-1977). En cambio, en una y otra oportunidad, se presentaron propuestas destinadas a confiar una parte de sus tareas a una institución multilateral.

Temiendo que el régimen convencional de protección que la Conferencia Diplomática de 1949 tenía como objetivo establecer pudiera paralizarse durante un nuevo conflicto generalizado, porque ya no habría Estado neutral capaz de asumir las tareas correspondientes a las Potencias protectoras, la delegación francesa propuso la institución de un «Alto Comité Internacional de la Protección Humanitaria», integrado por 30 miembros seleccionados de entre altas personalidades políticas, religiosas, científicas, altos magistrados o premiados con el Nóbel de la Paz. Esos miembros serían elegidos por una asamblea de delegados de todos los Estados signatarios de los Convenios de Ginebra. En circunstancias en que no se haya designado Potencia protectora alguna, ese organismo podría asumir la responsabilidad de todas las tareas que en los Convenios de Ginebra normalmente se asignan a las Potencias protectoras<sup>30</sup>.

Aunque los delegados franceses quisieron poner de relieve que el Alto Comité, cuya institución proponían, no sería un duplicado del Comité

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> «Mis propuestas dieron lugar a largos y animados debates. Se formó un comité especial que se reunió con frecuencia. En el transcurso de esas reuniones, revisé mucho mi actitud original con respecto al problema (...). En pocas palabras, me he convencido de que el Comité Internacional debe continuar en su forma actual y mantener su actual composición...», Folke Bernadotte, Instead of Arms, Londres, Hodder and Stoughton, 1949, pp. 129-131 y 163-166, en la p. 130; Ralph Hewins, Count Folke Bernadotte, His Life and Work, Londres, Hutchinson y Co. 1949, pp. 171-173 y 175-179.

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> Actes de la Conférence diplomatique de Genève de 1949, 4 volúmenes, Berna, Departamento Político Federal, 1949 (en adelante: Actes 1949), tomo III, pp. 30-31.

Internacional, su propuesta daba lugar a una transferencia de una importante parte de las tareas del CICR a un organismo multilateral.

Esta propuesta fue recibida con gran escepticismo. Se destacó la dificultad de formar un organismo integrado por miembros procedentes de Estados diferentes, que reúnan todas las cualidades necesarias y que puedan trabajar eficazmente<sup>31</sup>. También se puso de relieve lo artificial de ese Alto Comité Internacional, cuyos miembros —que debían ser reconocidos y aceptados por todos los Estados— «estarían, en cierto modo, fuera y por encima del mundo real»<sup>32</sup>. Cuando, por último, respondiendo a la cuestión de saber dónde podría estar la sede de ese «areópago humanitario», si ya no hubiese Estado neutral, el delegado de Francia declaró que «podría reunirse en una porción de territorio internacionalizado o en varios territorios, repartidos en el mundo»<sup>33</sup>, se hizo patente que se jugaba con las palabras y que toda esa idea se basaba no en una apreciación realista de las posibilidades, sino en un sueño.

En definitiva, la Conferencia aprobó una resolución, en la que se recomendaba «examinar, lo más rápidamente posible, la oportunidad de instituir un organismo internacional cuyas funciones serían, cuando haga falta una Potencia protectora, realizar las tareas de las Potencias protectoras en el ámbito de la aplicación de los Convenios para la protección de las víctimas de la guerra»<sup>34</sup>.

Incumbía a Francia tomar la iniciativa de las gestiones para aplicar esa resolución. El mes de abril de 1950, el Quai d'Orsay emprendió las consultas. El reducido número de respuestas obtenidas confirmó la falta de interés de los otros Estados<sup>35</sup>: tras algunos intercambios de correspondencia, se descartó ese proyecto, cuyo enfático título disimulaba mal lo utópico del mismo.

Durante la Conferencia Diplomática sobre la Reafirmación y el Desarrollo del Derecho Internacional Humanitario, varias delegaciones pro-

<sup>31</sup> Actes 1949, vol. II-B, p. 87 (intervención BAGGE).

<sup>32</sup> Ibídem, (int. Sokirkine).

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> Ídem, p. 88 (int. Cahen-Salvador).

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> Resolución 2, Actes 1949, tomo I, p. 355.

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> Paul de Geouffre de la Pradelle. «Le contrôle de l'application des Conventions humanitaires en cas de conflit armés». *Annuaire français de droit international*, tomo II, 1956, pp. 343-352, en la p. 351; L. Aureglia y P. de La Pradelle, «Organisation, fonctionnement et protection du contrôle de l'application des conventions humanitaires en cas de conflits armés». *Annales de Droit international médical*. Mónaco, n° 2, febrero de 1958, pp. 47-69, en particular p. 55.

pusieron completar el control de la aplicación de las normas humanitarias, que incumbe a las Potencias protectoras y que es de índole esencialmente consensual, mediante un procedimiento automático totalmente independiente del acuerdo de las Partes. Con esa finalidad, se planeaba que las Naciones Unidas desempeñen sea el cometido de sustituto de Potencias protectoras que falten sea confiar esa tarea a un organismo que las mismas designen.

Ese era el sentido de un proyecto de enmienda presentado por Noruega y los Estados árabes; esa propuesta, cuya finalidad era completar el proyecto del artículo 5 del Protocolo I, relativo a la designación de las Potencias protectoras y de sus sustitutos: «En caso de que la totalidad o parte de las funciones de la Potencia protectora, incluidas las de indagar y hacer un informe acerca de las violaciones, no se hayan desempeñado de conformidad con las disposiciones de los párrafos precedentes, la Organización de las Naciones Unidas podrá designar un organismo para ejercer dichas funciones»<sup>36</sup>.

Habida cuenta de la similitud de los cometidos de las Potencias protectoras con las del CICR, esta propuesta habría tenido como consecuencia, si hubiese sido aceptada, confiar a un organismo multilateral una parte de las tareas que normalmente incumben al Comité Internacional.

Para fundamentar esa enmienda, se hizo valer la necesidad de prever un órgano de control de la aplicación del derecho humanitario que no dependería del acuerdo de las Partes, así como la necesidad de asignar a la Organización de las Naciones Unidas una competencia en el ámbito de la aplicación del derecho humanitario.

Los adversarios de esa enmienda objetaron que era una imposición intolerable, que atentaba contra el mecanismo de las Potencias protectoras (que se fundamenta en el consentimiento de las Partes) y que no se podía

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> Actes de la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés (Actas de la Conferencia Diplomática sobre la reafirmación y el desarrollo del derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados.). Ginebra, 1974-1977, 17 volúmenes, Berna, Departamento Político Federal, 1977 (en adelante CDDH), vol. X, p. 70 (documento CDDH/ 1/235/Rev. 1, Informe sobre la labor del Grupo de Trabajo A). Este proyecto de enmienda era el resultado de la fusión de dos proyectos de artículos, o sea, la enmienda CDDH/ I/75, propuesta por los Estados árabes, y la enmienda CDDH/1/83, presentada por Noruega, Actes CDDH, vol. III, pp. 30 y 35. No deseamos pronunciarmos aquí acerca de la cuestión de saber si el cometido de las Potencias protectoras implica la tarea de indagar y hacer un informe de las violaciones de los Convenios de Ginebra, como pretendían los autores de las enmiendas más arriba mencionadas; se puede dudar al respecto.

confiar la responsabilidad del control de la aplicación de los convenios humanitarios a una institución política. Por último, se puso de relieve que ese cometido no era compatible con las responsabilidades que en la Carta se confiere a las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz<sup>37</sup>. El observador de las Naciones Unidas comunicó las reservas de la Organización y recordó que los poderes de la misma y de sus órganos dimanan únicamente de la Carta de las Naciones Unidas; ahora bien, en la Carta no se confiere a la Organización responsabilidad alguna en el ámbito del control de la aplicación de las normas humanitarias<sup>38</sup>.

En la votación, este proyecto fue descartado por 32 votos a favor, 27 en contra y 16 abstenciones<sup>39</sup>.

\* \*

Así pues, en el transcurso de la historia de la Institución, se han mencionado, en varias ocasiones y de manera constante, propuestas destinadas sea a modificar la composición del Comité Internacional sea a transferir todas o parte de sus tareas y de sus atribuciones a un organismo multilateral. Esas propuestas han dado lugar a debates minuciosos y generalmente animados. Ahora bien, en cada oportunidad, se han confirmado los cometidos y la composición del Comité Internacional.

Había buenas razones para ello. Efectivamente, aunque se asignaron al Comité Internacional tareas definidas con miras a la aplicación de los Convenios de Ginebra y de sus Protocolos adicionales y la Institución tuvo que dotarse de un aparato administrativo de cierta importancia, a fin de hacer frente al desarrollo de sus actividades, ésta sigue siendo, ante todo, una Institución humanitaria; aunque se fundamenta en convenios internacionales, su acción no es de índole judicial, sino voluntaria y caritativa. Ahora bien, la caridad no se dirige. Se cometería el más grave error si se intenta encerrarla en un marco de normas demasiado rígidas

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> Resumen analítico de la vigésima séptima serie de sesiones de la Comisión I (Documento CDDH/I/SR.27), *Actes CDDH*, vol. VIII, pp. 267-285.

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> Resumen de la declaración, del 6 de marzo de 1975, del señor J. Kobialka, observador de las Naciones Unidas, ante el grupo de trabajo A de la Comisión I. Documento CDDH/I/Gt/48, 10 de marzo de 1975, mimeografiado (por lo que sabemos, este documento no figura en las *Actas* de la Conferencia Diplomática).

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> Actes CDDH, vol. VIII, p. 284 (Documento CDDH/1/SR.27).

o de procedimientos demasiado complejos. «Cuanto menos se propongan normas obligatorias tanto mas eficaz será el socorro voluntario» escribió Paul des Gouttes<sup>40</sup>.

Forzosamente, un Comité Internacional integrado por representantes de diferentes países —que no mantienen todos entre sí relaciones de amistad— debería dotarse de normas de funcionamiento precisas y detalladas, que serían un obstáculo insalvable para toda acción caritativa y espontánea.

En su composición actual, el Comité Internacional existe, en cierta forma, junto con Sociedades Nacionales e independientemente de ellas; no dimana, pues, de las mismas. Sería de otra manera si el Comité Internacional estuviese integrado por representantes de todas las Sociedades Nacionales; su composición misma bastaría para conferirle una superioridad jerárquica con respecto a cada una de las Sociedades Nacionales en particular. La cuestión de la composición del Comité Internacional se confunde, pues, en general, con la de la organización internacional de la Cruz Roja y, en particular, con la cuestión de la independencia de las Sociedades Nacionales<sup>41</sup>. Ahora bien, desde ese punto de vista, es un hecho decisivo, cuya importancia reconoció claramente la Conferencia de Karlsruhe (1887): las Sociedades Nacionales precedieron a la organización internacional de la Cruz Roja; fueron fundadas como Cruces Rojas de Bélgica, Francia, Holanda o Prusia, y no como secciones de una organización internacional ya existente. Solo después, una vez que las Sociedades Nacionales se desarrollaron, sintieron la necesidad de reunirse y de completar, mediante la aprobación de normas más precisas, los pocos principios generales estipulados en las Resoluciones y los deseos de la Conferencia Constitutiva del mes de octubre de 1863. Pero, en la época de las Conferencias de París y de Berlín (1867 y 1869 respectivamente), las Sociedades Nacionales ya gozaban de una libertad a la que no estaban dispuestas a renunciar. Modificar la composición del Comité Internacional, con objeto de hacer ingresar a los representantes de todas las Sociedades Nacionales, tal como propugnaban, en la Conferencia de Karlsruhe,

 $<sup>^{40}</sup>$  Paul Des Gouttes. «Une thèse de doctorat en droit sur la Croix-Rouge»,  $RICR,\,n^2$  45, septiembre de 1922, pp. 747-758, en la p. 753.

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> La única independecia de la que hablamos aquí es la de las Sociedades Nacionales en el plano internacional, es decir, la de cada Sociedad Nacional con respecto a las otras instituciones de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja. La cuestión de la independencia de una Sociedad Nacional con respecto a las autoridades gubernamentales del respectivo país es una cuestión diferente que nada tiene que ver con la composición del Comité Internacional.

el asesor d'Oom y el profesor de Martens, era también sacrificar un amplio aspecto de la independencia, de la que gozaban las Sociedades Nacionales desde el origen de la obra. Ahora bien, ¿quién está dispuesto a renunciar a la libertad después de haber sido libre?

La selección, por cooptación del Comité Internacional, de entre los ciudadanos suizos es también una garantía de cohesión y de eficacia. Formados en las mismas escuelas, pertenecientes, en gran medida, a los mismos círculos de profesiones liberales y de la enseñanza superior, regidos por el mismo modo de pensamiento, los miembros del Comité Internacional pueden identificarse con la Institución muchísimo más fácilmente que lo harían personalidades procedentes de diferentes horizontes. Además, puesto que no son representantes de Estado ni de partido alguno, solo son responsables ante la Institución y ante su conciencia; no han de dar cuentas a una «constituency» de sus actividades y de las posturas adoptadas en el CICR. De hecho, a pesar de la importancia de lo que está en juego, se comprueba que la gran mayoría de las decisiones se toma, no por votación, sino por consenso en el debate. La Institución nunca se ha visto paralizada porque sus miembros no lograran ponerse de acuerdo.

Ese modo de selección es también una valiosa garantía de respeto de la confidencialidad de la información y, por ello, de la aceptabilidad de la Institución. Nadie duda, efectivamente, que miembros de diversa nacionalidad estarían sometidos a grandes presiones con miras a inducirlos a informar al respectivo Gobierno acerca de las actividades del Comité Internacional y de las comprobaciones de sus delegados; si se modificara su composición, ¿podría el CICR dar a las partes en conflicto las garantías de confidencialidad que son necesarias para gran parte de sus actividades, especialmente las visitas de los lugares de detención? Cabe tener dudas al respecto.

La composición del Comité Internacional también es la mejor garantía de su independencia, ya que los Estados y las Sociedades Nacionales no intervienen en la selección de sus miembros. En el desempeño de la respectiva función, no reciben consignas de Estado ni de partido alguno. Solo representan a ellos mismos y toman postura con total independencia. Por el contrario, es palmario que si los miembros del Comité Internacional fuesen designados por las Sociedades Nacionales de los diferentes países, tendrían que dar cuentas a sus comitentes, cuyas instrucciones tendrían que seguir.

La selección por cooptación de los miembros del Comité Internacional de entre los ciudadanos suizos también es una garantía de su neutralidad

y, por lo tanto, de su aceptabilidad. Por supuesto, Suiza no tiene el monopolio de la neutralidad; sin embargo, la neutralidad suiza se fundamenta en una tradición y en convenios que le dan una base particular. Además, Suiza ha sido respetada por la guerra desde hace casi dos siglos, de tal manera que no tiene verdaderos enemigos. No hay beligerante alguno que tenga *a priori* una razón seria para temer que el CICR no le dé un trato imparcial. En cambio, ¿qué beligerante tendría confianza en el Comité Internacional, si ve que uno de sus enemigos es integrante del mismo?

Los que proponían modificar la composición del Comité Internacional se referían, por lo general, al ejemplo de las organizaciones internacionales y sus secretarías. No obstante, la analogía es engañosa, porque se trata de organismos que despliegan lo esencial de sus actividades en tiempo de paz. Ahora bien, resulta ilusorio pensar que modos de organización previstos para situaciones de tiempo de paz puedan trasponerse a las situaciones de conflicto armado. De hecho, organismos multilaterales no funcionan sin desacuerdos, incluso en las más favorables circunstancias. Así pues, no hace falta ser un experto para deducir que un Comité Internacional integrado por los representantes de países beligerantes sería también el campo cerrado de enfrentamientos y se vería inevitablemente paralizado por las querellas de sus miembros. Pero, ¿es necesario imaginárselo? Demasiados debates de los órganos de las Naciones Unidas, así como los enfrentamientos relativos a la representación de la República de Sudáfrica en la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja, celebrada en Ginebra el mes de octubre de 1986, han demostrado, con creces, la dificultad —y, muy a menudo, la imposibilidad— de sentar en el mismo recinto a los representantes de países que se desgarran mutuamente.

Por último, aunque la lógica parezca decir que una misión internacional se deba confiar a un organismo multilateral, no se puede ignorar que no se trata de un punto de partida: el Comité Internacional existe y actúa en la escena internacional desde hace más de 125 años. Su actividad ha registrado un desarrollo que nadie podía esperar. Aunque haya tenido graves fracasos, no se puede desdeñar el hecho de que ha cumplido su misión con una regularidad sin equivalentes. En los ámbitos que le incumben, ha adquirido una experiencia con la que ninguna otra institución podría rivalizar. Los principios en los que se fundamenta su acción no han variado, lo que es la mejor garantía de su imparcialidad y de la continuidad de su acción y, por lo tanto, de su aceptabilidad. Sería muy aventurado intentar reemplazarlo con un sistema diferente, del cual nadie podría garantizar, por adelantado, que funcionaría. Independientemente

del hecho de que la postura del Comité Internacional sea o no una anomalía, el peso de las acciones y de los servicios prestados por la Institución abogan siempre en favor de su mantenimiento.

Quedaría aún la solución propuesta por el conde Bernadotte: prever un Comité Internacional integrado por representantes de diversos países, habida cuenta de que, en caso de guerra, los miembros oriundos de países beligerantes serían reemplazados por personalidades procedentes de países neutrales. Ya se ha señalado la incertidumbre que hay, en el mundo actual, en cuanto a la calificación de beligerante. Si uno se limita a la exigencia de una declaración de guerra, Estados Unidos no habría sido un beligerante en la guerra de Vietnam; tampoco la Unión Soviética en el marco del conflicto afgano. Durante los conflictos chino-indio de 1962 y chino-vietnamita de 1979, no hubo siquiera ruptura de relaciones diplomáticas. Son palmarias las controversias que provocaría la situación de los miembros oriundos de países que participan en las hostilidades sin declaración de guerra: esos miembros se negarían a marcharse, so pretexto de que los países de los cuales son ciudadanos no están, formalmente, en guerra; pero no por ello dejarían de ser representantes de países beligerantes. Y es fácil imaginar las presiones a las que daría lugar la designación de nuevos miembros cuando truena el cañón y mana la sangre. Las hostilidades terminarían antes que el Comité Internacional hubiera podido ponerse manos a la obra.

Así pues, aunque la selección por cooptación de los miembros del Comité Internacional de entre los ciudadanos suizos sea, para un espíritu cartesiano, una anomalía, habida cuenta de las atribuciones internacionales de la Institución, es, en definitiva, el mejor sistema imaginable en el estado actual de las relaciones internacionales. Además, es un sistema que tiene el gran mérito de funcionar.

Es también la mejor garantía de la independencia del Comité Internacional, de su neutralidad y de la continuidad de su acción.

François Bugnion, licenciado en letras y doctor en ciencias políticas, comenzó a prestar servicios al CICR el año 1970. Ha prestado servicios a la Institución en Israel y en los territorios ocupados (1970-1972), en Bangladesh (1973-1974) y, más brevemente, en Turquía y en Chipre (1974), en Chad (1978), en Vietnam y en Camboya (1979). Desde 1989, es director adjunto del CICR, Dirección de Doctrina, Derecho y Relaciones con el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Es autor de Le Comité international de la Cruz-Rouge et la protection des victimes de la guerre (El Comité Internacional de la Cruz Roja y la protección de las víctimas de la guerra), CICR, Ginebra, 1994.