Reflexiones jurídicas acerca del estatuto de observador del Comité Internacional de la Cruz Roja en las Naciones Unidas

por Christian Koenig*

A comienzos del verano de 1990, se concretó, en la sede de las Naciones Unidas de Nueva York, el proyecto de otorgar el estatuto de observador al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Mientras que este proyecto tuvo, en principio, una aceptación unánime, se plantearon muchas cuestiones relacionadas con sus implicaciones institucionales. Estas versaban, principalmente, sobre el estatuto, único en su género, del CICR en las relaciones internacionales, especialmente sobre su carácter de organización no gubernamental (ONG), por un lado, asociado a una «personalidad jurídica funcional» en el ámbito del derecho internacional humanitario, por otro.

La Secretaría General de las Naciones Unidas y las Misiones Permanentes en Nueva York trataron sin dilación estas cuestiones, sobre todo a nivel de los expertos en derecho, con la discreta colaboración del CICR.

El 16 de octubre de 1990, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó por consenso la Resolución 45/6, titulada: «Carácter de observador para el Comité Internacional de la Cruz Roja, en consideración del papel y los mandatos especiales que le confieren los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949». Esta resolu-

* Christian Koenig trabajó, de mayo a julio de 1990, como pasante en la Misión Permanente de la República Federal de Alemania ante las Naciones Unidas en Nueva York. En ese lapso, elaboró un informe jurídico sobre el estatuto de observador del CICR, que sirvió como documento básico de debate en el marco de la Cooperación Política Europea (CPE) en la sede de las Naciones Unidas de Nueva York. Ese informe es, en esencia, la base del presente artículo.

ción se basa literalmente en el texto del proyecto A/45/191 del 17 de agosto 1990.

En su introducción, la resolución pone de relieve, en primer lugar, la importancia del cometido del CICR en virtud de los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, así como su especial papel en las «relaciones humanitarias internacionales». Seguidamente, se subraya el deseo de intensificar la cooperación entre el CICR y las Naciones Unidas. En la parte operacional de la resolución la Asamblea General invita al CICR a «participar en los períodos de sesiones y la labor de la Asamblea General en calidad de observador». Por último, solicita al secretario general que adopte las medidas necesarias para aplicar la resolución.

Este artículo versa sobre las consideraciones jurídicas e institucionales que precedieron a la Resolución 45/6 de la Asamblea General y a su proyecto A/45/191, así como sobre las diferentes posibilidades de atribución de un estatuto de observador.

I. Comparación de la situación previa del CICR y su actual estatuto de observador

Hasta el 16 de octubre de 1990, el CICR no tenía estatuto de observador en las Naciones Unidas, como lo tienen algunos órganos especiales de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales regionales, Estados no miembros o algunos movimientos de liberación.

El CICR estaba más bien registrado en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas con un estatuto consultivo, como numerosas organizaciones no gubernamentales. Este tiene su fundamento constitucional en el artículo 71 de la Carta de las Naciones Unidas, según el cual el Consejo Económico y Social puede «hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen en asuntos de la competencia del Consejo».

El estatuto consultivo no da derecho — en contraposición con el estatuto formal de observador — a participar permanentemente en las sesiones y conferencias de los órganos principales de las Naciones Unidas. Además, el estatuto de observador lleva aparejados privilegios técnicos, que las ONG no tienen con su estatuto consultivo; esto se verá más adelante en la sección II.

Hasta ahora, en virtud de su estatuto consultivo en el Consejo Económico y Social, el CICR — al igual que otras ONG — necesitaba ser invitado a cada reunión sobre asuntos humanitarios de los órganos principales de las Naciones Unidas y tenía que exponer las cuestiones humanitarias que preocupaban al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja por intermedio de representantes estatales. El estatuto consultivo no concede la iniciativa de palabra a las ONG, ni en el propio Consejo Económico y Social ni en otros órganos principales. Tan sólo en algunas comisiones del Consejo Económico y Social, como son la Comisión de Derechos Humanos o el Comité coordinador de la cooperación con las ONG (Comité encargado de las ONG), se concede a ciertas ONG el estatuto de participación o un derecho de iniciativa con carácter permanente, según el correspondiente reglamento de procedimiento aplicable.

Así pues, el estatuto meramente consultivo del CICR hacía necesario mantener laboriosas conversaciones con algunos representantes estatales para que éstos hicieran suya la iniciativa humanitaria o propusieran que el CICR fuera invitado a manifestarse en la correspondiente reunión.

El hecho de que el CICR careciera de una representación permanente, asociada normalmente a los privilegios de observador, exigía un considerable trabajo técnico de sus delegados en Nueva York y en Ginebra, que se podía evitar con un estatuto de observador permanente.

Contra las objeciones al estatuto de observador del CICR y, sobre todo, contra el temor de que otras ONG no tan universalmente reconocidas, e incluso discutidas — sobre todo en el ámbito de los derechos humanos —, pretendan también obtener el estatuto de observador, puede argumentarse que el CICR, al contrario de todas las otras ONG, tiene, una «personalidad jurídica funcional» dimanante del derecho internacional humanitario,[1] en virtud de los come-

---

[1] Véase A. Verdross/B. Simma, *Universelles Völkerrecht*, 3ª edición, Berlín, 1984, párrafo 420, p. 254; D. Bindschedler-Robert, «Red Cross», en Ediciones Bernhardt *Encyclopedia of Public International Law* 5 (1983), p. 251; D.P. Forsythe, «The Red Cross as Transnational Movement» *International Organization*, vol. 30 (1976), p. 607 y ss.; Y. Sandoz, «Le droit d'initiative du Comité international de la Croix-Rouge», *German Yearbook of International Law*, vol. 22 (1979), pp. 352 y ss. Otra opinión tiene G. Barile, «Caractère du Comité international de la Croix-Rouge», *Rivista di diritto internazionale* 62 (1979), p. 115, que pone en tela de juicio la personalidad jurídica del CICR en el derecho internacional, arguyendo que «no es titular de situaciones jurídicas subjetivas internacionales» y, por lo tanto, no puede tener pretensiones de personalidad jurídica internacional. Barile desconoce así la

tidos que tiene asignados, ante todo en los III y IV Convenios de Ginebra de 1949, así como en el Protocolo adicional I de 1977 (por ejemplo, como sustituto humanitario de la potencia protectora en conflictos armados internacionales). Asimismo, en conflictos armados no internacionales, el CICR tiene un especial derecho de iniciativa, de conformidad con el artículo 3, párrafo 2, común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949: puede ofrecer sus servicios a las partes en conflicto, sin que ello se pueda calificar de injerencia en los «asuntos internos».

El CICR ha firmado, además, acuerdos con numerosos Estados para mantener delegaciones en ellos, sobre todo en zonas en crisis. En algunos Estados con los que no ha firmado ningún acuerdo semejante, el CICR es tratado, no obstante, prácticamente como una organización intergubernamental.

Cabe poner de relieve, en este contexto, el especial estatuto consultivo que ya tiene el CICR en algunas agrupaciones intergubernamentales, como el Movimiento de los Países No Alineados, la Organización de la Unidad Africana, la Organización de Estados Americanos, el Consejo de Europa, la Organización Marítima Internacional y la Organización Internacional para las Migraciones.

Un interesante criterio para la posición del CICR en las relaciones internacionales es el hecho de que su presupuesto está cubierto, en gran parte, por contribuciones de los Estados.

Por lo tanto, la premisa de equiparar al CICR con otras ONG en el ámbito de los derechos humanos, por lo que respecta al estatuto consultivo, parecía muy cuestionable, pues: aunque el CICR es una institución privada en el sentido del Código Civil suizo, de conformidad con los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales, así como con numerosos acuerdos de sede y con su especial posición en algunas organizaciones intergubernamentales, le corresponde — a diferencia de otras ONG —, un cometido directo de participante en las relaciones intergubernamentales dentro del ámbito del derecho internacional humanitario.[2]

---

moderna «personalidad jurídica funcional» en derecho internacional y parte de una obsoleta y estrecha concepción de la personalidad jurídica internacional. La negativa a reconocer las pretensiones del CICR a una personalidad jurídica basada en el derecho internacional no tiene, además, en cuenta el carácter internacional de muchos tratados suscritos por el CICR con diversos Estados y organismos intergubernamentales.

[2] Véase también Ch. Dominicé, «La personnalité juridique internationale du CICR», en *Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, Ginebra, 1984, pp. 663 y ss.; P. Reuter, «La personnalité juridique internationale du Comité international de la Croix-Rouge», ebd., pp. 783 y ss.

A la cuestión de si una asociación más estrecha del CICR con las Naciones Unidas, determinada por su estatuto de observador, no podría acarrear el peligro político de que se pueda dudar, en situaciones de crisis, de la estricta neutralidad y confidencialidad del CICR — condición esencial para la eficacia de su labor, sobre todo en conflictos armados no internacionales y disturbios interiores —, hay que replicar lo siguiente:

— el estatuto de observador del CICR no cambiará nada en la estricta neutralidad y confidencialidad de su trabajo; el cometido confidencial del CICR seguirá siendo el mismo, por ejemplo, por lo que respecta a las visitas a los prisioneros — con autorización del Gobierno en un conflicto armado no internacional;

— las informaciones confidenciales en relación con conflictos armados no internacionales o disturbios internos nunca se transmiten a entidades interesadas o a las Naciones Unidas, sólo se transmiten al Estado que ha permitido la misión humanitaria en su territorio;

— las misiones humanitarias del CICR, por una parte, y las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, por otra, se fundan en cometidos y tienen bases jurídicas completamente diferentes. El estatuto de observador del CICR no cambiará nada en esta diferencia; queda, pues, descartada la posibilidad — también futura — de confundir ambos cometidos.

II. Las bases jurídicas del estatuto consultivo y del estatuto de observador ante las Naciones Unidas

1. El estatuto consultivo según el artículo 71 de la Carta y la Resolución 1296 (XLIV) del Consejo Económico y Social

Desde la fundación de la Sociedad de Naciones, las ONG han participado activamente en los procesos de codificación y aplicación jurídicas, aunque los Estatutos de la Sociedad de Naciones no contenían ninguna base jurídica para ello.[3] Sólo la Carta de las Naciones Unidas brindó una base constitucional para la cooperación entre las organizaciones internacionales y las ONG. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 71 de dicha Carta, el Consejo Económico y

[3] E. Suy, «The Status of Observers in International Organizations», *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* 160 (1978/II), pp. 83 y ss., 102.

Social, en su Resolución 1296 (XLIV) del 23 de mayo de 1968, clasificó las ONG en tres categorías:

— la categoría I abarca las ONG cuyo ámbito de actividad está dentro de las tareas del Consejo Económico y Social y cuya actividad hasta la fecha ha demostrado que pueden fomentar eficazmente los objetivos de las Naciones Unidas por lo que respecta a asuntos económicos y sociales. Además, por la composición de sus miembros, las ONG de la categoría I deben representar los sectores más importantes de la población en gran número de países;

— la categoría II comprende las ONG con competencias especiales, internacionalmente reconocidas, en determinados campos de actividad del Consejo Económico y Social. Las organizaciones de derechos humanos clasificadas en esta categoría han de tener un radio de acción internacional y su actividad no ha de ceñirse a algunos Estados o tener sólo en cuenta los intereses de determinados grupos;

— otras organizaciones no inscritas en las dos categorías anteriores, pero que, en opinión del Consejo Económico y Social o del secretario general de común acuerdo con el Consejo — o con su Comité encargado de las ONG —, pueden aportar una útil contribución al trabajo de las Naciones Unidas, se incluirán en una lista (denominada «roster») y pueden ser consultadas en relación con cuestiones especiales.[4]

Hasta entonces, el CICR, como otras ONG activas en el ámbito de los derechos humanos y clasificadas en la categoría II, y a pesar de su personalidad jurídica funcional única en su género, tenía la posibilidad de participar en determinadas reuniones de índole humanitaria del Consejo Económico y Social y de sus órganos auxiliares, pero sólo tras consultar con el Comité encargado de las ONG. Según los artículos 83 y 84 del Reglamento de Procedimiento, las ONG de las categorías I y II pueden dar su opinión al Consejo Económico y Social, a petición de éste, dentro del marco de su actividad. Si una ONG de la categoría I o II toma la iniciativa de solicitar ser consultada por el Consejo Económico y Social o sus órganos subsidiarios, debe comunicarlo al secretario general, de conformidad con el artícu-

[4] Cfr. Resolución del ECOSOC 1296 (XLIV) del 23 de mayo de 1968, inciso 16-19; ECOSOC, Doc. E/1989/INF/11 del 24 de octubre de 1989, donde figuran las tres categorías actuales de ONG registradas.

lo 83 del Reglamento de Procedimiento, a más tardar 5 días después de la aprobación del orden del día del Consejo Económico y Social; el Consejo decide, entonces, sobre esta solicitud de consulta. Solamente en el Reglamento de las «comisiones técnicas» del Consejo Económico y Social (entre otras, de la Comisión de Derechos Humanos) se prevé, en el artículo 75, que las ONG de las categorías I y II pueden participar permanentemente como observadores en el período de sesiones públicas de estos Comités, así como de sus órganos adjuntos.

Debido a su estatuto consultivo, el CICR no había tenido la posibilidad de participar directamente en sesiones de otros órganos principales de las Naciones Unidas, como la Asamblea General o el Consejo de Seguridad. Si la Asamblea General o el Consejo de Seguridad celebraban, por ejemplo, reuniones especiales sobre la escalada de la violencia en los territorios ocupados por Israel, se excluía sistemáticamente a la Institución que, debido precisamente, a sus actividades estrictamente neutrales y no partidistas, dispone de una gran experiencia humanitaria en la asistencia a las víctimas del conflicto de Palestina.

2. El estatuto de observador como base de una presencia permanente

Para E. Suy, el elemento más importante del estatuto de observador es la posibilidad de tener acceso, en principio, a todos los órganos de las Naciones Unidas,[5] sin tener que pasar por el laborioso proceso de consultas de las ONG antes descrito, limitado institucionalmente al Consejo Económico y Social. Aunque el observador no tenga derecho a voto, el acceso directo y la participación en las reuniones y servicios de comunicación de las Naciones Unidas posibilita una influencia mucho mayor en los procesos de toma de decisión dentro de una organización internacional que el estatuto meramente consultivo.

Mientras que las ONG de las categorías I y II deben normalmente presentar una solicitud al secretario general o al Comité encargado de las ONG para poder participar, por invitación especial, en las sesiones del Consejo Económico y Social — de todas formas, únicamente se reconoce un derecho de iniciativa propio a estas organizaciones ante el Comité encargado de las ONG —,[6] los observadores

---

[5] E. Suy (nota 3), p. 103.

[6] R.G. Sybesma-Knol, *The Status of Observers in the UN*, Universidad Vrije, Bruselas, 1981, p. 302.

tienen, en principio, un derecho de acceso permanente y directo a los numerosos órganos principales de las Naciones Unidas. La amplitud y el alcance de este derecho de acceso depende de la índole y de las funciones del observador de que se trate:

a) Los Estados miembros de las Naciones Unidas, que no son miembros, sin embargo, del foro concernido tienen, entre los observadores, la posibilidad de participación de mayor alcance, básicamente en todas las sesiones, excepto en las del Consejo de Seguridad; en este caso, se requiere una invitación para participar, según el artículo 32 de la Carta.

b) Los Estados que no son miembros de las Naciones Unidas, como actualmente Suiza, Corea del Norte y Corea del Sur o la Santa Sede, mantienen una misión de observador permanente. Estos Estados observadores tienen un derecho de representación en casi todos los órganos, órganos subsidiarios y conferencias de las Naciones Unidas. De hecho, en el pleno de la Asamblea General, se les concede normalmente, sin embargo, el derecho de palabra, pero los Estados observadores pueden participar activamente en los debates de las comisiones principales de la Asamblea General.[7] Cabe señalar que se puede interpretar de manera flexible esta cuestión en el Reglamento de Procedimiento de la Asamblea General. Por lo que respecta al Consejo de Seguridad, en el artículo 32 de la Carta figura una norma formal, según la cual «el Estado que no sea Miembro de las Naciones Unidas, si fuere parte en una controversia que esté considerando el Consejo de Seguridad, será invitado a participar sin derecho a voto en las discusiones relativas a dicha controversia.» El Consejo Económico y Social, de conformidad con el artículo 72, párrafo 1, de su Reglamento, ha invitado varias veces a Estados observadores a participar en deliberaciones sobre asuntos que les concernían.[8] Los Estados no miembros también son invitados, con regularidad y con los mismos derechos, a conferencias especiales bajo los auspicios de la Asamblea General o del Consejo Económico y Social, a fin de cumplir con el principio de la universalidad.

c) A los movimientos africanos de liberación y a la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) se les ha reconocido un estatuto jurídico permanentemente privilegiado, por lo que

---

[7] *Ibid.*, p. 72.
[8] *Ibid.*, p. 75.

respecta a su presencia en las Naciones Unidas: como «Estados *in statu nascendi*» se les otorga, de todas maneras, una nueva categoría independiente de personalidad jurídica[9] en el derecho internacional, sin recurrir a características tradicionales, como la «soberanía territorial efectiva». Resulta interesante, en este contexto, la estrecha cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones zonales, como la Organización de la Unidad Africana (OUA) y la Liga de los Estados Árabes, en la cuestión del estatuto de observador de los movimientos de liberación; con miras a esta cooperación se aprobaron las siguientes resoluciones en la Asamblea General: Resolución 3280 (XXIX) «Cooperación entre las Naciones Unidas y la Organización de la Unidad Africana» del 10.12.1974; Resoluciones 35/167 del 15.12.1980 y 37/104 del 16.12.1982 «Condición de observador de los movimientos de liberación nacional reconocidos por la Organización de la Unidad Africana o la Liga de los Estados Árabes o por ambas».[10]

Se otorga a la OLP, tras una práctica confirmada entretanto, el privilegio de ser observador, por lo cual puede hacer circular documentos entre los Estados miembros sobre las cuestiones relativas a Palestina. Ya en la Resolución 3237 (XXIX), la Asamblea General había invitado a la OLP «a participar en las reuniones y en los trabajos de todas las conferencias internacionales convocadas bajo el patrocinio de la Asamblea General en calidad de observadora». En la misma resolución, se recomienda que la OLP tenga derecho «a participar como observadora en las reuniones y en los trabajos de todas las conferencias internacionales convocadas bajo el patrocinio de otros órganos de las Naciones Unidas».[11] El Consejo Económico y Social ha seguido esta recomendación urgente, ya que en el artículo 73 de su Reglamento se determina que, de conformidad con las resoluciones de la Asamblea General, los movimientos de liberación reconocidos están invitados a participar, sin derecho a voto, en sus deliberaciones sobre cualquier asunto de particular interés para esos movi-

---

[9] K. Ginther, «Die völkerrechtliche Stellung nationaler Befreiungsbewegungen im südlichen Afrika» (La posición jurídico-internacional de los movimientos de liberación en África meridional), *Österreichische Zeitchrift für öffentliches Recht und Völkerrecht* 32 (1982), p. 144.

[10] Cfr. Ch. Koenig, *Der nationale Befreiungskrieg im modernen humanitären Völkerrecht*, Francfort/Berna/Nueva York/París, 1988, p. 82.

[11] Cfr. las líneas directrices de la Secretaría General para el estatuto de observador de algunos movimientos de liberación en *UN Juridical Yearbook*, 1975, p. 166.

mientos. Hay también otra disposición en el artículo 70 del Reglamento para las «comisiones técnicas» del Consejo Económico y Social (como la Comisión de Derechos Humanos, entre otras).

d) Organizaciones internacionales intergubernamentales, es decir, organizaciones zonales (por ejemplo, la Organización de la Unidad Africana o la Organización de Estados Americanos) y los organismos especializados de las Naciones Unidas (por ejemplo, la Organización Mundial de la Salud o el Organismo Internacional de Energía Atómica) tienen puestos de observadores en los trabajos de los órganos principales de las Naciones Unidas. La Carta contiene varias disposiciones con reglamentaciones de las relaciones entre las Naciones Unidas, por una parte, y las organizaciones intergubernamentales zonales («acuerdos regionales»), así como organismos especializados de las Naciones Unidas, por otra. Según el artículo 52: «Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales». En el artículo 57 se dispone que «los distintos organismos especializados establecidos por acuerdos intergubernamentales, que tengan amplias atribuciones internacionales definidas en sus estatutos, y relativas a materias de carácter económico, social, cultural, educativo, sanitario, y otras conexas, serán vinculados con la Organización de acuerdo con las disposiciones del Artículo 63».

De conformidad con el artículo 63 de la Carta, el Consejo Económico y Social podrá concertar con los organismos especializados acuerdos «por medio de los cuales se establezcan las condiciones en que dichos organismos habrán de vincularse con la Organización.» Por último, esos acuerdos serán aprobados por la Asamblea General.

En el artículo 75 del Reglamento del Consejo Económico y Social, así como en el artículo 71 del Reglamento interno para sus «comisiones técnicas», se dispone que, tras concertar estos acuerdos, los organismos especializados tendrán derecho a:

— estar representados en las sesiones del Consejo, sus comités y sus órganos y

— participar, sin derecho a voto, en deliberaciones, relativas a temas que les interesen, y a presentar sobre tales temas

propuestas que podrán ser sometidas a votación a solicitud de cualquier miembro del Consejo.

Asimismo, en el artículo 70 de la Carta, se prevé un estatuto permanente de representación entre el Consejo Económico y Social, por una parte, y los organismos especializados de las Naciones Unidas, por otra: «el Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos para que representantes de los organismos especializados participen, sin derecho a voto, en sus deliberaciones y en las de las comisiones que establezca, y para que sus propios representantes participen en las deliberaciones de aquellos organismos». El Consejo de Administración Fiduciaria de las Naciones Unidas, de conformidad con el artículo 91 de la Carta y en relación con el artículo 13 de su Reglamento interno, puede invitar a representantes de los organismos especializados de las Naciones Unidas cuando lo estime conveniente, según el artículo 63 de la Carta. Por lo que respecta a las sesiones del Consejo de Seguridad, ni en la Carta ni en su Reglamento interno se prevé una posibilidad de participación permanente formal para los organismos especializados de las Naciones Unidas. De hecho, en el artículo 39 de su Reglamento interno se dispone que el Consejo de Seguridad «podrá invitar a que le proporcionen información o le presten ayuda en el examen de los asuntos de su competencia a miembros de la Secretaría o a otras personas a quienes considere calificadas para ese objeto.» En cambio, la OLP ha podido tener acceso algunas veces al Consejo de Seguridad y su representante tuvo derecho de palabra, en virtud de una decisión muy discutida y que no está expresamente prevista en el Reglamento interno. La participación de representantes de los organismos especializados de las Naciones Unidas en las sesiones del Consejo de Seguridad tiene una mayor base institucional en el artículo 39 de su Reglamento. En algunos casos, se prevé una posibilidad de acceso al Consejo de Seguridad, según el artículo 63, entre las Naciones Unidas y acuerdos concertados con los organismos especializados. Así, en el artículo VII, párrafo 2, del acuerdo entre las Naciones Unidas y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) se dispone que el director general tendrá derecho a asistir a las sesiones del Consejo de Seguridad para proporcionarle información en cuestiones que sean de la competencia del OIEA.[12]

[12] Cfr. E. Suy, *op. cit.*, (nota 3), p. 11.

III. Las posibles competencias del estatuto de observador y las vías institucionales de atribución

La descripción de las diferentes categorías de observadores muestra que tanto los derechos de participación como los de acceso dependen, en cada caso, de la índole y de las funciones del organismo observador.

Por lo que respecta a organismos especializados de las Naciones Unidas, la Carta y, sobre todo, los Reglamentos de Procedimiento de los principales órganos de las Naciones Unidas ya contienen disposiciones que, conjuntamente con los acuerdos suscritos entre el Consejo Económico y Social y los organismos especializados, pueden aplicarse de manera flexible, de conformidad con el artículo 63 de la Carta (por ejemplo, la posibilidad de participación del Organismo Internacional de Energía Atómica en reuniones del Consejo de Seguridad).

Así pues, el CICR no es una institución interestatal como esos organismos especializados, en el sentido del artículo 57 de la Carta, sino, como es sabido, una institución privada de doble índole, en el sentido del Código Civil suizo, que tiene al mismo tiempo — particularidad única en el derecho de las organizaciones internacionales — una «personalidad jurídica funcional» en el derecho internacional humanitario.[13] Por ello no se pueden aplicar sin más al CICR los mecanismos reguladores del estatuto de observador de los organismos especializados de las Naciones Unidas; debido a la estricta confidencialidad y la índole «exclusiva» de la labor del Comité ginebrino, no entra de todos modos en consideración la concesión mutua de un papel de observador entre las Naciones Unidas, por un lado, y el CICR, por otro, como se prevé en el artículo 70 de la Carta entre el Consejo Económico y Social y los organismos especializados.

La peculiar función y la competencia del CICR como garante de las exigencias humanitarias en los conflictos bélicos, así como en muchos disturbios internos, requiere un estatuto de observador dotado de atribuciones especiales para esa Institución. Para ello se podría considerar la suscripción de un acuerdo entre el CICR y las Naciones Unidas, en el que se tuviera en cuenta las necesidades especiales consultivas entre ambas organizaciones. En este sentido, hay una posición de partida comparable con los acuerdos que deben concertarse entre el Consejo Económico y Social y los organismos especia-

[13] Cfr. también notas 1 y 2.

lizados, de conformidad con el artículo 63 de la Carta. Así como en el artículo VII, párrafo 2, del acuerdo con el Organismo Internacional de Energía Atómica, según el cual el director general puede participar en las reuniones del Consejo de Seguridad relacionadas con asuntos de energía nuclear, se debería otorgar al CICR una posibilidad de participación directa en las reuniones del Consejo de Seguridad en las que se trate sobre situaciones relacionadas con el derecho internacional humanitario (por ejemplo, sesiones del Consejo de Seguridad sobre la situación de los territorios ocupados por Israel).

Estableciendo una cautelosa analogía con el artículo 63 de la Carta — esta disposición no puede aplicarse directamente porque el CICR no tiene índole intergubernamental — se podría concertar un acuerdo específico entre el CICR y el Consejo Económico y Social, con la aprobación de la Asamblea General. Tras esto, deberían cambiarse los respectivos Reglamentos de Procedimiento de los órganos principales de las Naciones Unidas en función de la posibilidad de participación otorgada al CICR en un acuerdo específico. No obstante, se ha seguido otro camino: mediante una resolución, la Asamblea General y el secretario general instaron a que se tomen las medidas necesarias para otorgar, el 16 de octubre de 1990, el estatuto de observador al CICR.

Asimismo, la Asamblea General, como órgano político de las Naciones Unidas, hubiera tenido la competencia de «recomendar» el estatuto de observador ante otros órganos.[14] Los otros órganos principales hubieran tenido que conformarse a una recomendación de la Asamblea General, modificando su Reglamento de Procedimiento; de todas formas, incumbe a los respectivos órganos principales determinar las modalidades de acceso y de participación en sus reuniones.

IV. Resumen

El estatuto de observador consolidará de manera institucional, en muchos aspectos, la cooperación práctica que existía hasta ahora entre las Naciones Unidas y el CICR y evitará asimismo las laboriosas gestiones técnicas que llevaba a cabo el CICR, debido a su estatuto consultivo de ONG, para que se tuviera en cuenta, sobre

[14] E. Suy, *op. cit.*, (nota 3), p. 156.

todo, en los órganos principales de las Naciones Unidas, su «*Realpolitik* de *inter arma caritas*».

Christian Koenig

Christian Koenig nació el 5 de marzo de 1961 en Münster (Westfalia). En 1985, tras sus estudios de derecho en la Universidad de Berlín y en la de Maguncia, hizo una pasantía de dos meses en la División Jurídica del CICR y realizó luego estudios superiores, especialmente de derecho internacional público, en la London School of Economics. En 1988, a la vez que trabajaba como colaborador científico en la Universidad de Marburgo, terminó su tesis de doctorado, titulada *Der nationale Befreiungskrieg im modernen humanitären Völkerrecht* (La guerra de liberación nacional en el derecho internacional humanitario moderno). Actualmente, prepara la oposición a cátedra en la Facultad de Derecho de la Universidad de Marburgo. Las obras que ha publicado hasta ahora versan, en particular, sobre problemas de actualidad en el ámbito del derecho internacional público y del derecho europeo.