

Las herramientas necesarias: estatuto jurídico, privilegios e inmunidades del CICR

Els Debuf

La señora Els Debuf es asesora jurídica en la oficina del jefe de la División Jurídica del Comité Internacional de la Cruz Roja. Presta asesoramiento acerca de cuestiones relacionadas con el estatuto jurídico y los acuerdos relativos al estatuto del CICR, así como sobre sus privilegios e inmunidades.

Resumen

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) goza de un estatuto jurídico especial y de privilegios e inmunidades específicos tanto en virtud del derecho internacional como del derecho interno. Esas características le permiten llevar a cabo su cometido con eficacia y en plena conformidad con sus Principios Fundamentales y sus modalidades de trabajo habituales. En este artículo, se explica el particular estatuto jurídico del CICR y se describen los fundamentos, alcances y fuentes jurídicas de sus privilegios e inmunidades.

Descriptor: CICR, estatuto jurídico, acuerdos de sede, privilegios, inmunidades, estatuto de observador, neutralidad, independencia, confidencialidad, testimonio.

Introducción

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) es una organización humanitaria neutral, independiente e imparcial, que recibió de la comunidad internacional de los Estados el cometido de proteger y asistir a las víctimas de conflictos armados y otras situaciones de violencia. En este carácter, el CICR goza de un estatuto jurídico especial y de privilegios e inmunidades específicos tanto en virtud del derecho internacional como del derecho interno¹. Los Estados confieren

1 Los términos “privilegio” e “inmunidad” se definen en la nota 47 *infra*.

al CICR ese estatuto y esos privilegios e inmunidades para permitirle llevar a cabo su cometido en plena conformidad con los principios de neutralidad, imparcialidad e independencia y aplicando sus modalidades habituales de trabajo, en particular, la confidencialidad. Esos atributos se describen coloquialmente como las “herramientas” otorgadas al CICR por los Estados para “hacer el trabajo”. La finalidad del presente artículo es esclarecer el especial estatuto jurídico del CICR, describir los privilegios y las inmunidades que necesita para llevar a cabo su cometido y explicar los fundamentos, las fuentes jurídicas y los límites de esos privilegios e inmunidades.

El artículo se divide en cuatro partes principales. En la primera, se examina el estatuto jurídico del CICR en tanto organización internacional (aunque atípica). En la segunda, se explica por qué los Estados otorgan privilegios, facilidades e inmunidades al CICR y el modo en que esos atributos se establecen en el derecho. En la tercera parte, se analizan en mayor detalle los privilegios y las inmunidades especiales que el CICR necesita para llevar a cabo su cometido con eficacia y en plena conformidad con sus Principios Fundamentales y sus modalidades de trabajo habituales, en particular, la confidencialidad. La cuarta y última parte aborda los límites a los privilegios e inmunidades del CICR y la resolución de las diferencias que pueden surgir entre el CICR, los Estados y terceras partes.

Estatuto jurídico del CICR: de asociación privada a organización internacional

El cometido del CICR como fundamento de su estatuto jurídico

El CICR se fundó en 1863 como asociación privada organizada conforme al derecho suizo. Desde su fundación, el CICR trabaja para proteger y asistir a las víctimas de conflictos armados y otras situaciones de violencia y presta servicios como intermediario neutral entre las partes en conflictos armados². En sus comienzos, funcionaba como iniciativa privada, muchas veces a pedido de los Estados. Pero más adelante, los Estados confirieron al CICR en forma oficial el mandato de llevar a cabo sus misiones y actividades humanitarias. Hoy, el cometido del CICR se halla consagrado en los Convenios de Ginebra de 1949, sus Protocolos adicionales y los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (el Movimiento)³ y puede resumirse del siguiente modo:

- 2 V. art. 3 de los Estatutos originales del CICR, adoptados el 15 de noviembre de 1915 (disponibles en el archivo de la autora) y la declaración de misión del CICR, disponible en: <https://www.icrc.org/es/quienes-somos> (se accedió a todas las referencias de internet en abril de 2015).
- 3 I. Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 para Aliviar la Suerte que Corren los Heridos y los Enfermos de las Fuerzas Armadas en campaña, 75 UNTS 31 [UNTS: Serie de Tratados de la ONU, por sus siglas en inglés] (entró en vigor el 21 de octubre de 1950) (CG I); II. Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 para Aliviar la Suerte que Corren los Heridos, los Enfermos y los Náufragos de las Fuerzas Armadas en el Mar, del 12 de agosto de 1949, 75 UNTS 85 (entró en vigor el 21 de octubre de 1950) (CG II); III. Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo al trato debido a los prisioneros de guerra, del 12 de agosto de 1949, 75 UNTS 135 (entró en vigor el 21 de octubre de 1950) (CG III); IV. Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, del 12 de agosto de 1949, 75 UNTS 287 (entró en vigor el 21 de octubre de 1950) (CG IV); Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), Ginebra, 8 de junio de 1977, 1125

- garantizar la protección y la asistencia de las víctimas de conflictos armados y otras situaciones de violencia;
- promover e impulsar la fiel aplicación del derecho internacional humanitario; y
- actuar como intermediario neutral entre las partes en conflictos armados⁴.

Junto con el mandato convencional confiado a la Institución por la comunidad internacional de los Estados⁵, el CICR obtuvo estatuto jurídico como organización internacional, pese a su carácter atípico⁶. Hoy, el CICR goza de reconocimiento general, dentro de su categoría especial, como entidad con estatuto jurídico equivalente al de una organización internacional (OI)⁷. En la sección que sigue, se explica en mayor detalle el estatuto jurídico del CICR.

Una organización internacional única en su género

El CICR es, sin duda, una OI atípica y realmente única en su género. No hay una definición general de las condiciones que determinan el carácter internacional de una organización con arreglo al derecho internacional, pero los Estados siguen la tendencia y la práctica generalizadas de limitar el estatuto de OI y

UNTS 3 (entró en vigor el 7 de diciembre de 1978) (PA I); y Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), 8 de junio de 1977, 1125 UNTS 609 (entró en vigor el 7 de diciembre de 1978) (PA II), todos disponibles en: <https://www.icrc.org/es/guerra-y-derecho/tratados-de-dih-y-el-dih-consuetudinario/convenios-de-ginebra>; Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, adoptados por la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja celebrada en Ginebra, en 1986, modificados en 1995 y 2006 (entraron en vigor el 8 de noviembre de 1986), disponibles en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/statutes-movement-220506.htm>.

- 4 Las siguientes disposiciones de los Convenios de Ginebra de 1949 mencionan específicamente al CICR: CG I, arts. 3, 9, 10, 11, 23; CG II, arts. 3, 9, 10, 11; CG III, arts. 3, 9, 10, 11, 56, 72, 73, 75, 79, 81, 123, 125, 126; CG IV, arts. 3, 10, 11, 12, 14, 30, 59, 61, 76, 96, 102, 104, 108, 109, 111, 140, 142, 143. De conformidad con el art. 10 de los CG I, II y III, y con el art. 11 del CG IV, el CICR puede (y en la práctica, lo hace) ejercer muchas de las funciones confiadas a la Potencia Protectora por las siguientes disposiciones: CG I, arts. 8, 16, 23, 48; CG II, arts. 8, 19, 44, 49; CG III, arts. 20, 121, 122, 128; CG IV, arts. 9, 23, 24, 35, 39, 42, 43, 45, 49, 52, 55, 60, 71, 72, 74, 75, 83, 98, 101, 105, 113, 129, 131, 137, 145. Las disposiciones pertinentes del PA I son los artículos 5, 6, 33, 78, 81, 97 y 98. Los artículos 2, 11, 45, 60, 70 y 84 del PA I se refieren a la Potencia Protectora. El estatuto del CICR se reconoce asimismo en el art. 24 del PA II. El papel y las funciones del CICR se explican en forma resumida en el art. 5 de los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.
- 5 El cometido del CICR es de carácter universal, como lo confirman la ratificación universal de los Convenios de Ginebra de 1949, la generalizada ratificación de los Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra, de 1977 (en el momento de redactar este artículo, 174 Estados eran partes en el PA I y 168 en el PA II), y la adopción por consenso de los Estatutos del Movimiento por la Conferencia Internacional del Movimiento, que goza de la participación universal de los Estados (todos los Estados partes en los Convenios de Ginebra se hallan representados en la Conferencia Internacional). Puede consultarse una lista completa y actualizada de los Estados partes en los Convenios de Ginebra y en sus Protocolos adicionales en: www.icrc.org/ihi.
- 6 En Suiza, país donde se fundó, el CICR posee un doble estatuto: a la vez que mantiene su capacidad jurídica como asociación privada por razones administrativas directamente relacionadas con la presencia de su sede en Ginebra, el CICR, de conformidad con su acuerdo de sede, celebrado en 1994, también posee el estatuto jurídico de los OI en Suiza. V. también la nota 8.
- 7 Este reconocimiento por los Estados y las OI se analizará en detalle en otra sección de este artículo. V. también Pierre-Marie Dupuy y Yann Kerbrat, *Droit international public*, 10.ª ed., Dalloz, París, 2010, p. 301; Yves Beigbeder, *The Role and Status of International Humanitarian Volunteers and Aid Organizations*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, Boston y Londres, 1991, p. 327.

otorgar la personería jurídica internacional, y conceder privilegios e inmunidades, exclusivamente a las OI *intergubernamentales*, esto es, a los organismos establecidos por un tratado y regidos por los Estados partes en ese tratado. Si bien algunos Estados aplican una definición amplia y bastante inclusiva de lo que es una OI y conceden el estatuto, los privilegios y las inmunidades de OI a una gran variedad de entidades internacionales⁸, la gran mayoría de los países solo otorgan el estatuto de OI y privilegios e inmunidades a las OI de índole intergubernamental⁹. En lo que sigue de este artículo, el término “organización internacional” se utiliza, por ende, en el sentido más estricto que denota a una organización intergubernamental.

El ejemplo típico de OI es la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Su tratado constitutivo, la Carta de las Naciones Unidas, establece la organización, define sus funciones y delinea asimismo la composición inherentemente intergubernamental de sus órganos de gobierno¹⁰. Cabe señalar, a los efectos del presente artículo, que los artículos 104 y 105 de la Carta disponen lo siguiente:

104. La Organización gozará, en el territorio de cada uno de sus Miembros, de la capacidad jurídica que sea necesaria para el ejercicio de sus funciones y la realización de sus propósitos.

105. (1) La Organización gozará, en el territorio de cada uno de sus Miembros, de los privilegios e inmunidades necesarios para la realización de sus propósitos. (2) Los representantes de los Miembros de la Organización y

8 La ley federal de 2006 “Loi fédérale sur les privilèges, les immunités et les facilités, ainsi que sur les aides financières accordés par la Suisse en tant qu’Etat hôte” (disponible en: www.admin.ch/ch/fr/rs/c192_12.html) distingue tres tipos de organizaciones internacionales a las que Suiza concede privilegios e inmunidades: (1) las organizaciones intergubernamentales (como la ONU, sus organismos especializados o la Organización Mundial del Comercio), (2) otras organizaciones internacionales, denominadas también “instituciones internacionales” (como el CICR, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja o la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa) y (3) las organizaciones internacionales cuasigubernamentales (como la Asociación Internacional de Transporte Aéreo o la Agencia Mundial Antidopaje). Para obtener más detalles acerca de las justificaciones que permiten ampliar el número de beneficiarios internacionales de privilegios e inmunidades y sobre la definición y las características de los tres tipos de OI mencionados, v. el comentario oficial sobre la ley citada: *Message relatif à la loi fédérale sur les privilèges, les immunités et les facilités, ainsi que sur les aides financières accordés par la Suisse en tant qu’Etat hôte*, 13 de septiembre de 2006, pp. 7609-7619, 7643-7646, disponible en: www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2006/7603.pdf

9 En algunos Estados, esta práctica hasta ha sido oficialmente consagrada en la legislación interna que reglamenta los privilegios e inmunidades de las OI. V., por ejemplo, la ley de Australia sobre las Organizaciones Internacionales (Privilegios e inmunidades) de 1963, en la que se describe una OI a la que se aplica la ley como “una organización: (a) de la cual son miembros Australia y uno o varios países diferentes de Australia; o (b) que es constituida por una o más personas que representan a Australia y una o más personas que representan a uno o varios países diferentes de Australia?”. Sección 5, disponible en: www.comlaw.gov.au/Details/C2013C00673; la ley de Malasia sobre las Organizaciones Internacionales (Privilegios e inmunidades) de 1992, que contiene una definición idéntica a la de la ley australiana citada en primer término. Sección 3.1, disponible en: www.agc.gov.my; o la ley de Estados Unidos sobre las Inmunidades de las Organizaciones Internacionales, de 1945, en la que se describe una OI a la que se aplica la ley como “una organización pública internacional en la que Estados Unidos participa en virtud de un tratado o conforme a la autoridad de una Ley del Congreso que autoriza dicha participación o efectúa una asignación de recursos presupuestarios para solventar esa participación, y que haya sido designada por el Presidente, a través de la respectiva orden ejecutiva, como una entidad con derecho a gozar de los privilegios, exenciones e inmunidades previstos en la presente [Ley]”. Sección 288, disponible en: www.law.cornell.edu/uscode/text/22/288.

10 Carta de las Naciones Unidas (Carta de la ONU), 26 de junio de 1945, 1 UNTS XVI (entrada en vigor el 24 de octubre de 1945), disponible en: <http://www.un.org/es/carta-de-las-naciones-unidas/index.html>.

los funcionarios de esta gozarán asimismo de los privilegios e inmunidades necesarios para desempeñar con independencia sus funciones en relación con la Organización. (3) La Asamblea General podrá hacer recomendaciones con el objeto de determinar los pormenores de la aplicación de los párrafos 1 y 2 de este Artículo o proponer convenciones a los Miembros de las Naciones Unidas con el mismo objeto.

Estas disposiciones reflejan el principio de funcionalidad, piedra angular del régimen jurídico internacional que gobierna los privilegios y las inmunidades de las OI y que se utilizará como punto de partida para el examen del estatuto y de los privilegios e inmunidades del CICR en una sección posterior del presente artículo.

Si bien el CICR, al igual que la mayoría de las OI, recibió su mandato de la comunidad internacional de los Estados por medio de tratados internacionales¹¹, no fue creado por los Estados a través de un tratado constitutivo ni es gobernado por los Estados, ni siquiera por aquellos que son parte en los tratados que establecieron su cometido. El CICR fue fundado por personas físicas particulares como asociación privada con arreglo al derecho suizo, y su órgano de gobierno está compuesto por personas físicas particulares, no por representantes del Estado¹². En ese sentido, el CICR es sustancialmente diferente de la ONU y de otros OI, aproximándose más a una organización privada o no gubernamental (ONG)¹³. Sin embargo, cabe destacar que, incluso tras haberle conferido un mandato oficial en el marco de los Convenios de Ginebra, los Estados no han ni tan siquiera insinuado que el CICR debiera ser regido por los Estados. Por el contrario, el hecho de que el CICR sea gobernado por un órgano integrado en su totalidad por particulares de nacionalidad suiza que actúan a título privado se considera, en general, como uno de los mecanismos que garantizan la capacidad del CICR de actuar en forma plenamente neutral y que favorecen su imagen de neutralidad¹⁴.

11 V. notas 3 y 4 *supra*. Los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja no necesariamente reúnen los requisitos para ser considerados como “tratados”, pero el hecho de haber sido adoptados por consenso por un cuerpo constituido por todos los Estados partes en los Convenios de Ginebra de 1949, ratificados a nivel universal, prueba su relevancia como instrumento jurídico internacional a efectos de definir el cometido confiado al CICR por los Estados.

12 El órgano de gobierno del CICR, la Asamblea (también denominada el Comité), elige a sus miembros de entre los ciudadanos suizos. El número de integrantes de la Asamblea oscila entre quince y veinticinco, y desempeñan sus funciones a título privado. Estatutos del CICR, nota 2 *supra*, art. 7 y 9; v. también CICR, “Quiénes somos: Órganos de gobierno”, disponible en: <https://www.icrc.org/es/quienes-somos/organos-de-gobierno>.

13 El término “ONG” se utiliza en este artículo en el sentido de una organización sin fines de lucro de carácter no gubernamental, es decir, una entidad creada y administrada por particulares en vez de Estados, y que define su propia misión y sus funciones, en lugar de recibir de los Estados un mandato basado en un tratado.

14 El Código de conducta para miembros de la Asamblea (disponible en el archivo de la autora) prohíbe a los miembros de la Asamblea ejercer toda actividad que pueda afectar negativamente la neutralidad del CICR o perjudicar al CICR de otra manera, en particular, desempeñar cargos públicos de alto nivel en Suiza, trabajar para una organización intergubernamental o trabajar para una organización que apoya o favorece a una o más partes en un conflicto armado (artículos 2 y 6). La independencia de los miembros de la Asamblea respecto de Suiza, su país de nacionalidad, es reforzada y garantizada aún más por el acuerdo de sede celebrado entre el CICR y Suiza, en el que se estipula que el gobierno suizo “garantiza la independencia y la libertad de acción” del CICR y, a la inversa, que “Suiza no incurrirá, por motivos relacionados con las actividades del CICR en su territorio, responsabilidad internacional por actos u omisiones del CICR o de su personal” (artículos 2 y 20). Estas disposiciones reflejan las contenidas en los acuerdos de sede de otras OI, como los celebrados, por ejemplo, entre la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Mundial de la Salud y la Organización Meteorológica Internacional y Suiza.

Consecuentemente, mientras que la existencia y la gobernanza del CICR no dimanarían de un mandato de los Estados, sus funciones y actividades sí tienen ese origen. En tal sentido, el CICR es, en realidad, de naturaleza híbrida: no es una OI clásica ni una ONG típica. Como cuestión de derecho y como sucede en la práctica, el CICR, sobre la base de su cometido y de su función especial en marco del régimen establecido, en particular, por los Convenios de Ginebra de 1949, ha obtenido el estatuto jurídico y el trato de una OI. Al igual que una OI, pero a diferencia de una ONG nacional o internacional¹⁵, el CICR no solo está dotado de un cometido basado en tratados, sino que, como consecuencia directa de ello, goza tanto de personería jurídica internacional¹⁶ como de privilegios e inmunidades en los ordenamientos jurídicos internacionales y nacionales¹⁷.

15 Las asociaciones privadas y las ONG nacionales e internacionales no gozan de personería jurídica internacional, por lo cual carecen de capacidad jurídica para actuar dentro del ámbito jurídico internacional. Por lo general, no disfrutan de privilegios ni de inmunidades, sino que se hallan plenamente sujetas al derecho interno de su país de origen y de los países en los que realizan actividades.

16 La personería jurídica internacional puede derivarse, en general, de tres criterios, y el CICR cumple con todos ellos: (1) la capacidad de concluir tratados (por ejemplo, en el momento de redactar el presente artículo, el CICR había celebrado acuerdos relativos al estatuto, los cuales, por su naturaleza, son tratados internacionales, con noventa y cinco Estados y negociaba otros trece); (2) la capacidad de entablar relaciones diplomáticas (con el fin de desempeñar su cometido, el CICR siempre ha mantenido, y persigue intensivamente en la actualidad, relaciones bilaterales con los Estados. Esas relaciones bilaterales se desarrollan de conformidad con la práctica diplomática formal; por otra parte, su condición de observador en la ONU y en casi treinta otras organizaciones intergubernamentales internacionales y regionales permite al CICR participar plenamente en el ámbito diplomático multilateral); (3) la capacidad de operar y atender reclamaciones por derecho propio en el ámbito jurídico internacional (a la inversa de lo que sucede con las ONG, el CICR actúa en la esfera jurídica internacional a título propio y, por ese motivo, no requiere la intervención de ningún Estado para llevar a cabo su cometido o hacer cumplir sus derechos. Por ejemplo, el CICR interviene ante los Estados en forma directa para velar por que respeten las obligaciones que les incumben de conformidad con los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales; los acuerdos relativos al estatuto del CICR prevén la aplicación de mecanismos de solución de diferencias directos y bilaterales –habitualmente consistentes en la negociación y el arbitraje– para el caso de disputas entre el Estado anfitrión y el CICR; y el CICR intervino en forma directa ante el Tribunal Penal Internacional para ex Yugoslavia (TPIY) para hacer valer su derecho a la no divulgación de información que le confiere el derecho internacional: v. TPIY, *Fiscal c. Simić*, Caso N.º IT-95-9, Decisión sobre la Moción del Fiscal conforme a la regla 73 respecto de un dictamen sobre el testimonio de un testigo, 27 de julio de 1999). Un análisis algo antiguo, pero aun así relevante, puede consultarse en Christian Dominicé, “La personnalité juridique internationale du CICR”, en Christophe Swinarski (ed.), *Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles in Honour of Jean Pictet*, CICR y Martinus Nijhoff, Ginebra y La Haya, 1984. V. también Malcolm N. Shaw, *International Law*, 6.ª ed., Cambridge University Press, Cambridge, 2008, p. 262 (“La personería jurídica internacional se puede adquirir a través de una combinación de disposiciones convencionales y el reconocimiento o la aquiescencia de otras personas internacionales. Por ejemplo, en el marco de los Convenios de la Cruz Roja de Ginebra, de 1949, se encomendaron al [CICR], una organización no gubernamental privada sujeta a las leyes de Suiza, funciones específicas, y se ha aceptado que esa institución tiene capacidad para celebrar acuerdos internacionales conforme al derecho internacional con personas internacionales”). V. también Christian Walter, “Subjects of International Law”, en *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, Heidelberg y Oxford, 2012, párr. 7, disponible en: www.mpepil.com (con referencia a “sujetos de derecho internacional atípicos”, como la Santa Sede, la Soberana Orden de Malta y el CICR, cuya “función en la promoción y aplicación de las leyes de la guerra ha llevado a que se le confirieran funciones específicas en virtud de los Convenios de Ginebra de 1949. Asimismo, ha celebrado tratados internacionales con numerosos Estados y organizaciones internacionales, como la ONU”); James Crawford (ed.), *Brownlie’s Principles of Public International Law*, 8.ª ed., Oxford University Press, Oxford, 2012, p. 116 (“Son los Estados y las organizaciones quienes representan los tipos normales de personas jurídicas en el plano internacional. Sin embargo, las realidades de las relaciones internacionales no se pueden reducir a una simple fórmula. Los “tipos normales” tienen congéneres que crean problemas, y existen diversas entidades que no pertenecen a ninguno de esos tipos, pero que, no obstante, pueden gozar de una cierta personalidad, por ejemplo, el [CICR]”).

17 Por ejemplo, en el momento de redactar este artículo, el CICR disfrutaba de privilegios e inmunidades, sea

Esta evolución del estatuto del CICR, que lo llevó de desempeñarse como asociación privada con arreglo al derecho suizo a funcionar como una OI con personería jurídica, queda claramente ilustrada al examinar el desarrollo de la condición de observador del CICR en la ONU y el trato que los Estados le brindan en la práctica.

El CICR en la ONU: de ONG con carácter consultivo a organización internacional con estatuto de observador

Al principio, el CICR recibía el trato de ONG con carácter consultivo ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC)¹⁸. En efecto, en el artículo 71 de la Carta de la ONU, se prevé el establecimiento de “arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales [nacionales o internacionales] que se ocupen en asuntos de la competencia del Consejo”. Pero, a finales de la década de 1960, el estatuto del CICR –que no tenía en cuenta el cometido conferido a la Institución por los Convenios de Ginebra de 1949 por ser anterior a este– resultó inadecuado e inapropiado y dejó de reflejar la relación requerida entre el CICR y la ONU, dos actores fundamentales en el escenario internacional que intervenían en situaciones de conflicto armado. Con miras a solucionar la situación, el 16 de octubre de 1990, la Asamblea General de la ONU adoptó por consenso la resolución 45/6, patrocinada por 138 Estados miembros de la Organización, por la que se concedía al CICR el estatuto de observador en la Asamblea General de la ONU, equiparándolo en forma efectiva con las OI que gozaban de esa condición. El CICR fue la primera de las únicas cuatro OI no intergubernamentales en disfrutar de ese estatuto en el sistema de las Naciones Unidas¹⁹. Conforme a lo establecido en la resolución 45/6, el estatuto del CICR, que le concede acceso en carácter de observador a las reuniones de la

a través de acuerdos bilaterales relativos al estatuto o en función de la legislación nacional, en 103 países, y negociaba acuerdos relativos al estatuto en los que se otorgaban privilegios e inmunidades en otros trece (cifras actualizadas al 1° de abril de 2015). En al menos cuatro países, el CICR y su personal, en ausencia de privilegios e inmunidades formales, en los hechos son tratados como (funcionarios de) OI. En la esfera jurídica internacional, el CICR goza de un estatuto y de un trato igual o equivalente al de una OI clásica ante casi treinta organizaciones intergubernamentales internacionales y regionales (normalmente a través de su condición de observador como OI). Asimismo, cuenta con privilegios e inmunidades ante todos los tribunales penales internacionales. Para más detalles acerca de los privilegios e inmunidades específicos del CICR, v. la sección “Privilegios, facilidades e inmunidades que el CICR necesita para desempeñar su cometido”, *infra*.

- 18 El ECOSOC es uno de los seis órganos más importantes de la ONU. Se encarga de las actividades de coordinación, examen de políticas, diálogo político y formulación de recomendaciones en relación con cuestiones económicas, sociales y medioambientales (Carta de la ONU, nota 10 *supra*, art. 62). Las ONG que se desempeñan en estos ámbitos pueden solicitar la condición de entidad consultiva ante el ECOSOC; en la actualidad, más de 4.000 ONG gozan de este estatuto. V. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, Sección de ONG, disponible en: <http://csonet.org/index.php?menu=145>.
- 19 También se ha concedido el estatuto de observador en la Asamblea General de la ONU a tres OI de carácter no gubernamental: la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Doc. de la ONU A/RES/49/2, del 19 de octubre de 1994), la Unión Interparlamentaria (Doc. de la ONU A/RES/57/32, del 19 de noviembre de 2002) y el Comité Olímpico Internacional (Doc. de la ONU A/RES/64/3, del 20 de octubre de 2009). Observadores permanentes de la ONU, disponible en: <http://www.un.org/es/sections/member-states/about-permanent-observers/index.html>.

Asamblea General y del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y de sus respectivas comisiones, tiene su origen y su justificación directamente en su especial cometido. En la resolución, se declara lo siguiente:

Recordando los mandatos conferidos al Comité Internacional de la Cruz Roja por los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949,

Considerando el papel especial desempeñado con arreglo a ellos por el Comité Internacional de la Cruz Roja en las relaciones humanitarias internacionales,

Deseosa de promover la cooperación entre las Naciones Unidas y el Comité Internacional de la Cruz Roja,

1. Decide invitar al Comité Internacional de la Cruz Roja a participar en los períodos de sesiones y la labor de la Asamblea General en calidad de observador;
2. Solicita al Secretario General que adopte las medidas necesarias para aplicar la presente resolución²⁰.

En los debates mantenidos en relación con la resolución 45/6, varios Estados se preocuparon por señalar la índole y el papel especiales del CICR como justificación para conceder a la Institución la condición de observador pese a su carácter no intergubernamental. El representante permanente de Italia, quien presentó la resolución en representación de sus 138 patrocinadores, dijo:

En opinión de los patrocinadores, esta propuesta no debería considerarse –en realidad, no podría considerarse– en modo alguno como precedente de cualquier otra solicitud de concesión del mismo estatuto a organizaciones no gubernamentales. El papel especial, mejor dicho único, conferido al CICR por la comunidad internacional y los mandatos que le fueron encomendados por los Convenios de Ginebra hacen del CICR una institución única en su tipo y absolutamente singular por lo que atañe a su estatuto²¹.

El representante permanente de India se hizo eco de esa observación en la declaración que pronunció ante la Asamblea:

Sr. Barjinder Singh (India):... Estamos examinando la posibilidad de otorgar la condición de observador a la luz del papel y los mandatos especiales conferidos al CICR por los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949. Es en ese contexto en que India se complace en ser uno de los patrocinadores

20 Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU), resolución 45/6, "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", 16 de octubre de 1990. Posteriormente, el CICR renunció a su carácter consultivo ante el ECOSOC.

21 AGNU, Acta de la 31a. sesión plenaria, Doc. de la ONU A/45/PV.31, Nueva York, 16 de octubre de 1990, pp. 76-77.

de este proyecto de resolución. Al mismo tiempo,... mi delegación desearía sugerir que el proyecto de resolución no se considere como precedente para que otras organizaciones no gubernamentales soliciten o reciban el estatuto de observador; en otras palabras, el caso del CICR debe considerarse único debido a su estatuto²².

El representante de Estados Unidos señaló lo siguiente:

Sr. Moore (Estados Unidos): ... el CICR... es, además, una organización única, con una categoría jurídica internacional única que dimana de su mandato... El mandato especial del CICR lo distingue de otras organizaciones u organismos internacionales de ayuda humanitaria. Es, en parte, el reconocimiento público de esta distinción lo que ha inducido al Comité a solicitar la condición de observador, y a los miembros de las Naciones Unidas a otorgársela. Nuestra decisión, adoptada por consenso, no debe en modo alguno constituir un precedente para que otras organizaciones humanitarias, no importa cuán meritorias, reciban el mismo estatuto que hoy hemos conferido al CICR. Ninguna otra organización humanitaria posee la especial personería jurídica del CICR, conforme lo reflejan las responsabilidades específicas que le incumben en virtud de los convenios internacionales²³.

Trato como organización internacional por parte de los Estados

El reconocimiento del estatuto del CICR como igual o, al menos, equivalente al estatuto de una OI es reafirmado por el hecho de que el CICR es, *de jure* o *de facto*, tratado como una OI por los Estados. En el momento de redactar este artículo, el CICR había concluido acuerdos bilaterales sobre su estatuto, que le concedían un estatuto jurídico y unos privilegios e inmunidades similares a los de otras OI, con 95 países. Muchos de esos acuerdos establecen expresamente que el estatuto del CICR es el de una OI y que su trato no será en ningún caso menos favorable que el acordado a una OI.

En otros ocho países, el CICR ha sido incluido, ya sea por medidas legislativas o ejecutivas, en el ámbito de aplicación de la legislación interna que concede privilegios e inmunidades a las OI. En algunos de ellos, se necesitaron medidas legislativas para modificar o corregir las definiciones de OI que se restringían a las OI intergubernamentales. En la mayoría de los casos, esas medidas legislativas se justificaban por el carácter único del cometido y del estatuto del CICR. Por ejemplo, en el decreto de Haití que extiende los privilegios e inmunidades de las OI al CICR, se establece lo siguiente:

22 Ibid., p. 77.

23 Ibid., pp. 81-82. Para consultar los antecedentes históricos y los efectos prácticos del cambio de estatuto del CICR ante la ONU, v. Christian Koenig, "Observer Status for the ICRC at the United Nations: A Legal Viewpoint", *International Review of the Red Cross*, n.º 280, 1991, disponible en: <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/other/57jnhw.htm>.

El Comité Internacional de la Cruz Roja es una asociación privada sujeta al derecho suizo cuya sede se halla en Ginebra... No obstante, habida cuenta del estatuto especial conferido al Comité Internacional de la Cruz Roja por el derecho internacional humanitario, de su estatuto de observador permanente ante las Naciones Unidas y del carácter específico que le reconocen tanto el Tribunal Penal Internacional para ex Yugoslavia como la Corte Penal Internacional, y considerando que, para cumplir las tareas que le ha encomendado la comunidad internacional, el Comité Internacional de la Cruz Roja debe beneficiarse de la protección de la ley, resulta apropiado que la República de Haití le otorgue un estatuto especial; ... el Comité Internacional de la Cruz Roja goza de privilegios e inmunidades idénticos a los otorgados a las Naciones Unidas²⁴.

En el informe del Senado francés, presentado en el marco de un proyecto de ley cuyo propósito era extender al CICR el alcance de la aplicación, en el derecho francés, de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas, se señala que:

[L]a iniciativa parlamentaria ayuda a evitar todo precedente. Los privilegios otorgados [al CICR] en Francia seguirán constituyendo una excepción que no puede ser aprovechada por otra organización no gubernamental, puesto que el estatuto *sui generis* del CICR justifica su trato especial²⁵.

Varios años después de que el Departamento de Estado de Estados Unidos se rehusara a considerar al CICR como una OI y a tratarlo como tal, se introdujo una modificación a la Ley sobre las Inmunidades de las organizaciones internacionales de Estados Unidos, seguida de una Orden Ejecutiva presidencial que la implementó. En virtud de dichos instrumentos, el CICR pasó a estar incluido en el ámbito de

24 Traducción oficiosa. El texto original en idioma francés reza: “Le Comité international de la Croix-Rouge est une association privée de droit Suisse ayant son siège social à Genève ... Considérant cependant le statut particulier accordé au Comité international de la Croix-Rouge par le droit humanitaire international, son statut d’observateur permanent auprès des Nations Unies et sa spécificité reconnue tant par le Tribunal Pénal pour l’ex-Yugoslavie que par la Cour Pénale Internationale [et] [c]onsidérant que pour assurer les tâches que lui confie la communauté internationale, le Comité international de la Croix-Rouge doit pouvoir disposer de la protection de la loi; qu’il convient en conséquence, que la République d’Haïti lui accorde un statut dérogatoire; ... Le Comité international de la Croix-Rouge ... [bénéficie] de privilèges et immunités identiques à ceux accordés à l’Organisation des Nations Unies.” Preámbulo y artículo 1 del Decreto relativo al Comité Internacional de la Cruz Roja, Boletín Oficial de la República de Haití, vol. 160, n.º 28, 11 de abril de 2005, pp. 1-4.

25 Traducción oficiosa. El texto original en idioma francés reza: “L’initiative parlementaire permet d’éviter tout précédent. Les privilèges accordés [au CICR] en France resteront une exception, qui ne pourra être reprise par une autre organisation non gouvernementale, le statut *sui generis* du CICR expliquant un traitement particulier.” *Rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur la proposition de loi, adoptée par l’Assemblée Nationale, relative aux privilèges et immunités de la délégation du Comité international de la Croix-Rouge en France*, Annexe au procès-verbal de la séance du Sénat du 12 mai 2003 (disponible en el archivo de la autora), p. 16 (en el informe se detallan el cometido y las funciones del CICR conforme al derecho internacional y se menciona el reconocimiento de su estatuto jurídico especial, similar al de una organización internacional, por numerosos Estados, organizaciones internacionales y tribunales internacionales).

aplicación de dicha ley, destacándose el cometido y el estatuto especiales del CICR como justificación para su trato como OI:

El Comité Internacional de la Cruz Roja, debido a su estatuto especial como organismo humanitario imparcial identificado en los Convenios de Ginebra de 1949 y como entidad que ayuda a implementar esos Convenios, se considerará una organización internacional a los efectos de esta [Ley] y se le podrán aplicar las disposiciones de esta del mismo modo, en la misma medida y con sujeción a las mismas condiciones en que se aplican a una organización pública internacional en la que Estados Unidos participa en virtud de un tratado o conforme a la autoridad de una Ley del Congreso que autoriza dicha participación o efectúa una asignación de recursos presupuestarios para solventar esa participación²⁶.

A fin de dar efecto al acuerdo bilateral relativo al estatuto que celebró con el CICR, Australia enmendó su Ley de Organizaciones Internacionales (Privilegios e Inmunidades), que contiene una definición restrictiva de las OI²⁷. En un memorando explicativo distribuido cuando se presentó la enmienda propuesta al Parlamento, el ministerio de Relaciones Exteriores explicó lo siguiente:

Actualmente, la Ley permite conferir privilegios e inmunidades a “organizaciones internacionales” y a “organizaciones extranjeras”. Sin embargo, la Ley define esos términos de una manera demasiado estricta como para abarcar el carácter independiente y no gubernamental del CICR. La nueva sección 9D soluciona este problema permitiendo la adopción de Reglamentos que confieren privilegios e inmunidades al CICR de conformidad con el [acuerdo bilateral relativo al estatuto celebrado entre Australia y el CICR]. Mediante la inserción de una nueva sección 9D, en lugar de ampliar la definición de “organizaciones internacionales” y “organizaciones extranjeras”, se garantiza que, al modificar la Ley a fin de introducir un fundamento jurídico para el otorgamiento de privilegios e inmunidades al CICR, la enmienda no abarque inadvertidamente a otras organizaciones. Se garantiza también que los privilegios e inmunidades conferidos al CICR se limiten a los establecidos en el [acuerdo bilateral relativo al estatuto celebrado entre Australia y el CICR]²⁸.

26 Ley sobre las Inmunidades de las organizaciones internacionales, 9 de diciembre de 1945 (adoptada el 29 de diciembre de 1945), sección 288f-3, disponible en: www.law.cornell.edu/uscode/text/22/288f-3. Esta sección fue incluida a través de la Orden Ejecutiva presidencial n.º 12643, firmada el 23 de junio de 1988, de conformidad con la sección 743 de la Ley de Autorización de relaciones internacionales, ejercicios fiscales 1988 y 1989 (PL 100-204), con el fin de superar el carácter restrictivo de la definición de las OI como organizaciones intergubernamentales y permitir su aplicación al CICR.

27 V. nota 9 *supra*.

28 Australia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Proyecto de enmienda de la Ley de Organizaciones Internacionales (Privilegios e Inmunidades), 12 de junio de 2013, Memorando explicativo, disponible en: <http://parlinfo.aph.gov.au>.

El reconocimiento generalizado del CICR como OI y su trato como tal, tanto por los Estados como por las OI, también se evidencia por la forma en que esas relaciones se desarrollan en la práctica. Por lo común, la correspondencia y las comunicaciones oficiales entre el CICR y los Estados toman la forma de notas verbales, siguiendo la práctica diplomática habitual entre los Estados y las OI. En Ginebra, donde el CICR tiene su sede, el ámbito de competencia de numerosos representantes permanentes de los Estados ante la ONU y otras OI basadas en Ginebra incluye al CICR. La visita de cortesía al presidente del CICR por los representantes permanentes entrantes y salientes es hoy una práctica común. En casi todos los países donde el CICR cuenta con presencia permanente, su ministerio de referencia es el Ministerio de Relaciones Exteriores, normalmente a través del departamento encargado de las relaciones con las OI. Por lo general, el CICR es inscripto en el “Libro azul” del departamento de protocolo, en el que se registra a los Estados y a las OI con representaciones oficiales en el país. Habitualmente, las circulares que el Ministerio de Relaciones Exteriores envía a las misiones diplomáticas y a las OI en relación con cuestiones pertinentes a su presencia y administración se dirigen también al CICR. Por último, el personal expatriado del CICR se notifica y, a menudo, se acredita en el Ministerio de Relaciones Exteriores, y se expiden matrículas diplomáticas para los vehículos del CICR, como sucede con frecuencia en el caso de otras OI. Por regla general, el jefe de la delegación del CICR en un país anfitrión recibe un trato equivalente al de los jefes de misiones diplomáticas o representantes de las OI en el país. El presidente del CICR suele ser objeto de una recepción y de un trato equivalentes a los reservados para los jefes de Estado o de gobierno o para los máximos funcionarios de las OI, como el Secretario General de las Naciones Unidas.

En lo que respecta a las OI, se ha señalado aquí que el CICR tiene estatuto de observador y en general recibe el trato acordado a las OI por parte de casi treinta organizaciones intergubernamentales internacionales y regionales. El estatuto especial del CICR como OI también ha sido reconocido por los tribunales penales internacionales, los cuales le han concedido privilegios e inmunidades específicos²⁹.

Privilegios e inmunidades del CICR: fuentes y justificación

En esta parte del artículo, se explica por qué los Estados otorgan privilegios e inmunidades al CICR (justificación) y cómo lo hacen (fuentes), antes de examinar los privilegios e inmunidades concretos en mayor detalle.

Fuentes jurídicas

Tratándose de una OI cuyo cometido es asistir y proteger a las víctimas de conflictos armados y otras situaciones de violencia, el CICR se desenvuelve

29 Para leer una reseña completa de la jurisprudencia y de las reglas de procedimiento y prueba aplicadas por los tribunales penales internacionales, v. Memorando: el privilegio del CICR de no divulgación de información confidencial, en este número de la *International Review*.

tanto en el orden jurídico internacional como en el orden jurídico nacional de los Estados. Puesto que estos órdenes jurídicos son distintos, puede distinguirse entre la personería jurídica y los privilegios e inmunidades que el CICR disfruta a nivel internacional –reglamentados exclusivamente por el derecho internacional– y la personería jurídica y los privilegios e inmunidades de los que goza a nivel interno, los cuales, según el sistema jurídico del Estado de que se trate, se regirán exclusivamente por el derecho interno o por el derecho interno y el derecho internacional.

Orden jurídico internacional

La personería jurídica internacional del CICR –que dimana directamente de su mandato convencional– se ha examinado en detalle en las secciones precedentes³⁰. En lo tocante al privilegio de no divulgación de información confidencial del CICR, el Tribunal Penal Internacional para ex Yugoslavia dictaminó, en el caso *Simić*, que este privilegio se halla implícito en los tratados que consagran el mandato internacional del CICR y que, además, forma parte del derecho internacional consuetudinario:

72. El CICR desempeña un papel central en el marco del régimen establecido por los Convenios de Ginebra y sus Protocolos para garantizar la observancia de ciertas normas humanitarias mínimas. Este papel es único... Los Convenios de Ginebra y sus Protocolos deben interpretarse a la luz de su objetivo y su finalidad fundamentales, como se ha señalado precedentemente; por esa razón, se debe entender que confieren al CICR las facultades y los medios necesarios para el desempeño eficaz de su cometido.

73. El análisis [del Tribunal, basado en las presentaciones de las partes] ha indicado claramente que el derecho a la no divulgación, en procedimientos judiciales, de información relacionada con las actividades del CICR que obra en poder de sus empleados es necesario para el desempeño eficaz del cometido del CICR. Consecuentemente, la Sala de Primera Instancia considera que las partes en los Convenios de Ginebra y sus Protocolos han asumido la obligación convencional de garantizar la no divulgación, en procedimientos judiciales, de información relacionada con la labor del CICR que obra en poder de los empleados del CICR y que, a la inversa, el CICR tiene derecho a insistir en que las partes en los Convenios de Ginebra y en los Protocolos no divulguen tal información. En tal sentido, se ha de considerar que las partes han aceptado los principios fundamentales sobre los cuales se basa el trabajo del CICR, a saber, la imparcialidad, la neutralidad y la confidencialidad y, en particular, que dichas partes han aceptado que la confidencialidad es necesaria para el desempeño eficaz de las funciones del CICR.

30 V. nota 16 *supra*.

74. Se puede considerar que la ratificación de los Convenios de Ginebra por 188 Estados refleja la *opinio juris* de esos Estados Partes, lo cual, sumado a la práctica general de los Estados en relación con el CICR (...), lleva a la Sala de Primera Instancia a concluir que el CICR goza del derecho de no divulgación de la [información relacionada con sus actividades] en virtud del derecho internacional consuetudinario³¹.

Orden jurídico interno

En la mayoría de los países en los que el CICR goza de privilegios e inmunidades, estos se han establecido en un acuerdo bilateral relativo al estatuto celebrado entre el CICR y el Estado anfitrión³². En el momento de redactar este artículo, el CICR había concluido 95 acuerdos de este tipo, la mayoría de los cuales (pero no todos) con países donde el CICR tiene presencia permanente o donde actualmente despliega actividades por otros medios³³. Las disposiciones de los acuerdos relativos al estatuto reflejan, en gran medida, las disposiciones de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas y de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas³⁴. En ocho países, se han otorgado al CICR privilegios e inmunidades sobre la base de la legislación nacional que establece los privilegios y las inmunidades de las OI, cuyo ámbito de aplicación se amplió con el fin de abarcar al CICR³⁵. Como esa legislación nacional

31 TPIY, *Simić*, nota 16 *supra*, párrs. 72-74.

32 Debido a su carácter de tratados bilaterales, en muchos Estados los acuerdos relativos al estatuto requieren una ley de ratificación para su plena entrada en vigor.

33 Los acuerdos relativos al estatuto se negocian y concluyen en el marco de un diálogo bilateral y confidencial entre el CICR y el Estado anfitrión. Por esta razón, el CICR no debe divulgar la existencia ni el contenido de esos acuerdos.

34 Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, del 18 de abril de 1961, 500 UNTS 95 (entrada en vigor el 24 de abril de 1964); y Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas, del 13 de febrero de 1946, 1 UNTS 15 y 90 UNTS 327 (entrada en vigor el 17 de septiembre de 1946), ambas disponibles en: <http://research.un.org/es/docs/law/treaties>. Las disposiciones de la Convención de la ONU también se reflejan en los tratados que establecen los privilegios e inmunidades de otras OI, como los de los organismos especializados de la ONU, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial de la Salud y la Organización Mundial del Comercio, todos disponibles en: <http://research.un.org/es/docs/law/treaties>. Para ver ejemplos de casos donde los acuerdos relativos al estatuto del CICR típicamente difieren de las disposiciones de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas y de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas, v. nota 35 *infra*.

35 Entre los ejemplos que están al alcance del público, figuran la ley de Australia sobre las Organizaciones Internacionales (Privilegios e inmunidades), enmendada en 2013, la ley de Malasia sobre las Organizaciones Internacionales (Privilegios e inmunidades), enmendada en 2011, y la ley de Estados Unidos sobre las Inmunidades de las Organizaciones Internacionales, enmendada en 1988 (todas citadas en la nota 9 *supra*) y la ley francesa *Loi n.º 2003-475 du 4 juin 2003 relative aux privilèges et immunités de la délégation du Comité international de la Croix-Rouge en France*, disponible en: www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=353EAE4AC94611A1953F62A7D7618531.tpdila08v_1?cidTexte=JORFTEXT000000604191&dateTexte=20150615), así como la Ordenanza de Hong Kong relativa al Comité Internacional de la Cruz Roja y sus delegados, y propósitos afines, de 1989, disponible en: www.legislation.gov.hk/blis_ind.nsf/CurEngOrd/F6705D2C1B4FC530C82564830033925F?OpenDocument.

es, por lo general, la legislación que implementa la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas, normalmente refleja los privilegios e inmunidades establecidos en dicha Convención.

Aunque la mayoría de los acuerdos relativos al estatuto suscritos por el CICR con los Estados anfitriones abarcan, en gran medida, los mismos privilegios e inmunidades que los que se conceden a la ONU, esos acuerdos se adaptan más a la índole específica y al cometido del CICR e incluyen una serie de privilegios e inmunidades que no se hallan contenidos o en la Convención de la ONU y en la legislación interna que refleja esa Convención³⁶, o que aparecen en esos instrumentos solo en forma implícita.

¿Por qué necesita el CICR privilegios e inmunidades?

El fundamento del régimen jurídico de las OI es el principio de la funcionalidad, que se expresa en forma acertada, aunque resumida, en el texto del artículo 105 de la Carta de las Naciones Unidas, en la que se establece que las OI (en este caso la ONU) gozarán “de los privilegios e inmunidades necesarios para la realización de sus propósitos”³⁷. Siguiendo el precedente de la Carta, la adhesión al principio de la funcionalidad se ha transformado en la práctica habitual por la que se otorgan privilegios e inmunidades a las OI³⁸. Los trabajos preparatorios de la Carta de la ONU también ilustran el significado del principio de funcionalidad y, en particular, su necesidad inherente de garantizar la independencia de la organización:

Los términos *privilegios e inmunidades* indican, en forma general, todo lo que podría considerarse necesario para la concreción de los fines de la Organización, para el libre funcionamiento de sus órganos y para el ejercicio independiente de las funciones y deberes de sus funcionarios... [S]i hay un principio cierto, es que ningún Estado miembro debe obstaculizar en modo alguno la labor de la Organización³⁹.

36 Entre los ejemplos se cuenta el compromiso del país anfitrión de no permitir la divulgación de información confidencial del CICR en acciones judiciales, la referencia explícita a la inmunidad testimonial del personal del CICR, el otorgamiento explícito de derechos de tráfico aéreo y de exenciones de derechos de sobrevuelo y aterrizaje, la concesión de radiofrecuencias asignadas especialmente al CICR y la inviolabilidad explícita de la persona de sus colaboradores (para mayores detalles, v. la sección en la que se describen privilegios e inmunidades específicos).

37 Para consultar los antecedentes y una buena descripción del principio de funcionalidad, v. Anthony J. Miller, “The Privileges and Immunities of the United Nations”, *International Organizations Law Review*, vol. 6, 2009, pp. 9-23 y 62.

38 C. Wilfred Jenks, *International Immunities*, Stevens & Sons and Oceana Publications, Londres y Nueva York, 1961, p. 18.

39 *Documents of the United Nations Conference on International Organizations, San Francisco, 1945*, vol. 13, Doc. 933, 12 de junio de 1945, p. 705 (en cursiva en el original).

Miller explica, además, que:

Los redactores de una versión anterior de este texto señalaron que “habían considerado adecuado evitar el término “diplomático” y habían preferido sustituirlo por una regla más apropiada, basada, a los fines de la Organización, en la necesidad de cumplir sus objetivos y, en el caso de los... funcionarios de la Organización, en la facilitación del ejercicio independiente de sus funciones⁴⁰.

El artículo 205 de la Carta de la ONU facultó a la Asamblea General a determinar los detalles de la aplicación de esos privilegios e inmunidades. La Asamblea lo hizo a través de la adopción de Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas de 1946, que ha pasado a ser, en gran medida, el marco de referencia para la definición de los privilegios e inmunidades de otras OI⁴¹. El propósito de esa Convención, conforme lo describe el Relator del Sexto Comité, también refleja el principio de funcionalidad:

Es importante que, al crear esta nueva e importante organización internacional, no pidamos que posea privilegios e inmunidades mayores de los que necesita para organizarse de manera eficiente. Eso llevaría a conflictos innecesarios con la soberanía nacional de los Estados miembros. Por otro lado, es igualmente importante asegurar que cuente con los privilegios e inmunidades adecuados. Darle demasiado pocos limitaría a la... Organización en el cumplimiento de sus tareas⁴².

Jenks hace referencia al principio de la funcionalidad y al principio componente de la independencia como “principios que ahora se consideran la base de las inmunidades internacionales”⁴³ y explica que la lógica que subyace a los privilegios e inmunidades de las OI “no se relaciona con el estatus, la dignidad o los privilegios de los individuos, sino con los elementos de independencia funcional necesarios para liberar a las instituciones internacionales del control nacional y permitirles cumplir con sus responsabilidades en forma imparcial”⁴⁴.

En suma, los privilegios e inmunidades son herramientas que se otorgan a una OI para permitirle desempeñar con eficacia el mandato o las funciones que le ha confiado la comunidad internacional de los Estados y hacerlo con independencia y de manera eficiente. En este sentido, el cometido o las funciones del CICR,

40 A. J. Miller, nota 36 *supra*, p. 15; v. también nota 24 *supra*.

41 Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas, nota 33 *supra*.

42 Actas de la Primera Parte del Primer Período de Sesiones de la Asamblea General, sesiones plenarias de la Asamblea General, 10 de enero–14 de febrero de 1946, Acta del 13 de febrero de 1946, p. 452.

43 Aunque, en esencia, significan lo mismo, desde el punto de vista jurídico el principio de independencia como principio del derecho internacional que reglamenta los privilegios e inmunidades de la OI se debe distinguir del principio de independencia que forma parte de los Principios Fundamentales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, mencionado en la nota 45 *infra* y en el texto que la acompaña.

44 C. W. Jenks, nota 37 *supra*, p. 17.

consagrados en los Convenios de Ginebra de 1949, sus Protocolos adicionales y los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, constituyen tanto la fundamentación jurídica como la justificación de su personería jurídica y de sus privilegios e inmunidades y, como se verá más adelante, también sus límites⁴⁵. Al cumplir su misión y su cometido, el CICR se adhiere estrictamente a los Principios Fundamentales y a sus modalidades de trabajo habituales. Los principios de neutralidad y de independencia, así como la confidencialidad, base de la modalidad de trabajo habitual del CICR, dimanán directamente de estos principios y revisten particular importancia, como se verá en mayor detalle en las secciones que siguen⁴⁶. Además de ser esenciales para la capacidad del CICR de llevar a cabo su cometido en todo el mundo, esos principios constituyen una justificación complementaria de algunos de sus privilegios e inmunidades.

A la luz de lo que antecede, y aplicando el principio de funcionalidad, las finalidades de los privilegios e inmunidades del CICR son cuatro:

- garantizar y facilitar una capacidad operacional eficiente, veloz e independiente para cumplir el cometido del CICR, todo ello al menor costo posible;
- garantizar la capacidad del CICR de desempeñarse como actor humanitario neutral, independiente e imparcial y, lo que es importante, ser percibido como tal;
- proteger la índole confidencial de la labor del CICR; y
- facilitar y agilizar la gestión financiera, administrativa y de recursos humanos.

Antes de explicar en mayor detalle los privilegios e inmunidades específicos necesarios para cumplimentar estas cuatro finalidades, es necesario distinguir entre dos categorías de beneficiarios de estos privilegios e inmunidades. Mientras que todos los privilegios e inmunidades se conceden en beneficio de la capacidad de la Institución de cumplir su cometido, algunos se aplican directamente a la propia Institución –es decir, el CICR como primero y principal beneficiario de sus privilegios e inmunidades– y otros se relacionan con los individuos que representan a la Institución o trabajan para ella⁴⁷. Con respecto a estos últimos,

45 V. también notas 23-27 *supra*.

46 Para más información sobre los Principios Fundamentales del CICR, v. detalles más adelante. Con respecto a la modalidad de trabajo habitual del CICR, v. CICR, “Action by the International Committee of the Red Cross in the Event of Violations of International Humanitarian Law or of Other Fundamental Rules Protecting Persons in Situations of Violence” [“Las gestiones del Comité Internacional de la Cruz Roja en caso de violaciones del DIH o de otras normas fundamentales que protegen a las personas en situación de violencia”], *International Review of the Red Cross*, n.º 858, 2005; y CICR, *El CICR: Su misión y acción*, Ginebra, marzo de 2009, disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/publication/p0963.htm>.

47 Entre esas personas se cuentan los representantes del CICR (es decir, los miembros del Comité) y los miembros del personal, ya que constituyen la gran mayoría de los individuos a través de los cuales el CICR desempeña su cometido y lleva a cabo sus actividades. Sin embargo, los privilegios e inmunidades de los representantes y del personal del CICR se extienden también a las personas que contribuyen en forma directa al ejercicio del cometido y de las actividades del CICR, pero en forma temporal o incluso ocasional. Entre ellas figuran, por ejemplo, ciertos consultores, como asimismo los colaboradores o voluntarios

conviene destacar desde el principio que los privilegios e inmunidades que les son conferidos se otorgan en interés del CICR y no para su beneficio personal.

Privilegios, facilidades e inmunidades que el CICR necesita para desempeñar su cometido

En esta sección, se examinan los privilegios, facilidades e inmunidades⁴⁸ que el CICR necesita para llevar a cabo su cometido y sus actividades humanitarias en plena conformidad con sus Principios Fundamentales y sus modalidades de trabajo habituales, en particular, la confidencialidad. Esos privilegios, facilidades e inmunidades se adaptan y corresponden al carácter específico del cometido y de las actividades del CICR, a su identidad y a los entornos en los que despliega sus operaciones. Si bien muchos de los privilegios, facilidades e inmunidades del CICR son similares o incluso idénticos a los que se conceden, en general, a las OI, en ciertos casos son diferentes, porque tienen en cuenta el carácter particular del CICR y las situaciones en las que debe desarrollar su labor⁴⁹.

Capacidad jurídica y privilegios y facilidades de índole administrativa y financiera

Capacidad jurídica en el orden jurídico nacional

Por lo general, entre las primeras disposiciones de un acuerdo bilateral sobre el estatuto o de la ley que establece los privilegios e inmunidades del CICR, se encuentra una cláusula que traspone la personería jurídica internacional del CICR al ordenamiento jurídico nacional⁵⁰. Esta es una disposición de máxima importancia, puesto que establece la capacidad jurídica del CICR para celebrar

de las Sociedades Nacionales que son asignados al CICR por un período específico o que participan en determinadas operaciones del CICR como parte integrante de un equipo del CICR. V. también Tribunal Penal Internacional para Ruanda, *Fiscal c. Muvunyi*, Fundamentos de la Decisión de la Sala con respecto a la moción del Acusado de excluir al testigo TQ, causa n.º ICTR-2000-55A-T, 15 de julio de 2005, párrs. 17-18.

48 “No es fácil definir con precisión la distinción entre una inmunidad y un privilegio. Con frecuencia, estos términos se han utilizado en forma intercambiable, pero, en general, un privilegio significa una exención sustancial de las leyes y reglamentos..., en tanto que una inmunidad no implica la exención de una ley sustantiva, sino que confiere una protección procesal contra el proceso de aplicación de la ley en el Estado receptor”. Sir Ivor Roberts (ed.), *Satow’s Diplomatic Practice*, 6.ª ed., Oxford University Press, Oxford, 2009, p. 121. Si bien los títulos de la mayoría de los tratados internacionales que abordan este tema se refieren únicamente a “privilegios” y a “inmunidades”, hay disposiciones que realmente no se ajustan a ninguna de las dos definiciones citadas, sino que son más bien “facilidades” otorgadas por los Estados a las OI para permitirles desempeñar sus funciones. Algunos ejemplos son las facilidades en materia de comunicaciones y de restricciones monetarias o de cambio de divisas, o las facilidades para la repatriación del personal y sus familiares.

49 V. también nota 35 *supra*.

50 Walter señala correctamente que “se debe trazar una distinción entre la personería jurídica en el plano nacional y en el plano internacional”. La personería jurídica internacional no implica en forma automática la personería jurídica nacional y viceversa. Para muchas organizaciones internacionales, no es suficiente con poseer la personería jurídica internacional; para funcionar correctamente, también necesitan poseer personería jurídica en los órdenes jurídicos nacionales de los... Estados”. C. Walter, nota 16 *supra*, párr. 27.

contratos, adquirir y enajenar bienes y entablar acciones judiciales en el país anfitrión. Es por ende una condición vital para el funcionamiento administrativo básico, ya que permite al CICR contratar personal, alquilar o adquirir oficinas, abrir y operar cuentas bancarias y comprar los bienes y materiales necesarios para funcionar y llevar adelante sus operaciones. Por consiguiente, la capacidad jurídica contribuye en forma directa a habilitar al CICR para que lleve a cabo sus operaciones y a facilitar sus tareas de gestión administrativa, financiera y de recursos humanos.

Privilegios y facilidades de índole administrativa y financiera

Los privilegios y facilidades de índole administrativa y financiera otorgan al CICR la capacidad de llevar a cabo su cometido y sus operaciones en forma independiente, veloz y eficaz, reduciendo al mínimo las trabas o cargas administrativas. Asimismo, agilizan y mejoran la eficiencia de la gestión global administrativa y de recursos humanos. Los privilegios y facilidades de índole financiera sirven para reducir los gastos de la organización y facilitar la gestión ágil y eficiente de los recursos financieros del CICR a nivel global. Por otra parte, los privilegios y facilidades garantizan que esos recursos financieros se utilicen, en la mayor medida posible, en beneficio directo de las víctimas a quienes el CICR debe asistir y proteger en virtud de su cometido.

El CICR como institución es el beneficiario principal de los privilegios y facilidades de carácter financiero concedidos para cumplir con esos propósitos, entre los cuales suelen figurar los siguientes:

- derecho a la tenencia de moneda nacional o extranjera y de otros activos financieros, y a operar cuentas en cualquier moneda, sin sujeción a las leyes y reglamentos que rigen el control de cambios y cuestiones de ese tipo;
- derecho a transferir libremente fondos en moneda nacional o extranjera hacia, desde y dentro del país, y a convertir esos activos libremente a otras monedas al tipo de cambio más favorable en el momento de la conversión;
- exención de todos los impuestos directos, a excepción de las tarifas que constituyen cargos por el uso de los servicios públicos;
- exención, condonación o reembolso de todos los impuestos indirectos (con inclusión de los impuestos al valor añadido) pagados por el CICR, en particular, los abonados en relación con servicios o con contratos de construcción y los pagados por la compra de artículos destinados a uso oficial y artículos destinados a los programas de asistencia del CICR en el país anfitrión o en otro país;
- exención de aranceles aduaneros, derechos de importación y gravámenes de efecto equivalente, y de todos los impuestos y restricciones aplicados a la importación, exportación o tránsito por el país de todos los bienes y materiales (incluidas las publicaciones y los materiales audiovisuales del CICR) destinados a uso oficial o a los programas de asistencia del CICR en el país o en otro país;

- derechos de tráfico aéreo y exención de derechos de sobrevuelo y de aterrizaje para todos los transportes que sobrevuelen, atraviesen o lleguen al país;
- libertad para usar, para fines oficiales y sin interferencias, los medios de comunicación que el CICR considere más apropiados, en particular, con respecto a la comunicación con su sede en Ginebra y sus oficinas en otros países, con otros organismos y organizaciones internacionales, con departamentos gubernamentales y con empresas y particulares;
- derecho a instalar equipos de radio y telecomunicaciones en sus locales, y a emplear equipos móviles en el territorio nacional; exención de derechos de licencia y de todos los demás derechos, tasas, impuestos y gravámenes conexos;
- concesión de radiofrecuencias asignadas al CICR de conformidad con la Resolución n.º 10 (Rev.WRC-2000) de la Unión Internacional de Telecomunicaciones⁵¹;
- trato no menos favorable que el otorgado a las OI o a las misiones diplomáticas de los Estados en asuntos relacionados con las comunicaciones oficiales;
- registro de los vehículos del CICR como vehículos de misiones diplomáticas y emisión de matrículas diplomáticas; y
- autorización para ejercer la propiedad o tenencia de tierras o derechos sobre tierras, o recibir, enajenar, alquilar o recibir en transferencia dichas tierras o derechos para los fines del CICR o para establecer la residencia o la oficina de los expatriados miembros de su personal.

Es relativamente fácil ver cómo estos privilegios y facilidades contribuyen a la administración ágil y eficiente de las operaciones y de la infraestructura del CICR, y a reducir al mínimo los costos y gastos financieros de la Institución. En forma indirecta, también garantizan que los Estados en los que el CICR tiene presencia permanente no reciban beneficios financieros directos de esa presencia y, de ese modo, contribuyen a asegurar tanto la independencia del CICR respecto de los Estados anfitriones como la igualdad entre todos los Estados partes en los tratados que confieren al CICR su mandato internacional. A propósito, la capacidad de reducir los costos indirectos o generales a un mínimo absoluto también responde a las legítimas expectativas de los donantes de que el CICR gaste tanto como sea posible de sus contribuciones directamente en beneficio de las víctimas que protege y asiste en cumplimiento de su cometido⁵².

51 Unión Internacional de Telecomunicaciones, Resolución n.º 10, “Uso de telecomunicaciones inalámbricas bidireccionales por el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja”, Rev. WRC-2000, adoptada por la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones, Estambul, 2000, disponible en: www.itu.int/dms_pub/itu-s/oth/02/01/S020100002E4001PDFE.PDF.

52 El CICR es financiado principalmente mediante las contribuciones voluntarias de los Estados partes en los Convenios de Ginebra, que representan alrededor del 80% de su presupuesto. Otros donantes son las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, ciertas organizaciones supranacionales (como la Comisión Europea) y fuentes públicas y privadas. El CICR rinde cuentas de su labor y de sus gastos en su Informe de Actividades. Para más detalles, v.: <https://www.icrc.org/es/quienes-somos/finanzas>.

Algunos ejemplos prácticos ilustran el modo en que estos privilegios y facilidades también contribuyen a que las operaciones humanitarias se hagan en forma veloz, eficiente e independiente. Por caso, la exención de las restricciones a la importación de bienes y materiales destinados a los programas de asistencia del CICR es esencial para responder con rapidez a necesidades médicas urgentes en el terreno, cuando los equipos médicos o los medicamentos apropiados no se hallan disponibles en el país o cuando las cantidades que se pueden obtener son insuficientes. Las restricciones indebidas impuestas por el derecho interno al tipo o cantidad de equipos o medicamentos que se permite importar pueden obstaculizar una respuesta cualitativa y cuantitativamente adecuada del CICR a las necesidades de las poblaciones afectadas. Asimismo, los procedimientos de solicitud de autorización para importar algunos bienes o materiales o para superar las restricciones suelen ser gravosos y lentos. La exención aplicada a los bienes y materiales destinados a los programas de asistencia del CICR puede representar, en ocasiones, la diferencia entre la vida y la muerte para las víctimas que el CICR procura asistir.

Otro ejemplo se relaciona con la necesidad de obtener derechos relacionados con el tráfico aéreo. El CICR a menudo utiliza sus propios aviones en vez de las aeronaves comerciales o gubernamentales o las de otras OI. Esta práctica tiene por objeto garantizar la realización de sus actividades cuando no hay otras aeronaves disponibles o cuando las que hay sufren restricciones de vuelo, y asegurar que todas las partes en un conflicto armado, así como las víctimas que busca proteger y asistir, perciban al CICR como un actor verdaderamente neutral e independiente, condición *sine qua non* para garantizar tanto el acceso como la seguridad. De allí la necesidad de que se concedan al CICR los derechos de tráfico aéreo apropiados y que se lo exima de los derechos de sobrevuelo y de aterrizaje. Las matrículas diplomáticas indican claramente a los que se encuentran con vehículos del CICR que la organización tiene estatuto internacional y que goza de privilegios e inmunidades, sin que sea necesario explicar el “qué” y el “cómo” en gran detalle. Junto con la identificación visual de los vehículos del CICR⁵³, las matrículas diplomáticas suelen facilitar y acelerar el cruce de fronteras o de puestos de control y barreras. Por último, el derecho de instalar y utilizar equipos móviles de radio y telecomunicaciones y la asignación de radiofrecuencias de la Cruz Roja sigue siendo un elemento clave, incluso en esta era de conexiones a internet vía satélite y teléfonos inteligentes.

La radio es el único y exclusivo medio de comunicación que sigue funcionando en situaciones en que los teléfonos e internet no pueden hacerlo debido a problemas meteorológicos, desastres naturales, hostilidades u otras formas de violencia o intervenciones humanas. La radio es clave para garantizar la seguridad de su personal y la coordinación e implementación de sus actividades

53 A fin de acelerar y facilitar la identificación, los vehículos, embarcaciones y aeronaves del CICR generalmente exhiben el logotipo de la Institución (una cruz roja sobre fondo blanco, en un círculo, con la leyenda “Comité International Genève”) en todos sus costados y, según las circunstancias, también en el techo.

humanitarias, y hasta el día de hoy sigue siendo un elemento sumamente importante para el CICR.

Los representantes y el personal del CICR asignados a países de los que no son ciudadanos ni residentes también gozan de ciertos privilegios y facilidades de índole administrativa y financiera, que se les otorgan no para su beneficio personal, sino para facilitar la gestión administrativa y financiera de los recursos humanos expatriados del CICR. Esos privilegios y facilidades son, entre otros:

- el derecho de esos individuos a importar efectos personales, con inclusión de vehículos, libres de derechos a su llegada, y el derecho a disfrutar las mismas exenciones al salir del país;
- el derecho a vender sus bienes personales en las mismas condiciones que los miembros de las misiones diplomáticas;
- en caso de conflicto armado u otras situaciones de emergencia, las facilidades necesarias para salir del país, si así lo desean, por el medio que consideren más rápido y seguro;
- los mismos privilegios con respecto a las operaciones de cambio de divisas que los otorgados a los miembros de las misiones diplomáticas; y
- la exención de impuestos sobre los salarios y otros emolumentos pagados por el CICR o que ellos reciban desde el exterior en general.

Privilegios e inmunidades necesarios para sostener los Principios Fundamentales de neutralidad, independencia e imparcialidad, así como la modalidad de trabajo basada en la confidencialidad

En sus operaciones, el CICR se adhiere estrictamente a sus Principios Fundamentales de neutralidad, imparcialidad e independencia⁵⁴. Como actor humanitario neutral, el CICR se abstiene de tomar partido y cuida su imagen de imparcialidad en conflictos armados u otras situaciones de violencia, o en controversias de naturaleza racial, religiosa o ideológica. Conforme al principio de imparcialidad, el CICR procura proteger y asistir a las víctimas guiándose únicamente por sus necesidades y con independencia de su nacionalidad, afiliación, raza, origen étnico, sexo, edad, religión o creencias políticas. Este enfoque permite al CICR priorizar sus actividades en función del nivel de urgencia y de los tipos de necesidades de las personas afectadas. La independencia del CICR –respecto de los Estados y de las OI, pero también de otras personas, grupos o entidades que puedan ejercer presión o influencia en situaciones de conflicto armado u otras situaciones de violencia– significa que cuenta con la autonomía que necesita para desempeñar la tarea exclusivamente humanitaria que se le ha confiado y

54 El CICR adhiere a los siete Principios Fundamentales enunciados en el preámbulo de los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y, en su carácter de componente del Movimiento, está vinculado por ellos. V. nota 3 *supra*. Los tres principios mencionados aquí revisten, sin embargo, una relevancia inmediata en relación con los privilegios e inmunidades del CICR y constituyen además su fundamento jurídico y justificación.

contribuye directamente a su capacidad de actuar en forma neutral e imparcial, y a su percepción como entidad neutral e imparcial, cuando responde a las necesidades sobre el terreno. La modalidad de trabajo habitual del CICR, basada en la confidencialidad, mediante la cual procura persuadir a las partes en conflictos armados y otras situaciones de violencia de que cumplan con las obligaciones que les impone el derecho internacional y abordar las preocupaciones humanitarias a través del diálogo bilateral confidencial, deriva directamente de estos principios⁵⁵.

Se ha reconocido ampliamente que esos principios, así como la modalidad de trabajo basada en la confidencialidad, son esenciales para el desempeño efectivo del cometido y de las funciones del CICR. Adhiriéndose a esos conceptos, el CICR ha podido obtener y mantener la confianza tanto de las partes en los conflictos armados como de las víctimas, así como de todos los actores que participan en otras situaciones de violencia. Esa confianza ha demostrado ser esencial para obtener acceso a las zonas y poblaciones afectadas por conflictos armados y otras situaciones de violencia y para garantizar la seguridad del personal del CICR.

A continuación, detallaremos los privilegios e inmunidades del CICR y de su personal que garantizan la capacidad de la Institución de atenerse a sus Principios Fundamentales y a su compromiso de confidencialidad. Luego, ilustraremos los privilegios e inmunidades con algunos ejemplos concretos.

Privilegios e inmunidades para el CICR como institución:

- inmunidad para el CICR y sus bienes y activos, dondequiera estén situados y quienquiera sea su titular, contra todas las formas de acciones judiciales y administrativas;
- inviolabilidad de los locales, bienes y activos del CICR, dondequiera estén situados y quienquiera sea su titular, contra registros, requisas, confiscación u otra forma de interferencia, sea mediante acción ejecutiva, judicial, administrativa o legislativa;
- inviolabilidad de los archivos del CICR y, en general, de todos los documentos que le pertenezcan o se hallen en su poder, con inclusión de documentos y datos electrónicos, independientemente de dónde estén situados;
- exención de la obligación de prestar testimonio en acciones judiciales;
- libertad para usar, para fines oficiales y sin interferencias, los medios de comunicación que el CICR considere más apropiados, en particular, con respecto a la comunicación con su sede en Ginebra y sus oficinas en otros países, con otros organismos y organizaciones internacionales, con departamentos gubernamentales, y con empresas y particulares;
- el derecho a despachar y recibir su correspondencia por correo diplomático o en valijas selladas, que gozarán de las mismas inmunidades y privilegios que los correos y las valijas diplomáticas, siempre que esas valijas lleven marcas externas visibles que indiquen su carácter y que contengan únicamente documentos o artículos para uso oficial; y

55 Para más detalles, v. Memorando, nota 28 *supra*.

- compromiso por el país anfitrión de respetar la confidencialidad de los informes, cartas y otras comunicaciones dirigidas por el CICR a los representantes de su gobierno; esto es, no divulgar su contenido a personas que no sean el destinatario previsto y no autorizar su uso en acciones judiciales sin el previo consentimiento escrito del CICR.

Privilegios e inmunidades del personal y de los representantes del CICR⁵⁶

En relación con actos, omisiones, palabras habladas o escritas, o información obtenida durante el desempeño de sus funciones para el CICR, e incluso una vez que han finalizado su relación de trabajo con el CICR, los miembros del personal y los representantes del CICR gozan de:

- inmunidad contra todas las acciones judiciales o administrativas;
- inviolabilidad de su persona, incluidas las medidas de arresto o detención y de incautación de su equipaje personal;
- inviolabilidad de su residencia privada, vehículos, documentos, manuscritos y todos sus efectos personales;
- exención de las obligaciones de prestar testimonio en acciones judiciales durante su empleo con el CICR;
- exención de todos los derechos y restricciones a la inmigración y de las obligaciones de registro de extranjeros; el gobierno proveerá, en forma gratuita y lo antes posible, los documentos de viaje apropiados, las visas u otros certificados necesarios;
- exención de todas las obligaciones de servicio público nacional; y
- libertad de movimientos y libertad de viajar hacia, desde y dentro el territorio nacional.

Además de los privilegios e inmunidades señalados, el jefe de la representación del CICR en el país anfitrión y su adjunto habitualmente se benefician del mismo estatuto que el concedido a los agentes diplomáticos conforme a la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas del 16 de abril de 1961⁵⁷.

Al igual que la mayoría, si no todas, las convenciones multilaterales y acuerdos bilaterales sobre el estatuto que rigen los privilegios e inmunidades de las OI, los acuerdos relativos al estatuto del CICR o las leyes nacionales equivalentes incluyen, en todos los casos, la inmunidad de acciones judiciales y administrativas (también denominada inmunidad de jurisdicción) y la inviolabilidad de los locales, bienes, activos, archivos y datos, tanto para la Institución como para su personal. Estas garantías son esenciales y efectivas para asegurar la independencia que el CICR necesita para poder desempeñar su cometido sin interferencias de terceros

56 Los privilegios e inmunidades se otorgan a los individuos a través de los cuales el CICR desempeña su cometido, es decir, a todas las personas a las que el CICR encomienda la realización de funciones en su nombre o que representan al CICR como miembro de su órgano de gobierno.

57 Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, nota 33 *supra*.

Estados u otras OI. Debido a los entornos particularmente inestables, peligrosos y geopolíticamente sensibles en los que opera el CICR y al carácter específico de su cometido y su identidad (particularmente en lo que respecta a la neutralidad y la confidencialidad), la falta de garantías de independencia, o su incumplimiento, tendría para el CICR repercusiones más graves en la capacidad de cumplir con su cometido que para otras OI. La exención de la aplicación plena de la ley nacional de los Estados de todo el mundo también contribuye en forma directa a la capacidad del CICR de desempeñarse como actor humanitario neutral e independiente y a su percepción como tal. Un ejemplo típico es la exención de las obligaciones de dar testimonio o presentar pruebas en acciones judiciales en el marco del derecho interno. Si el CICR se viese obligado a prestar testimonio a favor o en contra de una de las partes en un conflicto armado, casi seguramente dejaría de ser percibido como un actor neutral e independiente en ese conflicto. Por último, la concesión de los privilegios e inmunidades apropiados a los miembros del personal del CICR permiten a este cumplir su deber de cuidado hacia sus empleados, protegiéndolos efectivamente de las consecuencias negativas⁵⁸ que derivan del mero ejercicio de sus funciones al servicio del CICR (por ejemplo, dialogar con grupos proscritos para obtener acceso a las poblaciones afectadas o abordar las preocupaciones humanitarias y las presuntas violaciones del derecho internacional) o de sus esfuerzos por respetar sus obligaciones contractuales frente al CICR (por ejemplo, su deber de discreción, que incluye la prohibición de aportar pruebas en acciones judiciales sin el previo consentimiento del CICR⁵⁹).

La inmunidad de jurisdicción, la inviolabilidad de los documentos, manuscritos, archivos y datos, la no interferencia con las comunicaciones oficiales y el derecho a despachar y recibir correspondencia por correo diplomático o en valijas selladas también ayudan a proteger la información confidencial relacionada con el cometido y las actividades del CICR. Otras formas de protección de esa información son, por ejemplo, la exención de la obligación de aportar pruebas en acciones judiciales y el compromiso del país anfitrión de respetar la confidencialidad de los informes, cartas y otras comunicaciones que el CICR envía a los representantes de su gobierno, esto es, la no divulgación del contenido de esos documentos a personas que no sean el destinatario previsto y la prohibición de emplearlos en acciones judiciales sin el previo consentimiento escrito del CICR.

Es indiscutible que la divulgación de información confidencial relacionada con las actividades del CICR –sea por las autoridades o por entidades con las que

58 Según la legislación nacional del país anfitrión, esas consecuencias pueden ser drásticas, como la imposición de pena de prisión, el pago de una multa o la obligación de pagar daños y perjuicios, o la suspensión o el retiro de la licencia para ejercer la profesión.

59 El deber de discreción también impide al personal notificar a las autoridades locales los casos de posibles violaciones de leyes nacionales que pueden llegar a su conocimiento en el ejercicio de sus funciones, a pesar de la obligación impuesta por la legislación nacional de denunciar las lesiones graves (como las causadas por disparos u otras heridas “de guerra”), las violaciones u otras formas de violencia sexual, los abusos contra niños o las simpatías o actividades terroristas. El deber de discreción es una obligación absoluta; solo el CICR puede eximir de esa obligación a sus colaboradores y representantes actuales o pasados.

el CICR mantiene un diálogo confidencial para alcanzar sus propósitos, o por el propio CICR a resultas de una obligación impuesta por el derecho nacional—causaría daños importantes y a veces irreparables a la capacidad del CICR de llevar a cabo su cometido humanitario y a su reputación como actor humanitario estrictamente neutral. Si, por ejemplo, las partes en un conflicto tuviesen la impresión de que la información que el CICR obtiene en los escenarios del conflicto armado o en los lugares de detención se usará posteriormente en los tribunales, en investigaciones públicas o en procedimientos afines, los esfuerzos del CICR por reunir información pertinente y presentar denuncias de violaciones a las partes no sólo peligrarían, sino que probablemente se tornarían imposibles. Como se ve, la falta de garantías respecto de la confidencialidad serviría, en el mejor de los casos, para desalentar la cooperación de las partes con el CICR y, en el peor, imposibilitaría el acceso del CICR a las personas y poblaciones vulnerables, aumentando su vulnerabilidad y agravando sus sufrimientos. Del mismo modo, la divulgación pública de información confidencial puede hacer peligrar tanto la seguridad del personal del CICR en el terreno como la de las propias víctimas que procuran proteger y ayudar pese a los graves riesgos que corren⁶⁰.

Las exenciones de las restricciones a la inmigración y de las obligaciones de registro de personas extranjeras permiten que el CICR goce de plena independencia en la selección de los empleados que desea desplegar o emplear en cualquier país. De esta manera, la Institución puede escoger las personas mejor calificadas para cada contexto particular, tomando en cuenta tanto sus conocimientos técnicos como el bagaje lingüístico y cultural que necesitan para lograr los objetivos del CICR. Esas exenciones también reducen los obstáculos administrativos y el costo financiero de los recursos humanos que el CICR necesita para sus actividades y permite que el personal expatriado, una vez llegado al país, se dedique de lleno a sus tareas humanitarias. Asimismo, la provisión expeditiva de las visas, documentos de viaje y otros certificados necesarios ayuda a que la llegada del personal y su integración en las operaciones humanitarias del CICR sean eficientes y veloces. La eficiencia y la velocidad también se benefician en forma directa de la libertad de movimiento del CICR y de sus empleados y de su libertad para desplazarse hacia, desde y dentro de los territorios nacionales. Si bien esa libertad lógicamente se halla sujeta, en todos los casos, a las limitaciones razonablemente necesarias para garantizar la seguridad del personal del CICR y de sus beneficiarios, asegura asimismo la independencia del CICR y contribuye a su reputación de actor neutral.

Cuando el personal y los representantes del CICR gozan de todos los privilegios e inmunidades señalados anteriormente, el estatuto equivalente al de los agentes diplomáticos que se otorga al jefe de la representación del CICR en un país y a su adjunto no añade mucho. No obstante, en algunos países, es importante contar con acceso directo a los ministros del gobierno, puesto que muchos de ellos son los interlocutores indispensables que permiten al CICR llevar adelante sus actividades y programas en el país.

60 Para obtener información sobre la confidencialidad del CICR, las fuentes de su protección jurídica y la aplicación del privilegio testimonial del CICR, v. Memorando, nota 28 *supra*.

Límites a los privilegios e inmunidades. Solución de diferencias

Los privilegios e inmunidades del CICR no son ilimitados y no deben serlo. El principio de funcionalidad que subyace al régimen jurídico internacional de los privilegios e inmunidades de las OI también reglamenta sus límites. Por consiguiente, el CICR está obligado a cooperar con las autoridades de los Estados anfitriones para facilitar la correcta administración de la justicia y prevenir la comisión de abusos en relación con los privilegios e inmunidades. El CICR también puede renunciar a sus inmunidades cuando, en su opinión, estas representarían un obstáculo al curso de la justicia, y puede hacerlo sin perjuicio de sus intereses, en particular, de su capacidad de desempeñar su cometido y sus funciones en el marco del derecho internacional⁶¹. Las disposiciones al respecto también se incluyen, por lo general, en los acuerdos sobre el estatuto del CICR y en la legislación nacional que reglamenta los privilegios e inmunidades de las OI.

En este sentido, cabe reiterar que los privilegios e inmunidades que se confieren a los individuos que representan al CICR o trabajan para él se otorgan en beneficio de la Institución (es decir, de su capacidad para llevar a cabo su cometido) y no en beneficio personal de los propios individuos, y que incumbe al CICR, no a los individuos, la decisión de renunciar a los privilegios e inmunidades de los que gozan.

Además, el personal y los representantes del CICR asumen el compromiso –en la medida en que sea compatible con el cometido, los principios y las modalidades de trabajo del CICR– de respetar las leyes y reglamentos vigentes en los países en los que trabajan. Por último, el CICR informa al Ministerio de Relaciones Exteriores los nombres, cargos y funciones del personal que se desempeña en el país, sus fechas de llegada y salida, y las fechas de comienzo y finalización de su servicio con el CICR, así como los nombres de los familiares que acompañan al personal expatriado.

A la luz de su inmunidad respecto de la jurisdicción de los tribunales nacionales, las OI están obligadas a prever mecanismos diferentes para resolver sus diferencias con los Estados anfitriones y los particulares. Si esos mecanismos no existiesen, los Estados o los terceros interesados en entablar una demanda en el ámbito del derecho privado no tendrían ningún acceso a la justicia.

Los acuerdos relativos al estatuto del CICR generalmente prevén que las diferencias entre el CICR y el país anfitrión se solucionen por medio de la negociación, procedimiento que debe realizarse de buena fe, tomando en cuenta equitativamente tanto los intereses nacionales del Estado como los intereses relacionados con las actividades, el cometido y la misión del CICR, y con la discreción esencial para la continuidad de las buenas relaciones. Cuando esas negociaciones no llegan a buen término, las diferencias normalmente se someten a un tribunal de arbitraje, que tomará una decisión final al respecto.

61 Para ser válidas, las renunciaciones a los privilegios o inmunidades del CICR deben ser explícitas, se deben notificar por escrito (por lo general, a través de una nota verbal dirigida al Ministerio de Relaciones Exteriores) y deben ser expedidas por la autoridad competente del CICR (esto es, su presidente o la persona a la cual el presidente haya delegado esa potestad).

Las cláusulas relacionadas con el arbitraje también se incluyen en forma sistemática, como mecanismo idóneo para resolver diferencias en la esfera del derecho privado, en los contratos que el CICR celebra con terceros. En lo tocante a las disputas de derecho laboral con empleados del CICR, cabe señalar que los empleados expatriados cuyos contratos de empleo están sujetos al derecho suizo tienen acceso a los tribunales suizos. En el caso de otros miembros del personal, el CICR, como cuestión de política institucional, renuncia a su inmunidad de jurisdicción si los esfuerzos por solucionar el caso en forma amistosa o a través de la oficina del ombudsman del CICR no tienen resultados favorables.

Conclusión

Al otorgar al CICR una capacidad jurídica y unos privilegios e inmunidades similares a los que se conceden a otras OI, pero tomando en cuenta el mandato y la identidad particulares del CICR, los Estados no solo reafirman su compromiso con el cometido del CICR en virtud de los Convenios de Ginebra, sus Protocolos adicionales y los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, sino que además brindan al CICR los medios para cumplir con su cometido de manera cabal y eficiente. La capacidad jurídica adecuada del CICR y sus privilegios e inmunidades le permiten proteger y asistir a las víctimas de conflictos armados y otras situaciones de violencia de manera oportuna y eficaz y responder a sus necesidades inmediatas específicas. Lo ayudan asimismo a cumplir plenamente con sus Principios Fundamentales de neutralidad, independencia e imparcialidad y con su compromiso de mantener un diálogo bilateral confidencial con las partes interesadas. Por estas razones, la capacidad jurídica y los privilegios e inmunidades fortalecen significativamente la capacidad del CICR de fortalecer el respeto del derecho internacional humanitario y de actuar como intermediario neutral entre las partes en conflictos armados, y contribuyen a mejorar su acceso y proximidad a las víctimas y la seguridad de su personal sobre el terreno. Por último, facilitan la gestión eficaz y ágil de los aspectos financieros, administrativos y de recursos humanos y permiten a la Institución realizar sus actividades humanitarias al menor costo posible y aprovechar al máximo sus fondos en beneficio directo de las víctimas que protege y asiste conforme a su cometido. La concesión de privilegios e inmunidades al CICR no es una cuestión de cortesía, sino una forma concreta en que los Estados reafirman su compromiso con el cometido y la función humanitaria del CICR y le brindan las herramientas indispensables para aliviar en la mayor medida posible el sufrimiento humano causado por los conflictos armados y otras situaciones de violencia.