

LA CRUZ ROJA INTERNACIONAL (*)

por Eduardo DE NÓ LOUIS

Coronel Auditor

I

LA INSTITUCION DE LA CRUZ ROJA

La Cruz Roja Internacional es hoy día una organización compleja en la que se agrupan armónicamente instituciones perfectamente diferenciadas, pero todo el edificio actual de la Cruz Roja se ha construido partiendo de una idea fundamental y de un pequeño núcleo que hoy constituye el más antiguo de sus elementos. La idea fué, y es, la encerrada en la frase "Inter arma Caritas". El núcleo, el Comité Internacional de la Cruz Roja, fundado en Ginebra en 1863. Su existencia no llega al siglo, y la obra ha rebasado cuanto podía esperarse, superando incluso la idea fundamental, ya que no es preciso el fragor de la lucha para que se manifieste en todo su vigor el espíritu de humana solidaridad de la institución. Pero, a pesar de todo, el aminorar en lo posible los sufrimientos de la guerra sigue siendo el objeto de su más destacada atención, y podemos afirmar que en la base de todo derecho humanitario aplicable en la guerra se encuentra la actividad, el impulso de la Cruz Roja.

Unos servicios médicos han seguido tradicionalmente a los Ejércitos. Pero eran insuficientes y, además, en general, sólo atendían a sus propios heridos, o les concedían una absoluta preferencia.

Hasta la segunda mitad del siglo XIX no se producen intentos de organización. Ya en 1854/56, durante la guerra de Crimea, los servicios sanitarios se refuerzan con las enfermeras que acom-

(*) El texto ligeramente retocado del presente trabajo es parte de un ciclo de conferencias pronunciadas por el autor en los Cursos de la Escuela de Funcionarios Internacionales.

pañan a la Gran Duquesa Elena Paulovna y a Florencia Nightingale.

En 1859, durante la guerra de Italia, dos grandes ejércitos se enfrentan en Solferino. La batalla es sangrienta y el espectáculo dantesco. Masas de heridos, hacinados en locales inadecuados, transportados por medios de fortuna, esperan días y días la asistencia y mueren cuando, en muchos casos, sus heridas no eran mortales, víctimas de la infección y el abandono. Esto es lo que un testigo casual —el ginebrino ENRIQUE DUNANT— va a contar en un libro de gran éxito: *Souvenir de Solferino*, que va a resultar el impulso que pone en marcha todo un movimiento humanitario que ya empezaba a abrirse paso en masas considerables de la opinión mundial. El objetivo va a ser, en principio, importante, pero concreto, reducido. Lo que DUNANT ansiaba y perseguía era la creación de unas sociedades de socorro de carácter nacional, capaces, en caso de guerra, de completar y auxiliar a los servicios sanitarios de los ejércitos, así como que por los Estados se llegase a un acuerdo convencional y sagrado que permitiese y fundamentase la acción de estas sociedades.

La idea estaba lanzada y, por una vez, el profeta lo fué en su tierra. El presidente de la *Sociedad de utilidad pública* de Ginebra, GUSTAVO MOYNIER, convoca la Sociedad a una reunión para estudiar las propuestas de DUNANT, y como resultado de ello se designa un Comité de cinco personas (MOYNIER, DUNANT, MAUNOIR, APPIA y el General DUFOUR) (1), que se reúne el día 17 de febrero de 1863 y se titula *Comité internacional y permanente de socorro a los militares heridos*, conocido bajo el nombre abreviado de *Comité de los Cinco*. El Comité se lanza con entusiasmo a convocar una conferencia internacional oficiosa para buscar los medios de suplir la insuficiencia de los servicios sanitarios de los ejércitos en campaña. Dieciséis Estados, entre los que se contaban Francia y Prusia, se hacen representar en ella, en gran parte por médicos militares. La Conferencia se celebra del 26 al 29 de octubre de 1863, en Ginebra, y se inicia la Cruz Roja. Se concibe desde un principio como medio de ayudar, en tiempo de guerra, “si hay caso y por todos los medios a su alcance, al servicio de Sanidad de los ejércitos” (2). A tales efectos, se constituirá en cada país un Comité que preparará su acción desde tiempo de paz. Estos Comités, que auxilian a los ejércitos de sus naciones respectivas, pueden solicitar el concurso de los Comités pertenecientes a las naciones neutrales. Signo distintivo de los enferme-

(1) El General Dufour, antiguo jefe de las fuerzas federales suizas en la guerra civil del Sonderbund, ya se había destacado durante dicha contienda por el contenido humanitario de sus proclamas.

(2) Artículo 1.º de las resoluciones de la Conferencia.

ros voluntarios, que los Comités ponen a disposición de las autoridades militares, es un brazal blanco con una cruz roja.

Y acto seguido comienza la Sociedad su labor impulsora de la codificación del Derecho de la guerra en su aspecto humanitario. Al año siguiente la moción que había aprobado en su conferencia constitutiva, en el sentido de la conveniencia de una neutralización oficial del personal sanitario y de los heridos de guerra, se va a ver plenamente realizada. Una conferencia diplomática elabora el Convenio de Ginebra de 1864, hito importantísimo en la codificación de un Derecho de la guerra.

Esta vez el *Comité de los Cinco* sí era ya verdadera y realmente un organismo internacional. Por ello cobra vida autónoma, separándose de la Sociedad que le dió el primer aliento el 30 de octubre de 1864, constituyéndose como *Comité Internacional de la Cruz Roja*.

Paralelamente van fundándose los Comités o Sociedades nacionales de socorro a los militares heridos, casi todos nacidos de la iniciativa privada. El primero de ellos se constituyó en Berlín, en 1864, antes de la firma del Convenio elaborado por la conferencia diplomática. Cuando éste se firma, en agosto de 1864, existen ya constituidos siete Comités nacionales en distintos países. Estos Comités van tomando paulatinamente el nombre de Sociedades Nacionales de la Cruz Roja, y desde su creación se hace sentir la existencia de un lazo de solidaridad y una necesidad de unión orgánica.

Ya en las resoluciones de la Conferencia Internacional de Ginebra de 1863 encontramos el principio de que los Comités y las secciones de los distintos países pueden reunirse en Congresos internacionales para comunicarse sus experiencias y concertarse sobre las medidas que deben tomarse en interés de la obra, intercambio que provisionalmente se hará por medio del Comité de Ginebra (3).

Esta unión, en un principio, era sentida sólo como un lazo moral. Las Sociedades formaban la alianza universal de la Cruz Roja. Uno de los fundadores del Comité —GUSTAVO MOYNIER— declaraba, en 1875, que las Sociedades nacionales formaban una especie de confederación.

En 1867, con ocasión de la Exposición Universal celebrada en París, se verificó una primera Conferencia Internacional de la Cruz Roja. Más tarde se celebraron otras, sin regularidad en el tiempo. Sin embargo, hasta la XIII Conferencia, celebrada en La Haya en 1928, carecen estas reuniones de un sentido orgánico. Veremos cómo y por qué lo consiguen.

La guerra de 1914 a 1918 somete a la Cruz Roja a una dura

(3) Artículo 10 de las resoluciones de la Conferencia.

prueba. Pero no sólo en su eficacia, que se muestra indudable, sino por las ideas que van a dominar en el período inmediatamente posterior y que tanto hemos de deplorar cuantos nos interesamos —por afición o profesión— por el Derecho de la guerra. Una corriente ideológica muy fuerte, utópica o hipócrita, creyó o quiso hacer creer que la primera guerra mundial marcaba el fin de las guerras. La Sociedad de las Naciones iba a ser la panacea que librara a la humanidad de este azote, y hablar de una reglamentación del Derecho de la guerra resultaba inoportuno. Los resultados de esta política no han podido ser más desastrosos: pero ello no forma parte de nuestro tema.

La idea fundamental del Comité internacional, la que había inspirado la Cruz Roja, era el principio de "Inter armas Caritas". Pecado original para el momento. La colaboración técnica de las Sociedades Nacionales aliadas durante la guerra había creado un fuerte lazo de unión. Y como la guerra se tornaba poco menos que imposible, la Cruz Roja debía tener una misión esencialmente encarada hacia tareas pacíficas: Lucha contra las enfermedades, atenuación de los sufrimientos humanos, mejoramiento de la salud mundial... El propio Comité Internacional de la Cruz Roja va a ser influido, al hablar en una circular en 1919 de la Cruz Roja ampliada: La Cruz Roja de la Paz, y por boca de su presidente en la Conferencia Internacional de 1921, en Ginebra, del porvenir magnífico de la Cruz Roja de la Paz, prodigando la caridad no sólo respecto a los heridos y a los enfermos, sino respecto a todos los hombres.

Pero esta nueva Cruz Roja de la Paz se iniciaba de forma peligrosa. En efecto, un amigo personal del Presidente Wilson y ex presidente del Consejo de la Cruz Roja de los Estados Unidos durante la guerra, M. DAVISON, favoreció una reunión de los representantes de las Sociedades Nacionales de los Estados Unidos, Francia, Italia, Inglaterra y Japón, principales potencias vencedoras, que en 1919 se constituyen en Cannes en *Comité de las Sociedades de la Cruz Roja*. Este Comité, presidido por el propio DAVISON, convoca un *Congreso Mundial de la Cruz Roja*, que en el mismo año consigue la creación de la Liga de las Sociedades de la Cruz Roja.

Esta Liga se organizaba con una evidente desigualdad, ya que sólo se permitía pertenecer a ella a las Sociedades de los países aliados, y dentro de la misma, los cinco grandes, los cinco fundadores tenían una posición preponderante. Postura no muy caritativa para con los vencidos o los menos poderosos.

Una época de cierta tirantez se produce entonces entre el Comité Internacional y la Liga, pero ésta poco a poco se va acercando a principios más aceptables. Y para terminar con este dualismo, en la XIII Conferencia Internacional de La Haya, en 1928,

se aprueban los Estatutos de la Cruz Roja Internacional, cuyos elementos constitutivos son los siguientes:

Conferencia Internacional.
Comité Internacional.
Liga de las Sociedades Nacionales.
Sociedades Nacionales.

Veremos ahora, una vez bosquejado este cuadro de conjunto expuesto en su formación histórica, lo que significa y cómo se organiza cada una de estas partes de la Cruz Roja Internacional.

LAS CONFERENCIAS INTERNACIONALES DE LA CRUZ ROJA

Son el resultado de la tendencia orgánica que la institución lleva en sí por razón de su propia finalidad. Se han celebrado hasta la fecha diecinueve conferencias internacionales (4).

En un principio las Conferencias se reunieron un poco al azar de las circunstancias y su composición se caracterizaba por la heterogeneidad de los asistentes, ya que de ellas formaban parte representantes de las Sociedades Nacionales, del Comité Internacional, de los Gobiernos que habían ratificado los Convenios humanitarios de Ginebra e incluso personalidades invitadas individualmente por razón de sus condiciones, actividades o prestigio, todos con voz y voto.

Paulatinamente se irán depurando y sistematizando sus métodos de trabajo. Ya en la Conferencia de Ginebra de 1923 se suprime el derecho a voto de las personalidades invitadas, y en la XIII Conferencia, celebrada en La Haya en 1928, se precisa la función de la Conferencia, a la que se otorga el rango de órgano deliberante supremo de la institución.

Según los Estatutos de la Cruz Roja Internacional aprobados en dicha XIII Conferencia y revisados en la XVIII de Toronto, en 1952, la Conferencia Internacional de la Cruz Roja se compone de las delegaciones de todas las Sociedades Nacionales reconocidas, de las de los Estados que participan en los Convenios de Ginebra y de las del Comité Internacional de la Cruz Roja y de la Liga de Sociedades de la Cruz Roja.

(4) Son éstas: I, París, 1867; II, Berlín, 1869; III, Ginebra, 1884; IV, Carlsruhe, 1887; V, Roma, 1892; VI, Viena, 1897; VII, San Petersburgo, 1902; VIII, Londres, 1907; IX, Washington, 1912; X, Ginebra, 1921; XI, Ginebra, 1923; XII, Ginebra, 1925; XIII, La Haya, 1928; XIV, Bruselas, 1930; XV, Tokio, 1934; XVI, Londres, 1938; XVII, Estocolmo, 1948; XVIII, Toronto, 1952, y XIX, Nueva Delhi, 1957.

En el Reglamento de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja aprobado en la XIV Conferencia, celebrada en Bruselas en 1930, y también revisado en la de Toronto, antes citada, se concreta que los delegados de los Estados serán de aquellos que participan en los Convenios de Ginebra para el mejoramiento de la suerte de los heridos y enfermos de los ejércitos en campaña (1864, 1906, 1929 y 1949).

A tenor de dichos Estatutos y Reglamento, la Conferencia se reúne, en principio, cada cuatro años, y tiene poder para tomar decisiones, hacer recomendaciones y formular votos. No puede entender en cuestiones de orden político ni modificar los Estatutos del Comité Internacional ni de la Liga.

En el ámbito de las decisiones sus atribuciones principales se refieren a la interpretación y revisión de los Estatutos de la Cruz Roja Internacional, a la resolución de las diferencias en cuanto a la aplicación de dichos Estatutos, así como de las que surjan entre el Comité Internacional y la Liga, la interpretación y revisión de su propio reglamento, el atribuir mandatos al Comité y a la Liga y, por fin —y ésta es para nosotros importante—, el formular proposiciones relativas a los Convenios humanitarios y a los demás Convenios internacionales que se relacionan con la Cruz Roja.

Organos complementarios de la Conferencia son un Consejo de Delegados y una Comisión Permanente. El primero, compuesto de delegados de las Sociedades, del Comité y la Liga, se reúne antes de la Conferencia, durante ésta y, en determinados casos, entre dos Conferencias, y aparte de atribuciones de procedimiento, puede pronunciarse y estatuir sobre las cuestiones y proposiciones que le son trasladadas por la Conferencia o la Comisión Permanente.

La Comisión Permanente es órgano creado para dar una continuidad a la Conferencia. Se compone de nueve miembros: cinco electivos designados por la Conferencia, dos representantes del Comité, uno en principio el presidente de éste, y dos representantes de la Liga, uno también en principio el presidente de ella.

La Comisión Permanente elige su presidente y está en funciones hasta la clausura de la Conferencia siguiente. Entre sus específicas misiones se encuentra la de resolver las diferencias entre el Comité Internacional y la Liga y asegurar la coordinación de sus esfuerzos. Sus decisiones son apelables ante la Conferencia posterior, que, por otra parte, prepara en colaboración con la institución que ha de recibirla y asegura su celebración.

La Comisión tiene su sede en Ginebra y se reúne en sesión ordinaria dos veces al año. Entre estas reuniones suele celebrarse otra de los presidentes de la Comisión Permanente, del Comité Internacional y del Consejo de Gobernadores de la Liga, para

consultarse o aconsejar las medidas necesarias en caso de urgencia presentando un informe sobre las disposiciones que hayan adoptado a la siguiente reunión de la Comisión Permanente.

EL COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA

El Comité, heredero directo y continuador del primitivo Comité de los Cinco, es una institución independiente, parte constitutiva de la Cruz Roja Internacional, que tiene su sede en Ginebra, conservando como emblema la cruz roja sobre fondo blanco con la divisa "inter armas caritas".

Su organización y funciones se encuentran determinadas, aparte de en los Estatutos de la Cruz Roja Internacional, en sus Estatutos propios de 10 de marzo de 1921, modificados en diversas ocasiones entre dicha fecha y la de 25 de septiembre de 1952, en que se les da la redacción actual.

En su organización el Comité se constituye como una asociación de derecho civil a tenor del Código civil suizo, adquiriendo así personalidad jurídica.

Se compone de un número variable de miembros, no superior a veinticinco, todos suizos de nacionalidad y designados por cooptación por un período de tres años, siendo reelegibles. Existe un Consejo de la presidencia o directiva, compuesto por un presidente y por lo menos tres miembros. Las decisiones son adoptadas en sesión plenaria del Comité por mayoría de votos de los miembros presentes. Para modificar sus estatutos es necesaria mayoría de dos tercios y dos debates.

Es facultad del Comité la designación de un secretario general y una dirección para regentar los asuntos bajo su fiscalización e instrucciones. Los miembros de esta secretaría general o los de la dirección, así como el tesorero, pueden no ser miembros del Comité. También actúa por Comisiones y Subcomisiones que a veces han proliferado de manera un tanto excesiva quizás.

La misión del Comité Internacional de la Cruz Roja es para nuestro estudio de una especial importancia, ya que por su nacimiento y su actuación, guarda una íntima relación con el desarrollo del Derecho de la guerra.

En este orden, y según los Estatutos, le corresponde:

a) Asumir las tareas que le son reconocidas por los Convenios de Ginebra, trabajar para la aplicación fiel de ellos y recibir todas las quejas sobre violaciones alegadas en relación con los Convenios humanitarios.

b) Ser institución neutral cuya actividad se ejerce especialmente en caso de guerra, guerra civil o perturbaciones interiores, esforzándose en todo tiempo en asegurar protección y asistencia a las víctimas militares y civiles de dichos conflictos y de sus con-

secuencias directas, así como contribuir al desarrollo del personal y del material sanitarios, en colaboración con las organizaciones de la Cruz Roja y con los servicios de Sanidad militar y otras autoridades competentes.

El deseo y la necesidad de la neutralidad del Comité Internacional de la Cruz Roja, neutralidad absoluta y de derecho estricto, que es puesta de manifiesto insistentemente y constituye su característica más destacada, es la razón por la que el Comité se compone de manera exclusiva por ciudadanos de un país eminentemente neutral, como es Suiza.

Claro es que la idea de que esta neutralidad podría alcanzarse también por el camino opuesto, es decir, por su internacionalización, se ha hecho presente en numerosas ocasiones, pero ha sido hasta ahora rechazada por estimarse que la experiencia viene demostrando las dificultades que se presentan a estos organismos para una acción eficaz cuando parte de sus componentes pertenecen a potencias beligerantes (5).

En el sentido contrario cabría también desconfiar de las posibilidades de actuación del Comité Internacional de la Cruz Roja si un día Suiza llegase a tomar parte como beligerante en una guerra; mas sea de ello lo que fuese, lo cierto es que por ahora sigue manteniéndose el criterio tradicional en la composición del Comité.

c) Tomar todas las iniciativas humanitarias que se desprendan de la misión que le incumbe por su condición de intermediario específicamente neutral e independiente, y estudiar todas las cuestiones cuyo examen corresponde a una institución de esta naturaleza.

Este derecho de iniciativa es una de las características más singulares y que más aprecia el Comité Internacional de la Cruz Roja, ya que gracias a él ha visto en numerosas ocasiones ensancharse su campo de acción, humanitariamente eficaz, mucho más allá de las fronteras marcadas por el derecho escrito. Por ello en los Convenios en que se confieren al Comité Internacional de la Cruz Roja misiones concretas, éste ha solicitado siempre se haga constar que ello no es obstáculo ni limita su derecho de iniciativa.

d) Trabajar para el perfeccionamiento y la difusión de los Convenios de Ginebra.

Además de estos cometidos, y dentro del marco de la Cruz Roja Internacional, le corresponde también:

1) Mantener los principios fundamentales y permanentes de

(5) Esta desconfianza se manifiesta hoy en relación con el "Alto Comité Internacional" propuesto por la Delegación francesa en la Conferencia Diplomática de Ginebra de 1949, como sustituto de las Potencias protectoras y cuyo estudio fué objeto de la II recomendación de dicha Conferencia.

la Cruz Roja: imparcialidad, acción independiente de toda consideración racial, política, confesional o económica, universalidad de la Cruz Roja e igualdad entre las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja.

2) Reconocer a las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja.

3) Asumir los mandatos que le son confiados por la Conferencia Internacional de la Cruz Roja.

4) Mantener estrechas relaciones con las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja, así como con los Gobiernos o instituciones nacionales o internacionales cuyo concurso considere de utilidad.

El Comité Internacional de la Cruz Roja mantiene el contacto con la Liga para coordinar sus esfuerzos y evitar duplicidades en la acción mediante reuniones, al menos mensuales, de sus representantes, pudiendo además cada uno de los dos Organismos tener un representante acreditado permanentemente ante el otro. Además, según Acuerdo entre el Comité y la Liga, firmado en Ginebra en 8 de diciembre de 1951, cada una de las dos instituciones no modificará sus estatutos sin que la otra haya tenido ocasión de pronunciarse, e igualmente será invitado a asistir a las reuniones de cada una de ellas, cuando se trate de asuntos en los que la otra pueda tener interés, un representante de aquélla, que tendrá voz, aunque no voto.

Otro punto que se toca en este acuerdo es el del reconocimiento de Sociedades nacionales de nueva creación o reconstituídas, ya que el reconocimiento corresponde, según los Estatutos de la Cruz Roja, al Comité Internacional de la Cruz Roja, mientras que su admisión es de la competencia de la Liga, por lo que, a fin de evitar desarmonías por diversidad de criterio, el examen de la documentación aportada para venir en conocimiento de si reúnen las condiciones exigidas se hará en común por el Comité y la Liga y, en caso de divergencia, será consultada la Comisión Permanente.

Y por fin se precisa que en la ejecución de una acción de socorro en favor de una población civil, siempre que sea necesaria la intervención de un órgano específicamente neutral, esta misión corresponderá al Comité Internacional de la Cruz Roja, y, en cambio, la Liga está especialmente calificada para asegurar la coordinación de las acciones de socorro resultantes de un llamamiento dirigido por ella a las Sociedades nacionales en favor de una de éstas.

El Comité Internacional de la Cruz Roja, por otra parte, y según el artículo 9 de sus Estatutos, puede designar delegados a los fines de sus actividades exteriores, fijando en cada caso las atribuciones y los deberes de estos delegados. Aunque el Comité Internacional de la Cruz Roja mantiene un cierto número de delegaciones permanentes, es claro que el número de estos delegados

aumenta en tiempo de guerra y son, en general, reclutados entre ciudadanos suizos, en ocasiones residentes en el propio país de misión. Estos delegados lo son del Comité, no de la Cruz Roja Internacional en su conjunto, y no poseen carácter diplomático.

Sin embargo, la existencia y prerrogativas de estos delegados se encuentran reconocidas en los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, quedando sometida su designación a la sanción de la potencia bajo cuya autoridad se encuentren los territorios en los que han de ejercer su actividad.

LA LIGA DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA

Es la Federación internacional de las Sociedades nacionales de la Cruz Roja y tiene por objeto dar impulso y facilitar la acción humanitaria de estas Sociedades.

Ya vimos cómo y en razón a qué movimientos de opinión nació la Liga que se estableció en París, trasladando posteriormente, en 1939, su sede central a Ginebra.

La Liga se rige por sus Estatutos propios, así como por un Reglamento interior. Los Estatutos datan de 1950, con modificaciones posteriores para adaptarlos a los generales de la Cruz Roja Internacional y el Reglamento es de la misma fecha.

Tiene como principales funciones el constituir el órgano permanente de enlace de coordinación y de estudios entre las Sociedades; dar impulso y favorecer en todos los países el establecimiento de una Sociedad Nacional de la Cruz Roja, y representar oficialmente en la esfera internacional a las Sociedades, siendo la protectora de sus intereses y de su integridad.

Todas las Sociedades nacionales que hayan sido reconocidas por el Comité Internacional de la Cruz Roja pueden ser admitidas en la Liga. Hoy, normalmente, todas pertenecen a ella. Las Sociedades pueden retirarse mediante preaviso de seis meses. Pueden igualmente quedar suspendidas o excluidas cuando por iniciativa propia o presión de su Gobierno contravengan el principio fundamental de neutralidad étnica, religiosa o política. La suspensión y la exclusión son acordadas por el Consejo de Gobernadores con indicación de los motivos y en votación que precisa "quorum".

Los órganos directivos de la Liga son un Comité Ejecutivo y un Consejo de Gobernadores.

El Consejo de Gobernadores está formado por un representante de cada Sociedad, y es el que asume todos los poderes para la consecución de los objetivos en la Liga. Elige su presidente y vicepresidente por un período de dos años y se reúne en sesión ordinaria con esta cadencia, celebrando su reunión en la misma

ciudad que la Conferencia Internacional cuando ésta se celebra y al propio tiempo.

Dado lo espaciado de las sesiones ordinarias del Consejo de Gobernadores, el desarrollo de los planes administrativos y financieros se encomienda a un Comité Ejecutivo, formado por el presidente y los vicepresidentes del Consejo de Gobernadores, así como de un cierto número de gobernadores elegidos por un periodo de dos años.

El Comité Ejecutivo se reúne en sesión ordinaria por lo menos tres veces entre las reuniones ordinarias del Consejo de Gobernadores y prepara y presenta un informe para las reuniones de éste.

Por último, otro órgano importante de la Liga es el secretario general, designado por el Consejo de Gobernadores, que ostenta normalmente la representación de la Liga y dirige las oficinas, servicios y agencias de ésta, así como las acciones de socorro y otras que puedan ser organizadas siempre bajo la autoridad del Presidente del Consejo de Gobernadores. Debe presentar al Comité Ejecutivo, cuando éste se reúne, un informe de su actividad.

LAS SOCIEDADES NACIONALES

Las Sociedades nacionales de la Cruz Roja son hoy las continuadoras de los primitivos Comités y Sociedades de Socorros. Existen prácticamente en todos los países y son órgano de la acción continuada y eficaz de la Cruz Roja. Nacidas en su mayor parte de la iniciativa particular y con diferentes nombres, han ido unificándose a partir de 1867, año en el que la Sociedad de los Países Bajos adoptó el nombre de Sociedad de la Cruz Roja (6).

(6) La Cruz Roja Española es una de las sociedades nacionales más antiguas, y su fundación se debe a la Orden Hospitalaria de San Juan de Jerusalén o de Malta, que ya estuvo representada en la Conferencia oficiosa de 1863 por el Conde de Ripalda. Por R. O. de 6 de julio de 1864 se la encomienda la formación del Comité. En 31 de julio de 1868 son aprobados sus primeros Estatutos. Desde el año 1919 forma parte de la Liga.

Esta Sociedad incluye en su signo la leyenda *In hoc signus salus*, que era en ella tradicional, pero que se presta a objeción al dar fundamento a las alegaciones del carácter confesional del signo.

Los Estatutos hoy en vigor fueron presentados por el Delegado nacional Conde de Vallengano en 19 de noviembre de 1936 y aprobados por orden de la Junta Técnica del Estado en 10 de diciembre del mismo año. En ellos se la declara de utilidad y beneficencia pública y única autorizada oficialmente para la asistencia de los heridos en campaña. Se la concede toda una serie de privilegios y exención de impuestos del Estado, Provincia o Municipio, así como franquicia postal y telegráfica.

Figura como Presidente de Honor el Jefe del Estado, y su órgano superior es la Asamblea Suprema, cuyo Presidente es designado por el Jefe del Estado a propuesta del Gobierno, y de la que forman parte, además, representantes de algunos Ministerios.

Las Sociedades de la Cruz Roja se constituyen en su propio país con arreglo al derecho interno. Pero su desarrollo ha sido tal que en muchos países han llegado a ocupar un lugar intermedio entre las instituciones privadas y los servicios públicos. Esta importancia y el hecho de tratarse de Sociedades reconocidas oficialmente como auxiliares de los servicios sanitarios de los Ejércitos, han impulsado a los Gobiernos a adoptar medidas para asegurarse su inspección o control y no sólo en tiempo de guerra, sino también en tiempo de paz, vinculándolas de una u otra forma a la organización del Estado. Los medios para ello empleados son múltiples y abarcan desde una organización paraestatal acentuada, a un control financiero o a una influencia mediante el alto patronazgo ejercido por el Jefe del Estado o la presidencia efectiva u honorífica de un miembro de la familia real, o mediante la reserva en favor del Gobierno del nombramiento de ciertos cargos o de la intervención de representantes de algunos ministerios.

Pero, no obstante la diversidad que pueden ofrecer en sus estatutos y organización interna, todas estas Sociedades que participan y se integran en la Cruz Roja Internacional sobre bases de independencia, igualdad y solidaridad, tienen unos ciertos rasgos comunes que se desprenden de la necesidad de reunir unos determinados requisitos para poder obtener el reconocimiento por parte del Comité Internacional de la Cruz Roja y, en su caso, ser admitidas en la Liga.

Estos requisitos se encuentran en unas "condiciones de reconocimiento de las Sociedades nacionales de la Cruz Roja", que fueron redactadas por una Comisión especial conjunta de la Liga y del Comité Internacional de la Cruz Roja y aprobadas por la XVII Conferencia Internacional celebrada en Estocolmo en 1948.

Las condiciones exigidas son en número de diez y como a continuación literalmente transcribimos:

"La Sociedad postulante debe:

1. Estar constituida en el territorio de un Estado independiente en el que el Convenio de Ginebra, relativo a los heridos y enfermos (1864, 1906, 1929 ó 1949), esté en vigor.

2. Ser, en dicho Estado, la única Sociedad nacional de la Cruz Roja y tener a su cabeza un órgano central que sea el único que la represente ante los demás miembros de la Cruz Roja Internacional.

3. Estar debidamente reconocida por su Gobierno legal como Sociedad de Socorros voluntaria, auxiliar de los Poderes públicos, en especial de acuerdo con el sentido del artículo 10 del Convenio de Ginebra, y en los Estados que no poseen fuerzas armadas, como Sociedad de Socorro voluntaria, auxiliar de los Poderes públicos, ejerciendo una actividad a favor de la población civil.

4. Tener el carácter de una institución que goza de una autonomía que le permite ejercer su actividad de acuerdo con los principios fundamentales de la Cruz Roja, formulados por las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja.

5. Hacer uso del nombre y del emblema de la Cruz Roja (Media Luna Roja, León y Sol Rojos), de acuerdo con el Convenio de Ginebra.

6. Poseer una organización que la ponga en situación de ejercer, con verdadera eficacia, las tareas que le incumben. Prepararse ya desde el tiempo de paz a las actividades de tiempo de guerra.

7. Hacer extensiva su acción a todo el país y a sus dependencias.

8. No negarse a acoger en su seno a sus nacionales, sean cuales fueren, por razones de raza, sexo, clase, religión u opinión política.

9. Adherir a los Estatutos de la Cruz Roja Internacional participar en la solidaridad que une a sus miembros, Sociedades nacionales y organismos internacionales, y mantener buenas relaciones seguidas con ellos.

10. Adherir a los principios fundamentales de la Cruz Roja, formulados por las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja, a saber, especialmente, la imparcialidad, la independencia política, confesional y económica, la universalidad de la Cruz Roja y la igualdad de las Sociedades nacionales, y estar inspirada en toda su acción por el espíritu del Convenio de Ginebra y de los Convenios destinados a completarlo."

Hemos de resaltar que el requisito establecido en el número segundo dió lugar a cuestiones espinosas y delicadas, ya que en varios Estados las Sociedades legalmente reconocidas como auxiliares de los servicios sanitarios de los Ejércitos fueron varias y, como tales, autorizadas para utilizar el signo y el nombre de la Cruz Roja, y con arreglo a las condiciones de reconocimiento sólo una podía ser reconocida por el Comité Internacional de la Cruz Roja. La cuestión en este punto ha sido resuelta mediante un voto emitido por la V Conferencia Internacional celebrada en Roma en 1892, en el sentido de que es deseable en estos casos que dichas Sociedades puedan llegar a una fusión o federación que las permita ingresar en el grupo de todas las Sociedades nacionales representadas en las Conferencias internacionales.

Por otra parte, una regla consuetudinaria que, aunque no figure en dichas condiciones, ha venido siendo escrupulosamente observada por el Comité Internacional de la Cruz Roja, se opone al reconocimiento de las Sociedades nacionales creadas o reconstituídas en tiempo de guerra hasta que no finalice la contienda. Esta práctica del Comité Internacional de la Cruz Roja, adoptada para evitar toda sospecha sobre su neutralidad, mereció la

aprobación de la XVII Conferencia Internacional celebrada en Estocolmo en 1948 (7), por lo que indirectamente puede ya considerarse expresamente incorporada al derecho consuetudinario de la institución.

Esbozada así, en líneas generales, la organización de la Cruz Roja Internacional, pasaremos a examinar su primera relación con el Derecho de guerra.

II

EL SIGNO DE LA CRUZ ROJA Y SU PROTECCION

No existe una absoluta certeza sobre la forma en que se concibió la idea de la Cruz Roja como signo de protección. La necesidad del establecimiento de un signo utilizable por el personal de los Servicios de Sanidad Militar y por los enfermeros voluntarios se encuentra expuesta por uno de los componentes del "Comité de los Cinco", el Dr. APPIA, el cual había comprobado por experiencia, al socorrer heridos en los campos de batalla, la necesidad de que los camilleros y enfermeros fuesen fácilmente identificables, para lo que pensaba en un brazal blanco, ya que este color era el generalmente admitido como signo para el cese de las hostilidades activas. Pero pronto se vió que este signo, que podía ser eficaz cuando de una persona se tratara, no era utilizable para prestar una protección efectiva a hospitales, ambulancias y servicios de evacuación, ya que se prestaba a confusiones. Era, por consiguiente, preciso, o desechar la idea que parecía en principio afortunada y necesaria, o buscar un signo con significación propia, un signo nuevo que no se prestase a confusión. En este camino parece evidente que a los componentes de la Comisión, y para señalar la misión de caridad que había de proteger, se les ocurriese pensar en la Cruz, por otra parte signo de fácil dibujo por escasos que fueran los medios al alcance, y estamparla en rojo, por ser el color más visible y que más resaltaba sobre el color blanco, símbolo de la paz.

Esta segunda propuesta, que venía a completar el signo, se atribuye al General DUFOUR.

(7) El primer párrafo de la resolución número XII, aprobada por la Conferencia Internacional de Estocolmo, dice así: "La XVII Conferencia Internacional de la Cruz Roja aprueba la línea de conducta seguida por el Comité Internacional de la Cruz Roja, consistente, por una parte, en diferir todo reconocimiento de Sociedades nacionales durante la guerra y hasta el restablecimiento de una situación internacional normal, y, por otra parte, en mantener durante este período todas las relaciones de hecho necesarias para el cumplimiento de las tareas humanitarias, con todas las Sociedades o Agrupaciones de la Cruz Roja, estén o no reconocidas."

El artículo 8 de las resoluciones de la Conferencia Internacional de Ginebra de 1863 establece ya para los enfermeros voluntarios como signo distintivo uniforme un brazal blanco con una cruz roja, y el último de los votos aprobados es el de que un signo distintivo idéntico sea admitido para los Cuerpos sanitarios de todos los Ejércitos, o por lo menos para las personas de un mismo Ejército agrupadas a este servicio y que una bandera idéntica sea también adoptada en todos los países para las ambulancias y los hospitales.

Lanzadas estas dos ideas, se van a completar al proponer el General DUFOUR, en la Conferencia diplomática de 1864, que éste fuese el símbolo y emblema de la neutralización del personal sanitario y de los hospitales y ambulancias, propuesta que se plasma en el artículo 7 del Convenio elaborado por la Conferencia, que dice así:

“Se adoptará una bandera distintiva y uniforme para los hospitales, las ambulancias y las evacuaciones, que en todo caso irá acompañada de la bandera nacional.

También se admitirá un brazal para el personal considerado neutral, pero la entrega de este distintivo será de la competencia de las autoridades militares.

La bandera y el brazal llevarán cruz roja en fondo blanco.”

Como vemos, el signo adquiere carácter oficial, pero al mismo tiempo sale ya del ámbito de la Cruz Roja, es decir de los Comités de Socorro y del Comité Central para pasar al del Derecho de guerra, ya que no será sólo emblema de los enfermeros voluntarios, sino de los Servicios Sanitarios en campaña, y por ello la atribución de los brazales corresponderá a la autoridad militar.

Por la redacción del artículo es indudable que el signo se concibió como único y con carácter de utilización universal. Sin embargo, la unicidad del signo se verá quebrada rápidamente.

En efecto, Turquía, que en 5 de julio de 1865 había ratificado sin reservas el Convenio de Ginebra, notificó en 1876, en ocasión de la guerra con Rusia, que como la utilización del signo de la cruz, por su naturaleza, hería los sentimientos del soldado musulmán, lo sustituía por la Media Luna roja sobre fondo blanco. Rusia, por su parte, aunque en un principio se negó a aceptar lo que calificaba como ruptura o modificación de un tratado por decisión unilateral, respetó el nuevo signo.

Más tarde, en las Conferencias de La Haya de 1899, los delegados de Turquía insistieron en su postura, y los de Siam y de Persia formularon el deseo de utilizar como signo una llama roja y un sol rojo, acordando la Conferencia simplemente quedase constancia en acta de tales manifestaciones, ya que no había de resolver sobre ellas y se plantearon en forma ocasional al tratarse de adaptar a la guerra marítima el Convenio de 1864.

Fundadas estas modificaciones del signo en el significado re-

ligioso de la Cruz, se trató indudablemente de dar satisfacción a los países disidentes e incitarles a volver a la unidad del signo mediante una declaración formulada en el Convenio de Ginebra de 1906 para el mejoramiento de la suerte de los heridos y enfermos en los ejércitos en campaña. En este Convenio, en el artículo 18, se establece: "En homenaje a Suiza, el signo heráldico de la Cruz Roja sobre fondo blanco, formado por inversión de los colores federales, queda mantenido como emblema y signo distintivo del servicio sanitario de los ejércitos", y para dar mayor fuerza a esta interpretación, se equipara en otros artículos del Convenio la expresión "Cruz Roja" a la de "Cruz de Ginebra".

Es muy dudoso —casi podría afirmarse que improbable— que esta idea de formar el signo por la inversión de los colores federales existiera en los creadores del mismo, pero era una fórmula evidentemente ingeniosa, aunque tardía, y que resultó ineficaz. En efecto, Turquía, que no participó en la Conferencia, al adherirse al Convenio en 3 de septiembre de 1907, formuló la reserva de que utilizaría como signo la Media Luna roja, y Persia, que ni tomó parte en el Convenio ni se adhirió a él, consiguió más tarde que el Comité Internacional de la Cruz Roja reconociese como signo empleado por sus Ejércitos el León y Sol rojos. Varias Sociedades nacionales de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas adoptaron igualmente la Media Luna roja.

Por consiguiente, al reunirse la Conferencia de Ginebra de 1929 la ruptura en la unicidad del signo había tomado ya carta de naturaleza, y así hubo de reconocerse en el Convenio de 27 de julio de dicho año, para mejorar la suerte de los heridos y enfermos de los ejércitos en campaña. El artículo 19 de dicho Convenio mantiene en su primer párrafo la redacción del de 1906, pero le añade un segundo párrafo, que dice así: "Sin embargo, y para los países que emplean ya en lugar de la Cruz Roja la Media Luna roja o el León y el Sol rojos sobre fondo blanco como señal distintiva, se admiten igualmente dichos emblemas a los fines del presente Convenio."

Sin duda se pensó que de esta forma sólo podrían utilizar los signos a los que se daba carácter de excepción, pero a los que se reconocía expresamente legalidad por vez primera en un tratado, aquellos países que ya los venían utilizando, pero no otros nuevos. La esperanza fué vana, pues la Media Luna roja se extendió a otros Estados musulmanes.

Desde entonces un forcejeo ininterrumpido ha venido produciéndose con la intención de lograr la unidad del signo, pero se ha mantenido la diversidad a pesar de todo. Y en la última Conferencia diplomática, que elaboró los Convenios de 12 de agosto de 1949, el problema se planteó con una extensión y una virulencia extraordinarias. En efecto, de los tres signos admitidos, dos (la Cruz Roja y la Media Luna) tenían una significación religiosa,

subrayada aún más por el hecho de haberse iniciado por tales motivos la utilización de la Media Luna. Ante ello Israel propuso con insistencia se aceptara un nuevo signo que venían utilizando desde antiguo las Sociedades de Socorro israelitas: el Escudo Rojo de David, o sea, una estrella roja de seis puntas, formada por dos triángulos entrecruzados. Esta propuesta dió lugar a apasionados debates e incluso a nuevas propuestas. La cuestión, en términos generales, planteaba las siguientes soluciones:

A) Mantener el *status quo* de los anteriores Convenios.

B) Aceptar como signo de excepción el Escudo Rojo de David junto a los ya aceptados.

C) Aceptar todos los signos que fueran debidamente notificados y que figurasen en rojo sobre fondo blanco.

D) Crear un nuevo signo, a ser posible geométrico y que no tuviera ninguna significación e implantarlo como único.

E) Volver a la Cruz Roja como signo único, pero adjuntándole además signos particulares.

Todas las soluciones ofrecían sus inconvenientes, pero al fin triunfó la primera, aunque la insistencia de Israel estuvo a veces muy cercana de lograr fruto, ya que su propuesta fué rechazada en una ocasión por 22 votos contra 21 favorables y siete abstenciones. Israel, al ratificar los Convenios de 1949 sobre mejora de la suerte de heridos y enfermos de los ejércitos en campaña; sobre heridos, enfermos y náufragos de las fuerzas armadas en el mar, y sobre protección de personas civiles en tiempo de guerra —ratificaciones efectuadas en 1951—, lo ha hecho bajo la reserva de que “respetando la inviolabilidad de los emblemas y signos distintivos del Convenio, Israel utilizará el Escudo Rojo de David como emblema y signo distintivo de los servicios sanitarios de sus fuerzas armadas”.

Esta reserva es muy discutible en cuanto a su naturaleza, ya que en realidad se opone al contenido de los Convenios e impondría a los demás Estados una obligación no sólo no contenida en aquéllos, sino que muchos Estados rechazaron expresamente en las votaciones. En su consecuencia, tal postura unilateral puede acarrear complicaciones, ya que si razones de humanidad e incluso normas convencionales obligarían a respetar hospitales, heridos, etc., la protección no procedería de estar amparados por un signo sino de su propia condición, y, por otra parte, ha tenido ya como consecuencia el que la Sociedad nacional del Escudo Rojo de David, que en Israel realiza las mismas misiones que las Sociedades nacionales de la Cruz Roja, no ha podido ser reconocida por el Comité Internacional de la Cruz Roja ni, por tanto, admitida en la Liga.

Por otra parte, hemos de señalar que en los Convenios han existido y existen otros signos distintivos reconocidos y utilizados juntamente con la Cruz Roja. Así, con arreglo a los Conve-

nios de La Haya de 1899 y 1907, los barcos hospitales militares tenían una señalización especial, ya que su casco debía estar pintado de blanco con una franja verde horizontal, que era roja en los barcos hospitales de las Sociedades de socorros, aunque además debían hacerse reconocer izando su pabellón nacional y el de la Cruz Roja.

Con arreglo al Convenio de 1949, ambas categorías de buques deberán ir pintadas de blanco en la totalidad de sus superficies exteriores, y llevarán pintadas en cada lado del casco y en las superficies horizontales una o varias cruces rojas oscuras, tan grandes como sea posible, para garantizar su visibilidad desde el mar y desde el aire. Izarán su pabellón nacional y en el palo mayor y a la mayor altura posible, el de la Cruz Roja.

En los aviones sanitarios, tanto en el Convenio de 1929 como en el de 1949, se estipula que llevarán, junto a los colores nacionales y de manera ostensible, el signo de la Cruz Roja en sus caras anterior, posterior y laterales.

Y, en fin, una señalización especial se ha establecido en el "Proyecto de acuerdo relativo a zonas y localidades sanitarias y de seguridad", que figura como anexo al IV Convenio de Ginebra de 1949 sobre protección a personas civiles en tiempo de guerra. Según el artículo 6 de dicho proyecto de acuerdo las zonas sanitarias y de seguridad estarán señaladas con bandas oblicuas rojas sobre fondo blanco. Hacemos notar que con ello adquiere también categoría de signo de protección en ciertas condiciones, el emblema de otra Sociedad humanitaria unida a la Cruz Roja en muchos aspectos: la llamada Asociación "Lugares de Ginebra", cuyo distintivo es el de dos bandas rojas oblicuas sobre fondo blanco, si bien en el Proyecto de Convenio no se especifica el número de bandas a emplear para señalar las zonas de seguridad.

UTILIZACIÓN DE LA CRUZ ROJA COMO SIGNO DE PROTECCIÓN

Como hemos visto, el signo de la Cruz Roja, ideado en un principio como emblema de protección y distintivo de los enfermeros voluntarios que prestaban sus servicios en favor de los heridos de guerra como auxiliares de los servicios sanitarios de los ejércitos en campaña, pasó casi inmediatamente a transformarse en signo de protección reconocido y regulado por Convenios internacionales. Pero como al propio tiempo este signo era el indicativo de pertenencia a la Cruz Roja Internacional o a las Sociedades nacionales de la Cruz Roja que seguían utilizándolo, se produjo una confusión, de la que nos ocuparemos más tarde, al no determinarse claramente su doble significación de signo dis-

tintivo y de protección por una parte y de emblema indicativo por otra.

Veamos quiénes pueden legítimamente ostentarlo como signo de protección.

En primer término, y bajo el control de la autoridad militar competente, el emblema figurará en las banderas, en los brazales y en todo el material empleado por el servicio sanitario.

El personal sanitario exclusivamente afecto a la búsqueda, recogida, transporte y cuidado de los heridos o enfermos, el afecto a la administración de las formaciones o establecimientos sanitarios y los capellanes agregados a las fuerzas armadas.

El personal de las Sociedades nacionales de la Cruz Roja y de las demás Sociedades de socorros voluntarios debidamente reconocidas y autorizadas por su Gobierno y empleado en análogas funciones, siempre que estén sometidos a las leyes y reglamentos militares, y el nombre de estas Sociedades sea notificado a la parte contraria.

Los miembros y formaciones sanitarias de una Sociedad reconocida de un país neutral, siempre que su Gobierno se lo consienta, el beligerante al que prestan su concurso lo acepte, y sea notificado a la otra parte.

Y, por último, los militares instruidos para prestar, eventual o temporalmente, servicios como camilleros, enfermeros o auxiliares sólo durante el desempeño de esta misión.

Todo este personal, salvo el del último apartado, llevará un brazal timbrado por la autoridad militar con el signo de la Cruz Roja, más una tarjeta especial de identidad, y no puede ser atacado ni, en caso de captura, quedar prisionero, debiendo ser devuelto, pero pudiendo quedar retenido para prestar asistencia a sus propios heridos.

El personal militar empleado eventualmente también lleva el brazal durante el desempeño de su misión, y no debe ser atacado, pero no tiene tarjeta especial, sino que su instrucción sanitaria consta en su documentación militar. Este sí puede ser hecho prisionero, aunque será empleado en servicios sanitarios para con sus compañeros cautivos en tanto sean precisos sus servicios.

El pabellón de la Cruz Roja, con el consentimiento de la autoridad militar, puede ser izado como símbolo de protección en las formaciones móviles y en los establecimientos y hospitales protegidos por los Convenios de Ginebra, en unión de su propio pabellón, salvo cuando se encuentren en poder del enemigo, en que sólo izan el de la Cruz Roja.

Las formaciones de Sociedades neutrales al servicio de un beligerante izan el pabellón de la Cruz Roja y el del beligerante en las mismas condiciones y pueden siempre, salvo orden en contra-

rio de la autoridad militar, izar también el de su propio país, aun si cayeran en poder del otro beligerante (8).

El personal religioso, médico y de hospital de los buques-hospitales y sus tripulaciones, que tampoco pueden ser capturados durante el tiempo que se hallen al servicio de dichos buques, existan o no enfermos a bordo.

Los buques-hospitales militares, los utilizados por las Sociedades de la Cruz Roja o Sociedades de Socorros y aun por particulares cuando estén bajo la dirección de una de las partes contendientes y satisfagan determinados requisitos, y las canoas de salvamento, serán igualmente señalados con la Cruz Roja y podrán y deberán izar el pabellón de la Cruz Roja.

Las aeronaves sanitarias también junto a sus colores nacionales deberán ir marcadas ostensiblemente en sus caras superior, inferior y laterales con el signo de la Cruz Roja (9).

El personal regular y únicamente empleado para el funcionamiento o la administración de hospitales civiles, incluido el encargado de la búsqueda, recogida, transporte y asistencia de heridos y enfermos civiles, inválidos y parturientas.

Los hospitales civiles, si a ello los autoriza el Estado; los transportes de heridos y enfermos civiles, inválidos y parturientas efectuados en convoyes de vehículos, trenes-hospitales o por mar en barcos afectos a tales transportes y las aeronaves exclusivamente empleados a estos efectos (10).

LA CRUZ ROJA COMO SIGNO INDICATIVO

La Cruz Roja, como decíamos, venía utilizándose como emblema no sólo por las Sociedades nacionales de la Cruz Roja, sino en muchas otras ocasiones en forma abusiva y aun comercial a veces.

El Convenio de Ginebra de 1906 contenía, sin embargo, una prohibición que, interpretada literalmente, era tajante; en efecto, su artículo 23 decía así: "El emblema de la Cruz Roja sobre fondo blanco y las palabras "Cruz Roja" o "Cruz de Ginebra" no podrán emplearse ni en tiempo de paz ni en tiempo de guerra más que para proteger o designar las formaciones y los establecimientos sanitarios, el personal y el material protegidos por el Convenio."

Con ello quedaba excluido el uso del signo para la mayor par-

(8) Artículos 39 al 44 del I Convenio de Ginebra de 12 de agosto de 1949.

(9) Artículos 39, 41, 42 y 43 del II Convenio de Ginebra de 12 de agosto de 1949.

(10) Artículos 18, 20, 21 y 22 del IV Convenio de Ginebra de 12 de agosto de 1949.

te de las actividades de las Sociedades nacionales y para los demás Organismos de la Cruz Roja, incluido el Comité Internacional de la Cruz Roja que lo había creado. Sin embargo, en la práctica el uso se había enraizado y no era ilegítimo en sí.

El Convenio de Ginebra de 1929 quiso dar estado legal a un estado de hecho, pero no llegó a perltlar la separación clara del uso de la Cruz Roja en dos significaciones distintas: la de protección y la de indicativo.

Así, en su artículo 24 contenía preceptos que podían aparecer como contradictorios. En un primer párrafo prohibía, tanto en tiempo de paz como de guerra, el uso del signo si no era para proteger o indicar las formaciones sanitarias y los establecimientos, personal y material protegidos por el Convenio.

Pero junto a esta afirmación rotunda, añadía: "Además las Sociedades de socorros voluntarias señaladas en el artículo 10 podrán hacer uso de conformidad con la legislación nacional del emblema distintivo de su actuación humanitaria en tiempo de paz."

Es decir, que aunque limitado a tiempo de paz, se autoriza ya el signo como indicativo de una acción humanitaria de las Sociedades nacionales. Pero aun así no quedaba cubierta la utilización que prácticamente venían haciendo las Sociedades nacionales del signo no sólo en otras actividades, sino en sus locales, publicaciones, etc., al igual que lo hacen normalmente con sus emblemas o marcas las demás sociedades, ni se legitimaba el uso por las Conferencias Internacionales, la Liga y el Comité Internacional de la Cruz Roja.

En cambio, aún se aceptaba otro supuesto de uso posible y lícito del signo y que se consigna en el último párrafo de este artículo: para marcar el emplazamiento de puestos de socorro exclusivamente destinados a la asistencia gratuita de heridos y enfermos, aunque ello fuera en tiempo de paz, con autorización expresa de la Sociedad nacional y a título excepcional.

Como se ve, la situación aún quedó confusa y el Convenio de 1929 se mantenía distanciado de la realidad, pues, por ejemplo, la legislación suiza reconocía, desde 1910, el uso del emblema de la Cruz Roja al Comité Internacional y nadie discutía ni consideraba ilícito el uso simplemente indicativo que las instituciones de la Cruz Roja Internacional venían haciendo de él.

El I Convenio de Ginebra de 12 de agosto de 1949 establece ya una distinción clara. Por una parte, el signo de la Cruz Roja podrá ser utilizado como signo de protección únicamente en los casos y supuestos previstos en este Convenio y en el II y IV, así como por los Organismos Internacionales de la Cruz Roja y su personal acreditado. Por otra parte, y como signo indicativo, podrán las Sociedades nacionales utilizarlo en tiempo de paz con arreglo a la legislación nacional para todas sus actividades, pero si éstas se prolongan en tiempo de guerra las condiciones del em-

pleo del emblema serán tales que no puedan inducir a confusión; sus dimensiones serán relativamente pequeñas y no podrá ostentarse en brazales o sobre la techumbre de edificios. Por último, y con autorización de la Sociedad nacional, podrá usarse si la legislación del país lo permite como indicador de ambulancias y para marcar el emplazamiento de puestos de socorro exclusivamente dedicados a la asistencia gratuita de heridos o enfermos (artículo 14).

De esta manera, y cuando el signo se acercaba al siglo de existencia, el Comité Internacional de la Cruz Roja, que fué su creador, se ha visto atribuir de forma indubitada el derecho a su legítima utilización.

LA PROTECCIÓN DEL SIGNO

Si el emblema de la Cruz Roja ha de cumplir la alta misión que le ha sido asignada, es necesario evitar e impedir todo uso ilegítimo del mismo. Pero este uso ilegítimo tendrá una diferente gravedad según se trate del signo de protección o del signo indicativo y según la intención del agente. No puede considerarse igual, evidentemente, el señalar con una Cruz Roja una farmacia que el utilizar el signo como marca comercial, o el encubrir con él un arsenal de armas o un transporte militar en tiempo de guerra.

Pero en el fondo todo uso ilegítimo significa un desprestigio, y ya es sabido que aquellos emblemas que son utilizados en exceso o con torpes fines pierden gran parte del respeto reverencial que infunden a las masas. Cuando la Cruz Roja, utilizada ilegítimamente, va ligada a una significación caritativa o humanitaria, el daño será menor evidentemente, pero aun así se causa un daño.

El Convenio de 1864 regulaba el uso del signo para tiempo de guerra. Nada decía sobre su uso en tiempo de paz y nada decía tampoco respecto a prohibiciones o sanciones por su ilegítimo empleo. Un proyecto de artículo en el que se especificaba que los que sin derecho a llevar el brazal lo utilizaran para cometer actos de espionaje serían castigados con todo el rigor de las leyes militares, fué rechazado y con justa razón por la Conferencia diplomática, ya que ni aportaba nada nuevo, puesto que el espionaje con utilización de brazal o sin él sería indudablemente castigado, ni representaba protección especial para el emblema, ya que no era su uso ilícito lo que se castigaba, sino el espionaje realizado.

Pero si el empleo indebido del signo de protección fué denunciado en ocasiones, lo que se extendió de una forma excesiva fué el uso de la Cruz Roja con fines comerciales o indicativos. País

hubo en que llegó a conocerse la Cruz Roja con el nombre popular de cruz de los farmacéuticos y en productos farmacéuticos o de droguería, aguas minerales e incluso para conservas de pescado se utilizó como marca comercial, con sutiles alteraciones a veces para evitar la posible reclamación.

La Cruz Roja se alzaba contra este abuso que podía llevar al desprestigio del emblema. Si repasamos las recomendaciones y votos de las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja podemos encontrar una larga serie que se refieren a este extremo, a partir de la resolución IX de la III Conferencia, celebrada en Ginebra en 1884, en la cual se expresa el voto de que sean tomadas en todos los países disposiciones enérgicas, legislativas o análogas para evitar el abuso del signo convencional de la Cruz Roja sobre fondo blanco, tanto en tiempo de paz como en caso de guerra, y en sentido análogo se pronuncian la IV Conferencia (Carlsruhe, 1887, resolución V), la V (Roma, 1892, resolución IV), la VII (San Petersburgo, 1902, resolución VI), la VIII (Londres, 1907, resolución II), la IX (Washington, 1912, resolución V) y la XII (Ginebra, 1925, resolución II).

Por su parte, el Comité Internacional de la Cruz Roja llegó a convocar un concurso en 1888 sobre los medios de prevenir y reprimir los abusos del signo. Así no es de extrañar que el Convenio de 1906 afrontara la cuestión en sus artículos 27 y 28.

De su examen se desprende que este Convenio considera separadamente la protección del signo indicativo y del de protección. Se trata de amparar al primero en el artículo 27, que dice así: "Los Gobiernos signatarios cuya legislación no fuera desde ahora suficiente, se comprometen a tomar o a proponer a sus cuerpos legislativos las medidas necesarias para impedir en todo tiempo el empleo por particulares o por otras Sociedades que las que a ello tienen derecho en virtud del presente Convenio, del emblema o de la denominación de la "Cruz Roja" o "Cruz de Ginebra", particularmente con un objeto comercial o por medio de marcas de fábrica o de comercio.

"La prohibición del empleo del emblema o de la denominación de que se trata producirá su efecto a partir de la época determinada por cada legislación, y lo más tarde cinco años después de que se ponga en vigor el presente Convenio. Una vez el Convenio en vigor, no será lícito tomar una marca de fábrica o de comercio contraria a la prohibición."

En cuanto al signo de protección se encuentra amparado en el artículo 28, en el que se establece la obligación para los Gobiernos de tomar o proponer a sus Cuerpos legislativos las medidas necesarias para castigar como usurpación de insignias militares el uso abusivo de la bandera y del brazal de la Cruz Roja por militares y particulares no protegidos por este Convenio.

El Convenio de 1929 va a marcar en este orden un avance y

un retroceso. En efecto, veremos en él desaparecer la disposición contenida en el artículo 28 del de 1906, a que antes nos referíamos, quizás pensando que un uso pérfido o indebido del signo de protección constituía una infracción a las leyes de la guerra, según ya se hacía constar en el Reglamento de La Haya de 1907, y que sería fácil su encaje en el articulado de las leyes penales militares, o por considerarlo englobado en los actos contrarios al Convenio a que de una manera general se refiere el artículo 29 del mismo y que los Gobiernos se comprometen a reprimir.

En cambio, el avance se observa en que en el nuevo Convenio se declaran ilícitas las imitaciones del signo y se adoptan medidas para la resolución de un nuevo supuesto que había creado el Convenio de 1906, al declarar que el signo era inversión de los colores federales suizos mediante la protección a los colores de la Confederación Helvética y a sus armas.

Y, por fin, el I Convenio de Ginebra de 1949 establece:

"Artículo 53. El empleo por particulares, sociedades o casas comerciales, tanto públicas como privadas, distintos de los que a ello tienen derecho en virtud del presente Convenio del emblema o la denominación de "Cruz Roja" o "Cruz de Ginebra", así como de cualquier otro signo o cualquier otra denominación que constituya una imitación, queda prohibido en todo tiempo, sea cual fuere el objeto de tal empleo y cualquiera que haya podido ser la fecha de su anterior adopción.

"A causa del homenaje rendido a Suiza con la adopción de los colores federales invertidos y de la confusión a que puede dar origen entre las armas de Suiza y el signo distintivo del Convenio, queda prohibido en todo tiempo el empleo por particulares, sociedades o casas comerciales de las armas de la Confederación suiza, lo mismo que todo símbolo que pueda constituir una imitación, ya sea como marca de fábrica o de comercio o como elemento de dichas marcas, ya sea con objetivo contrario a la lealtad comercial o en condiciones susceptibles de lesionar el sentimiento nacional suizo.

"Sin embargo, las Altas Partes contratantes que no eran partes en el Convenio de Ginebra del 27 de julio de 1929, podrán conceder a quienes anteriormente hayan usado emblemas, denominaciones o marcas aludidas en el primer párrafo, un plazo máximo de tres años, a partir de la entrada en vigor del presente convenio, para que abandonen su uso, debiendo entenderse que durante ese plazo el uso no podrá aparecer, en tiempo de guerra, como encaminado a conferir la protección del Convenio.

"La prohibición asentada en el primer párrafo de este artículo ha de aplicarse igualmente, sin efecto sobre los derechos adquiridos por quienes antes lo hayan usado, a los emblemas y denominaciones previstos en el segundo párrafo del artículo 38." (Media Luna roja y León y Sol rojos.)

"Artículo 54. Las Altas Partes contratantes, cuya legislación no resulte ya suficiente, tomarán las medidas necesarias para impedir y reprimir en todo tiempo los abusos a que se refiere el artículo 53."

Al examinar estos artículos hemos de hacer notar, en primer término, que a partir de ellos quedan protegidos en igual forma y medida los otros dos signos admitidos oficialmente, es decir, la Media Luna roja y el León y el Sol rojos.

Subrayaremos también las expresiones de "en todo tiempo, sea cual fuere el objeto de tal empleo y cualquiera que haya podido ser la fecha de su anterior adopción", con las que finaliza el primer párrafo del artículo 53.

Es decir, que el uso será ilícito siempre que sea ilegítimo, aunque se realice en tiempo de paz y para cubrir acciones humanitarias.

Y una limitación en la protección de los signos concurrentes al decirse en el último párrafo del artículo 53 que se otorga "sin efecto sobre los derechos adquiridos por quienes antes los hayan usado".

Esta cuestión de los derechos adquiridos y del que llamaban efecto retroactivo de la prohibición fué debatida en la Conferencia diplomática, ya que la Delegación de los Estados Unidos objetaba que sería difícil a su país prohibir el uso de este emblema a quienes lo utilizaban antes de cierta fecha, pues resultaría inconstitucional por equivaler a una confiscación de la propiedad privada. En efecto, los Estados Unidos, al ratificar el Convenio, lo hicieron con la reserva de que no considerarían ilegal el uso en su territorio del emblema y signo de la Cruz Roja por quienes hubieran adquirido este derecho antes del 5 de enero de 1905, fecha de la primera ley norteamericana que prohibió para lo sucesivo la adquisición de tal derecho, si bien en ningún caso podría utilizarse sobre aeronaves, barcos, vehículos, construcciones o instalaciones ni sobre el suelo.

Por fin, merece hacerse notar que aunque en el Convenio de 1929 ya se protegía el escudo de Suiza en forma análoga al actual, en el párrafo que se le dedica ni se prohíbe el uso por quienes lo hubieran adoptado con anterioridad, ni se les concede el plazo máximo de tres años para que lo abandonen como para los que utilizaban el signo de la Cruz Roja. Claro es que la prohibición del uso de emblemas nacionales como marcas de fábrica o comerciales se encontraba ya en otros Convenios, sin relación con el Derecho de guerra.

El Comité Internacional de la Cruz Roja, ante la necesidad en que muchos Estados se encontrarían de modificar sus legislaciones internas, estableció, simplemente a título de orientación y como lo había hecho en 1932 en relación con la nueva situación creada por el Convenio de 1929, un modelo de ley-tipo que se con-

trae al uso indebido del signo indicativo, ya que el uso indebido del signo de protección tendrá como violación de las leyes de la guerra su adecuada sanción en los Códigos penales militares. Esta ley-tipo fué dada a conocer en el año 1951 (11).

La Conferencia diplomática que elaboró los Convenios de Ginebra, entre sus resoluciones finales incluyó también una dedicada a la protección del signo. Es la V, que dice así:

"Habida cuenta de que han sido numerosos los abusos cometidos en cuanto al empleo del signo de la Cruz Roja, la Conferencia formula el voto de que los Estados cuiden escrupulosamente de que la Cruz Roja, así como los emblemas de protección previstos en el artículo 38 del Convenio de Ginebra de 12 de agosto de 1949, para mejorar la suerte de los heridos y enfermos de las fuerzas en campaña, no sean utilizados más que dentro de los límites de los Convenios de Ginebra, a fin de salvaguardar su autoridad y conservar su alta significación."

Las legislaciones nacionales, en efecto, incluyen en sus Códigos o leyes disposiciones que permiten sancionar el uso ilegítimo del signo indicativo y del de protección, bien de modo específico o bien por aplicación de normas generales.

A título de ejemplo y entre las leyes promulgadas después de la celebración del Convenio de 1949 sobre la materia, podemos citar la de 27 de julio de 1955 de la República Popular Húngara, que prohíbe a los particulares el uso del signo de la Cruz Roja y de las armas de la Confederación Helvética, bajo pena de hasta un año de prisión; la de Israel de 12 de julio de 1950, que lo castiga con prisión de hasta dos meses, multa hasta de cincuenta libras o ambas cosas a la vez; el reciente Código de Justicia Militar del Real Ejército Marroquí de 10 de noviembre de 1956, que en su artículo 189 pena con prisión de dos meses a dos años a todo individuo que en tiempo de guerra y en la zona de operaciones de una fuerza armada en campaña ostente públicamente, sin derecho a ello, brazal, emblema o bandera de la Cruz Roja o de la Media Luna roja, y la ley inglesa de 31 de julio de 1957 para aplicación de los Convenios de Ginebra, cuyo texto se facilitó en el número anterior de esta REVISTA (12).

(11) Vid. *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, julio 1951, pág. 535.

(12) Vid. REV. ESP. DE DERECHO MILITAR, núm. 6, 1958, págs. 109 y siguiente.

En España se encuentra la prohibición en la R. O. de 7 de noviembre de 1899; artículo 28 de la Ley de propiedad industrial de 16 de mayo de 1902; artículo 124 del Decreto-ley sobre propiedad industrial de 30 de abril de 1930, texto refundido del Estatuto de 26 de julio de 1929. También en la Real Orden de 18 de febrero de 1918, en los Estatutos aprobados por Decreto de 30 de octubre de 1931, Reglamento de 2 de junio de 1933 y Estatutos de 10 de diciembre de 1936 y Reglamento orgánico de 17 de marzo de 1939.

BIBLIOGRAFIA

- APPIA (L.) y MOYNIER (G.): *La guerre et la charité*. Ginebra, 1867.
- BOREL (E.): *L'Organisation internationale de la Croix-Rouge*. Academia de Derecho Int. de La Haya. Rec. des Cours, 1923.
- DUNANT (J. Henry): *Un Souvenir de Solferino*. Ginebra, 1862. Reeditada en Ginebra, 1928.
- FAUCHILLE y POLITIS: *Manuel de la Croix-Rouge*. París, 1908.
- FRANÇOIS (A.): *Un grand humanitaire: Henri Dunant, sa vie et ses œuvres*. Ginebra, 1928.
- — *Les fondateurs de la Croix-Rouge*. Ginebra, 1941.
- GUMPERT (Martin): *Dunant. The story of the Red Cross*. Londres, 1939.
- HUBER (Max): *Croix-Rouge, quelques idées, quelques problèmes*. Ginebra, 1941.
- — *Principes, tâches et problèmes de la Croix-Rouge dans le droit des gens*. Ginebra, 1944. Texto en inglés, Ginebra, 1946.
- — *Principios de acción y fundamentos de la obra del Comité Internacional de la Cruz Roja (1939-1946)*. Ginebra, 1947. Texto en francés, inglés y alemán.
- — *El ideal de la Cruz Roja*. Ginebra, 1953.
- LOSSIER (J. G.): *La Cruz Roja y la Paz*. Ginebra, 1951.
- MATER (A.): *Mémoire à consulter sur la constitution de la Croix-Rouge*. París, 1926.
- Memorial de la Croix-Rouge, 1863-1888*.
- Manuel chronologique pour l'histoire générale de la Croix-Rouge*, 1900.
- Manual de la Cruz Roja Internacional*. 10.^a edición. Ginebra, 1953.
- MOYNIER (G.): *La Croix-Rouge son passé et son avenir*. Ginebra, 1882.
- NOAILLY (Frédérique): *La Croix-Rouge au point de vue national et international, son histoire, son organisation*. Lyon, 1935.
- PICTET (Jean S.): *El signo de la Cruz Roja*. Ginebra, 1949.
- — *El signo de la Cruz Roja y la represión de los abusos del signo de la Cruz Roja*. Ginebra, 1951.
- — *La Cruz Roja y la Paz*. Ginebra, 1951.
- — *Los principios de la Cruz Roja*. Ginebra, 1956.
- RUEGGER (P.): *L'Organisation internationale de la Croix-Rouge*. Academia de Derecho Int. de La Haya. Rec. des Cours, 1953. Vol. I.