

191. FALLO No. 2867 DICTADO POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO CON MOTIVO DE LA DEMANDA PRESENTADA CONTRA EL FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

Opinión consultiva de 1 de febrero de 2012

El 1 de febrero de 2012, la Corte Internacional de Justicia emitió su opinión consultiva sobre el fallo No. 2867 del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo con motivo de la demanda presentada contra el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.

La composición de la Corte era la siguiente: Presidente: Owada; Vicepresidente: Tomka; Magistrados: Koroma, Abraham, Keith, Sepúlveda-Amor, Bennouna, Skotnikov, Cançado Trindade, Yusuf, Greenwood, Xue, Donoghue; Secretario: Couvreur.

*
* *

El párrafo final (párr. 76) de la opinión consultiva dice lo siguiente:

“... ”

LA CORTE,

1) Por unanimidad,

Determina que es competente para emitir la opinión consultiva solicitada;

2) Por unanimidad,

Decide acceder a la solicitud de que emita una opinión consultiva;

3) *Opina*:

a) Con respecto a la pregunta I,

Por unanimidad,

Que el Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo era competente, en virtud del artículo II de su Estatuto, para entender de la demanda presentada contra el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola el 8 de julio de 2008 por la Sra. Ana Teresa Sáez García;

b) Con respecto a las preguntas II a VIII,

Por unanimidad,

Que esas preguntas no necesitan otras respuestas de la Corte;

c) Con respecto a la pregunta IX,

Por unanimidad,

Que la decisión pronunciada por el Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo en su fallo No. 2867 es válida.”

*
* *

El Magistrado Cançado Trindade añadió una opinión separada a la opinión consultiva de la Corte; el Magistrado Greenwood añadió una declaración a la opinión consultiva de la Corte.

*
* *

Historia de la controversia (párrs. 1 a 18)

La Corte comienza por recordar que las cuestiones sobre las que se ha solicitado la opinión consultiva se exponen en la resolución aprobada el 22 de abril de 2010 por la Junta Ejecutiva del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (en adelante, “el FIDA” o el “Fondo”) (esa resolución figura en el Anexo 1 del presente resumen). La Corte hace a continuación un breve resumen de la historia de la controversia.

Competencia de la Corte (párrs. 19 a 27)

La Corte se ocupa primero de la cuestión de si es competente para responder a la solicitud. Después de recordar que la solicitud de que emitiera una opinión consultiva fue presentada en virtud del artículo XII del anexo del Estatuto del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, “TAOIT”), la Corte señala que la Junta Ejecutiva ha hecho la declaración debida por la que reconocía la competencia del Tribunal, conforme a lo dispuesto en el artículo II, párrafo 5, del Estatuto del Tribunal. La Corte observa que la facultad de la Junta Ejecutiva para solicitar una opinión consultiva y la competencia de la Corte para emitir esa opinión están fundadas en la Carta de las Naciones Unidas y el Estatuto de la Corte y no únicamente en el artículo XII del anexo del Estatuto del Tribunal. Además de esa última disposición, la Corte examina el Artículo 96 de la Carta de las Naciones Unidas, el Artículo 65, párrafo 1, de su propio Estatuto y el artículo XIII, párrafo 2, del Acuerdo de relación entre las Naciones Unidas y el Fondo (en adelante, el “Acuerdo de relación”) (esas disposiciones figuran en el Anexo 2 del presente resumen). La Corte indica que la solicitud presentada por el Fondo de que examinara un fallo referente a su acogida del Mecanismo Mundial y la cuestión de si empleó a la Sra. Sáez García presentan efectivamente “cuestiones jurídicas” que surgen “en el ámbito de las actividades del Fondo”. La Corte señala que, si bien la autorización concedida al FIDA por el artículo XIII, párrafo 2, del Acuerdo de relación excluye “las cuestiones que interesen

a las relaciones mutuas del Fondo y las Naciones Unidas u otros organismos especializados”, esa exclusión no impide a la Corte examinar las relaciones entre el Fondo y el Mecanismo Mundial o la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, que no son organismos especializados, en la medida en que esas relaciones resultan pertinentes en relación con las preguntas formuladas a la Corte por el FIDA. En consecuencia, la Corte determina que el Fondo está facultado para solicitar una opinión consultiva sobre la cuestión de la validez de la decisión pronunciada por el TAOIT en su fallo No. 2867 y que la Corte es competente para examinar la solicitud de que emita una opinión consultiva.

Alcance de la competencia de la Corte (párrs. 28 a 32)

En virtud del artículo VI, párrafo 1, del Estatuto del TAOIT, los fallos del Tribunal serán definitivos e inapelables. Sin embargo, de conformidad con el artículo XII, párrafo 1, del Estatuto del TAOIT y el artículo XII, párrafo 1, de su anexo, respectivamente, la OIT y las organizaciones internacionales que hayan formulado la declaración en la que reconocen la competencia del TAOIT pueden no obstante impugnar el fallo del TAOIT dentro de los términos de esas disposiciones. En virtud del artículo XII, párrafo 2, del Estatuto del TAOIT y de su anexo, la opinión de esta Corte emitida en virtud de esas disposiciones es “obligatoria”. Como dijo la Corte en *Fallos dictados por el Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo con motivo de las demandas presentadas contra la UNESCO* (opinión consultiva, *I.C.J. Reports 1956*, pág. 77; en adelante, la “opinión consultiva de 1956”), ese efecto va más allá del alcance atribuido por la Carta y el Estatuto de la Corte a una opinión consultiva. No afecta al modo en que funciona la Corte, que sigue estando determinado por su Estatuto y Reglamento. La potestad de la Corte de revisar un fallo del TAOIT en virtud del artículo XII del anexo del Estatuto del TAOIT a petición del organismo especializado correspondiente se limita a dos motivos: que el Tribunal confirmara erróneamente su competencia o que la decisión estuviese viciada por un fallo fundamental en el procedimiento seguido. La Corte cita la sección correspondiente de la opinión consultiva de 1956, en la que había puesto de relieve los límites del primero de esos motivos. La Corte observa que en la opinión consultiva de 1956 había afirmado que la revisión no reviste la naturaleza de un recurso de apelación sobre el fondo del fallo y que la impugnación no se puede transformar en un procedimiento contra el modo en que se ha ejercitado la competencia ni contra el fundamento de la decisión. Con respecto al otro motivo, la Corte, remitiéndose a su opinión consultiva sobre la *Petición de revisión del fallo No. 158 del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas*, recuerda que un error de procedimiento es fundamental e impide que se haga justicia cuando es de tal naturaleza que viola el derecho del funcionario a presentar su caso y, en ese sentido, impide que se haga justicia al funcionario (*I.C.J. Reports 1973*, pág. 209, párr. 92).

La discreción de la Corte (párrs. 33 a 48)

La Corte recuerda que el Artículo 65 de su Estatuto deja claro que tiene discreción para responder o no a una solicitud de que emita una opinión consultiva. Al ejercitarla, la Corte ha de tener en cuenta su doble carácter, como órgano principal de las Naciones Unidas y como órgano judicial. Desde muy pronto, la Corte declaró que el ejercicio de su competencia consultiva representa su participación en las actividades de la Organización y, en principio, no se debe denegar una solicitud (*Interpretación de los tratados de paz con Bulgaria, Hungría y Rumania (Primera fase), opinión consultiva, I.C.J. Reports 1950*, págs. 71 y 72). Esto se refleja también en la afirmación que hizo posteriormente la Corte, en la única otra impugnación ante ella de una decisión del TAOIT, de que serían necesarias razones imperiosas para justificar una denegación (opinión consultiva de 1956, *I.C.J. Reports 1956*, pág. 86).

La Corte examina a continuación el principio de igualdad ante ella del FIDA, por un lado, y de la funcionaria, por el otro; a saber, la igualdad de acceso a la Corte y la igualdad en las actuaciones ante la Corte. La Corte considera que el principio de igualdad, que se deriva de las exigencias de la buena administración de la justicia, debe interpretarse ahora que incluye el acceso en condiciones de igualdad a los recursos de apelación o remedios similares disponibles, salvo que se pueda justificar una excepción por motivos objetivos y razonables. Cabe preguntarse hoy con razón si el sistema establecido en 1946 cumple con el principio actual de igualdad de acceso a cortes y tribunales. Si bien la Corte no se halla en situación de reformar ese sistema, puede intentar que, en la medida de lo posible, haya una igualdad en las actuaciones ante ella. En la presente causa, la desigualdad entre la posición ante la Corte de la institución empleadora y su funcionaria, que se deriva de las disposiciones del Estatuto de la Corte, ha sido paliada en gran medida por la decisión de la Corte de que el Presidente del Fondo le había de transmitir cualquier declaración en la que se expusiesen los puntos de vista que la Sra. Sáez García deseara señalar a la atención de la Corte, y por la decisión de la Corte de que no habría procedimiento oral (puesto que el Estatuto de la Corte no permite a las personas físicas comparecer en audiencias en esas causas). Si bien el proceso para garantizar la igualdad en las actuaciones no estaba exento de dificultades, la Corte llega a la conclusión de que, al final de ese proceso, sí que tiene la información que necesita para decidir sobre las cuestiones presentadas; que tanto el Fondo como la Sra. Sáez García han tenido oportunidades adecuadas y en gran medida iguales de presentar sus argumentos y responder a los de la otra parte; y que, en esencia, el principio de igualdad en las actuaciones ante la Corte que exigen su carácter judicial inherente y la buena administración de la justicia, ha sido respetado.

A tenor del análisis *supra*, la Corte mantiene su preocupación sobre la desigualdad de acceso a ella y sigue preocupada

por la cantidad de tiempo que se tomó el Fondo para cumplir con los procedimientos dirigidos a asegurar la igualdad en las presentes actuaciones. No obstante, tomando las circunstancias de la causa en su totalidad, y en particular las medidas que ha adoptado para reducir la desigualdad en las actuaciones ante ella, la Corte considera que las razones que podían llevarla a declinar emitir una opinión consultiva no son suficientemente imperiosas como para exigirle que así lo haga.

Fondo (párrs. 49 a 99)

La Corte recuerda que la solicitud de una opinión consultiva se refiere a la validez del fallo emitido por el TAOIT en relación con el contrato de empleo de la Sra. Sáez García. El 1 de marzo de 2000, el FIDA ofreció a la Sra. Sáez García, nacional de Venezuela, un contrato de plazo fijo de dos años de duración de categoría P-4 como Oficial de Programas en el Mecanismo Mundial, una entidad acogida por el FIDA. El objetivo del Mecanismo Mundial (establecido por la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en particular en África) es movilizar y canalizar recursos financieros a los países en desarrollo. Aceptó esa oferta el 17 de marzo de 2000. Posteriormente, su contrato fue prorrogado dos veces, hasta el 15 de marzo de 2004 y el 15 de marzo de 2006, respectivamente. Además, a partir del 22 de marzo de 2002, su cargo cambió a “Directora de Programas, Región de América Latina” y es mencionado posteriormente, en el aviso de no renovación de su contrato, como “Directora de Programas de la oficina regional para América Latina y el Caribe del Mecanismo Global”. Por conducto de un memorando de 15 de diciembre de 2005, el Director Gerente del Mecanismo Mundial le informó de que la Conferencia de las Partes había decidido recortar en un 15% el presupuesto del Mecanismo Mundial para 2006-2007. Como consecuencia, había que reducir el número de funcionarios pagados con cargo al presupuesto básico. Por ello, su puesto sería suprimido y su contrato no sería renovado cuando expirase el 15 de marzo de 2006. Le ofrecía un contrato de seis meses de duración como consultora, desde el 26 de marzo hasta el 15 de septiembre de 2006, en un “intento de reubicarla y encontrarle un empleo alternativo adecuado”. La Sra. Sáez García no aceptó ese contrato. El 10 de mayo de 2006, la Sra. Sáez García solicitó un procedimiento de conciliación, que terminó sin acuerdo el 22 de mayo de 2007. Entonces impugnó la decisión del Director Gerente presentando un recurso ante la Junta Mixta de Apelación del Fondo en virtud del Manual de procedimientos de recursos humanos del FIDA. El 13 de diciembre de 2007, la Junta Mixta de Apelación recomendó por unanimidad que se rehabilitase en su cargo a la Sra. Sáez García y que se le pagasen los salarios, subsidios y derechos que no había percibido. El 4 de abril de 2008, el Presidente del Fondo rechazó las recomendaciones. Entonces, el 8 de julio de 2008, la Sra. Sáez García presentó una demanda ante el Tribunal solicitándole

que “anulase la decisión del Presidente del FIDA por la que había desestimado el recurso de la demandante”, ordenase su rehabilitación y le concediese el pago de diversas indemnizaciones. En su fallo de 3 de febrero de 2010, el Tribunal decidió que “la decisión del Presidente del 4 de abril de 2008 se anula” y ordenó el pago de daños y perjuicios y costas.

Con respecto a las atribuciones del Fondo, el Mecanismo Mundial, la Conferencia de las Partes y la secretaría permanente de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y las relaciones entre ellos, la Corte examina las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y el memorando de entendimiento entre la Conferencia de las Partes en la Convención de Lucha contra la Desertificación y el Fondo relativo a las modalidades y el funcionamiento administrativo del Mecanismo Mundial (en adelante, el “memorando de entendimiento”). La Corte observa que, si bien la secretaría permanente está ligada institucionalmente a las Naciones Unidas, no está plenamente integrada en el programa de trabajo ni en la estructura administrativa de ningún departamento ni programa en concreto. La Corte recuerda que, en virtud del Acuerdo relativo a la sede celebrado entre la secretaría permanente y Alemania, la secretaría de la Convención tiene capacidad jurídica para contratar y adquirir bienes muebles e inmuebles y disponer de ellos y actuar en justicia en el país anfitrión. La Corte observa que, en la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, la Conferencia de las Partes y la secretaría permanente se establecen expresamente como instituciones y se les conceden diversas potestades. En cambio, el Mecanismo Mundial no está incluido en la parte de la Convención titulada “Instituciones” y ni la Convención ni ningún acuerdo relativo a la sede como el de la secretaría permanente le conceden ninguna potestad expresa de contratar ni de celebrar ningún acuerdo. Además, no hay nada en el expediente que obra ante la Corte que indique que haya celebrado alguna vez contratos ni acuerdos. La posición del Mecanismo Mundial puede diferenciarse también de la del Fondo, que, en virtud del artículo 10, sección 1, del Convenio constitutivo del FIDA, tiene personalidad jurídica internacional y en virtud del artículo II, sección 3 de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunities de los Organismos Especializados de 21 de noviembre de 1947, tiene capacidad para contratar y adquirir bienes muebles e inmuebles y disponer de ellos. La Corte señala que en la Convención se encarga a la Conferencia de las Partes que identifique la entidad que ha de ser organización huésped y adopte con ella las disposiciones apropiadas para su funcionamiento administrativo. Ese fue el motivo por el que se celebró un memorando de entendimiento entre la Conferencia de las Partes y el FIDA en 1999, como se ha descrito más arriba. Ni la Convención ni el memorando de entendimiento confieren expresamente personalidad jurídica al Mecanismo Mundial ni le dotan expresamente de otro modo de la capacidad de celebrar acuerdos jurídicos. Además, a tenor de los distintos instrumentos por

los que se establecen el FIDA, la Conferencia de las Partes, el Mecanismo Mundial y la secretaría permanente, y de la práctica que figura en la documentación que obra en poder de la Corte, el Mecanismo Mundial no tenía facultad para celebrar contratos, acuerdos ni “arreglos”, ni internacional ni nacionalmente, ni ha pretendido ejercer esa facultad.

A. Respuesta a la pregunta I

La Corte se ocupa a continuación de las preguntas que se le han hecho para que emita una opinión consultiva y señala que esas preguntas se deben formular en términos neutrales, en lugar de asumir conclusiones sobre cuestiones de derecho que están en litigio. No deben incluir razonamientos ni argumentos. Las preguntas formuladas en la presente causa se apartan de esa norma, que refleja la práctica habitual. No obstante, la Corte responderá a ellas.

Se pide a la Corte que emita su opinión sobre la competencia del TAOIT para atender la demanda presentada contra el Fondo el 8 de julio de 2008 por la Sra. Sáez García. La competencia del Tribunal con respecto a las demandas presentadas por miembros de personal de organizaciones distintas de la OIT se basa en el artículo II, párrafo 5, de su Estatuto, de acuerdo con el cual “[e]l Tribunal es también competente para conocer de las demandas fundadas en la inobservancia, de fondo o de forma, de las disposiciones de los contratos de trabajo y del Estatuto del Personal relativas a los funcionarios de cualquier otra organización internacional” que cumpla los criterios establecidos en el anexo del Estatuto del TAOIT y que haya formulado una declaración admitiendo la competencia del Tribunal.

El Fondo considera que la Sra. Sáez García es miembro del personal del Mecanismo Mundial, no del Fondo, y por ello impugnó la competencia del Tribunal para conocer de su demanda. Ante el Tribunal, el Fondo sostuvo que su aceptación de la competencia del TAOIT no se extendía a entidades que acoge en virtud de acuerdos internacionales. Mantuvo que el Mecanismo Mundial no era un órgano del Fondo y que, incluso aunque el Fondo administraba el Mecanismo Mundial, esto no hacía que la demandante fuese miembro del personal del Fondo, ni hacía que las actuaciones del Director Gerente del Mecanismo Mundial fuesen atribuibles al Fondo. Según el Fondo, a pesar de que se aplicaban a la demandante las políticas, el reglamento y el estatuto del personal del FIDA, no era miembro del personal del Fondo. A la inversa, la demandante alegó que había sido miembro del personal del FIDA durante todo el período en cuestión, hasta su separación el 15 de marzo de 2006 y que en todas sus cartas de nombramiento y renovación de contrato se le ofrecía un puesto en el Fondo. En su fallo No. 2867 de 3 de febrero de 2010, el Tribunal desestimó las excepciones de incompetencia esgrimidas por el Fondo y se declaró competente para entender de todos los alegatos formulados en la demanda presentada por la Sra. Sáez García. Es esa confirmación por parte del Tribunal de su “competencia para entender” de la demanda

presentada por la Sra. Sáez García lo que impugna la Junta Ejecutiva del Fondo y constituye el objeto de la primera pregunta formulada a la Corte. En virtud del artículo II, párrafo 5, de su Estatuto, el Tribunal podía conocer de la demanda solo si la demandante era funcionaria de una organización que hubiese reconocido la competencia del Tribunal y si la demanda se refería a la inobservancia de las disposiciones del contrato de trabajo de esa funcionaria o las disposiciones del estatuto del personal de la organización. El primer conjunto de condiciones ha de ser examinado en el marco de la competencia *ratione personae* del Tribunal, mientras que el segundo ha de ser considerado dentro del contexto de su competencia *ratione materiae*. La Corte examinará a continuación esos dos conjuntos de condiciones.

1. Competencia *ratione personae* del Tribunal en relación con la demanda presentada por la Sra. Sáez García

Puesto que quienes pueden recurrir ante el TAOIT son los miembros del personal del FIDA, la Corte examinará ahora si la Sra. Sáez García era funcionaria del Fondo, o de alguna otra entidad que no había reconocido la competencia del Tribunal. La Corte apunta que en el presente contexto, se puede considerar que las expresiones “funcionaria” y “miembro del personal” significan lo mismo y por ello las usa indiferentemente. En la Política en materia de recursos humanos del FIDA se define a los miembros del personal como “personas o persona titulares de un contrato ordinario, de carrera, de plazo fijo, temporal o indefinido con el Fondo”. Para gozar de la condición de miembro del personal del Fondo, la Sra. Sáez García tendría que haber sido titular de uno de los contratos mencionados con el Fondo. La Corte señala que el 1 de marzo de 2000, la Sra. Sáez García recibió una oferta de empleo, escrita en papel con membrete del Fondo, de “un contrato de plazo fijo por un período de dos años con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)”. En la carta se indicaba que el nombramiento “se haría de acuerdo con las disposiciones generales del Manual de políticas de personal del FIDA ... [y] con las instrucciones administrativas que se publiquen ... en relación con la aplicación del Manual”. En la oferta de nombramiento se señalaba también que el FIDA podría dar por finalizado su contrato con un preaviso por escrito de un mes y que la Sra. Sáez García había de pasar por el período de prueba prescrito en el Manual de políticas de personal. Además, con arreglo a las condiciones de la oferta, se le exigía dar un preaviso por escrito como mínimo de un mes al FIDA si desease poner fin a su contrato. Las renovaciones de su contrato hasta marzo de 2004 y hasta marzo de 2006, respectivamente, mencionaban una “prórroga de su contrato con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola”. En las cartas de renovación se decía también que todas las demás condiciones de empleo permanecerían iguales y que su contrato “seguiría rigiéndose por el Manual de políticas de personal, junto con las disposiciones del Manual de Recursos Humanos relativas a su aplicación”.

La Corte señala que un contrato de empleo celebrado entre una persona física y una organización internacional es una fuente de derechos y obligaciones para las partes en él. En ese contexto, la Corte apunta que la oferta de nombramiento aceptada por la Sra. Sáez García el 17 de marzo de 2000 fue hecha, en nombre del Fondo, por el Director de su División de Personal, y que las renovaciones posteriores de ese contrato fueron firmadas por funcionarios de la misma División del Fondo encargados de las cuestiones de personal. El Fondo no pone en duda la habilitación concedida a esos funcionarios para actuar en su nombre en cuestiones de personal. Esas ofertas se hicieron de acuerdo con las disposiciones generales del Manual de políticas de personal, en el que figuraban entonces el reglamento y estatuto aplicables a los miembros del personal del Fondo. Como afirmó la Corte en su opinión consultiva de 1956, el reglamento y estatuto del personal de la organización en cuestión “constituyen el fundamento jurídico en el que ha de apoyarse la interpretación del contrato” (*I.C.J. Reports 1956*, pág. 94). De ello se deduce que se estableció una relación de empleo, basada en los elementos contractuales y estatutarios mencionados, entre la Sra. Sáez García y el Fondo. Esa relación le otorgaba la condición de miembro del personal de la organización.

Prueban también la relación jurídica de la Sra. Sáez García con el Fondo como miembro del personal los hechos que rodean a su recurso contra la decisión de suprimir su puesto y la consiguiente no renovación de su contrato de plazo fijo. Inicialmente, interpuso sus reclamaciones dentro de los mecanismos internos establecidos por el Fondo para tratar de las reclamaciones del personal, a saber, el procedimiento de conciliación y la Junta Mixta de Apelación, y ambos se llevaron a cabo de acuerdo con el Manual de procedimientos de recursos humanos. El memorando de 4 de abril de 2008 del Presidente del FIDA por el que rechazó las recomendaciones de la Junta Mixta de Apelación no incluye ninguna indicación de que la Sra. Sáez García no fuese miembro del personal del Fondo. Al contrario, en ese memorando se afirma que “la no renovación de su contrato de plazo fijo estaba de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1.21.1 del Manual de procedimientos de recursos humanos del FIDA”. Tampoco hay nada que sugiera que, al rechazar la recomendación de la Junta Mixta de Apelación, el Presidente estuviese actuando de ningún otro modo que no fuese en su condición de Presidente del FIDA.

La Corte desestima a continuación tres argumentos adicionales presentados por el Fondo en apoyo de su punto de vista de que la Sra. Sáez García no era miembro del personal del Fondo. Con respecto al argumento del Fondo de que una instrucción administrativa publicada por el FIDA en forma de Boletín del Presidente el 21 de enero de 2004 tenía por objetivo “precisar y aclarar la situación jurídica del personal que trabaja para el Mecanismo Mundial” y deja claro que “si bien el personal del Mecanismo Mundial no es personal del FIDA, algunas reglas y reglamentaciones del FIDA se

aplican *mutatis mutandis* al personal del Mecanismo Mundial”, la Corte afirma que las disposiciones del Boletín del Presidente del FIDA constituyen otra prueba de la aplicabilidad del reglamento y estatuto del personal del FIDA a los contratos de plazo fijo de la Sra. Sáez García y proporcionan otra indicación de la existencia de una relación de empleo entre ella y el Fondo. Con respecto al argumento del Fondo de que el TAOIT carecía de competencia porque ni la Conferencia de las Partes ni el Mecanismo Mundial han reconocido su competencia, la Corte observa que el Tribunal no basó su competencia con respecto a la demanda presentada por la Sra. Sáez García en esa aceptación. Con respecto al argumento del Fondo de que el Tribunal no tenía competencia para examinar la decisión de no renovar el contrato de la Sra. Sáez García que había adoptado el Director Gerente del Mecanismo Mundial porque este no era un miembro del personal del FIDA, la Corte considera que la condición del Director Gerente es indiferente en relación con la competencia *ratione personae* del Tribunal, que depende únicamente de la condición de la Sra. Sáez García.

Habida cuenta de cuanto antecede, la Corte concluye que el Tribunal era competente *ratione personae* para conocer de la demanda interpuesta por la Sra. Sáez García contra el FIDA el 8 de julio de 2008.

2. Competencia *ratione materiae* del Tribunal

En su condición de miembro del personal del Fondo, la Sra. Sáez García tenía derecho, en virtud del Manual de procedimientos de recursos humanos, a presentar su demanda ante el TAOIT. El Fondo, sin embargo, alega que incluso suponiendo que el Tribunal tuviese competencia *ratione personae* sobre la demandante porque fuese miembro del personal del Fondo, el Tribunal seguiría sin tener competencia *ratione materiae* sobre la demanda. El Fondo arguye que, basándose en el texto de las alegaciones de la demandante presentadas ante el Tribunal, claramente no es posible encajar su demanda en ninguna de las dos clases de demandas enunciadas en el artículo II, párrafo 5, del Estatuto del Tribunal, a saber: 1) demandas en las que se alegue “la inobservancia, de fondo o de forma, de las disposiciones de los contratos de trabajo relativas a los funcionarios”; y 2) demandas en las que se alegue inobservancia “de las disposiciones del Estatuto del Personal”. El Fondo sostiene también que el Tribunal no era competente para entender de los argumentos invocados por la demandante en función del memorando de entendimiento, la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación ni las decisiones de la Conferencia de las Partes, ya que todos ellos caen fuera del ámbito del artículo II, párrafo 5, del Estatuto del Tribunal. La Sra. Sáez García afirma que el gran número de cuestiones de competencia planteadas por el Fondo en su solicitud de que se emita una opinión consultiva parecen indicar que va realmente más allá de las decisiones sobre competencia adoptadas por el Tribunal y pone en duda el modo en que ha ejercido su

competencia el Tribunal o la amplitud de sus consideraciones al entender de la demanda.

La Corte reitera que la decisión impugnada ante el Tribunal Administrativo era la del Presidente del FIDA que figuraba en un memorando dirigido a la Sra. Sáez García de fecha 4 de abril de 2008 en el que rechazaba las recomendaciones de la Junta Mixta de Apelación de que se rehabilitase en su puesto a la Sra. Sáez García. La Sra. Sáez García impugnaba también la decisión del Director Gerente de no renovar su contrato y alegaba que estaba viciada de abuso de poder y que él no estaba autorizado a determinar el programa de trabajo del Mecanismo Mundial con independencia de la Conferencia de las Partes y del Presidente del FIDA. El Fondo impugnaba la competencia del Tribunal para examinar esas alegaciones ya que ello entrañaría que el Tribunal examinase el proceso de adopción de decisiones del Mecanismo Mundial, para lo que carecía de competencia. El Tribunal desestimó esas objeciones basándose en que “las decisiones del Director Gerente relativas al personal del Mecanismo Mundial son, en derecho, decisiones del Fondo”.

La Corte no puede estar de acuerdo con los argumentos del Fondo de que el Tribunal carecía de competencia para examinar la decisión del Director Gerente del Mecanismo Mundial. En primer lugar, como lo demuestran su carta de nombramiento y las condiciones de su contrato, el Director Gerente del Mecanismo Mundial era un miembro del personal del Fondo cuando adoptó la decisión de no renovar el contrato de la Sra. Sáez García. En segundo lugar, la demanda de la Sra. Sáez García ante el Tribunal entra dentro de la categoría de alegaciones de inobservancia de “las disposiciones de los contratos de trabajo relativas a los funcionarios” conforme a lo especificado en el artículo II, párrafo 5, del Estatuto del Tribunal. En tercer lugar, en las cartas de nombramiento y renovación de contrato de la Sra. Sáez García se estipula claramente que su nombramiento se hace de acuerdo con las disposiciones generales del Manual de políticas de personal del FIDA y cualesquiera modificaciones del mismo, así como las instrucciones administrativas que se publiquen en lo sucesivo en relación con la aplicación del Manual. La inobservancia de las disposiciones de esos instrumentos, o de los aprobados posteriormente para sustituirlos, se podía impugnar ante el Tribunal de acuerdo con el artículo II, párrafo 5, de su Estatuto, y la Sra. Sáez García alegó efectivamente ante el Tribunal violaciones del Manual de procedimientos de recursos humanos. La Corte, por consiguiente, concluye que la demanda de la Sra. Sáez García ante el TAOIT, de resultas de la decisión del Fondo de no renovar su contrato, entra dentro del ámbito de las alegaciones de inobservancia de las disposiciones de su contrato de trabajo y las disposiciones del reglamento y estatuto del personal del Fondo, según lo prescrito en el artículo II, párrafo 5, del Estatuto del Tribunal. En consecuencia, la Corte considera que el Tribunal era competente *ratione materiae* para conocer de la demanda interpuesta ante él por

la Sra. Sáez García con respecto a la no renovación de su contrato por el FIDA.

Con respecto al argumento del Fondo de que el Tribunal carecía de competencia para examinar las disposiciones del memorando de entendimiento y el proceso de adopción de decisiones de la Conferencia de las Partes porque esas cuestiones caen fuera del alcance del artículo II, párrafo 5, de su Estatuto, la Corte opina que el Tribunal no podía evitar examinar los arreglos jurídicos que regulan la relación entre el Mecanismo Mundial y el Fondo, así como la condición del Director Gerente del Mecanismo Mundial y la autoridad a la que debía rendir cuentas. La Corte afirma que incluso aunque, contrariamente a la observación que ha formulado más arriba, el Mecanismo Mundial sí tuviese una personalidad jurídica independiente y la capacidad de celebrar contratos, la conclusión a la que ha llegado más arriba seguiría siendo válida, fundamentalmente sobre la base de los documentos contractuales y las disposiciones del reglamento y estatuto del personal del FIDA. Por ello, la Corte determina, en respuesta a la primera pregunta que le formuló el FIDA, que el TAOIT era competente para entender de la demanda presentada contra el FIDA, de acuerdo con el artículo II de su Estatuto, habida cuenta de que la Sra. Sáez García era miembro del personal del Fondo y su nombramiento se regía por las disposiciones del reglamento y estatuto del personal del Fondo.

B. *Respuesta a las preguntas II a VIII*

Habiendo decidido dar una respuesta afirmativa a la primera pregunta y habiendo concluido que el Tribunal tenía motivos justificados para confirmar su competencia, la Corte considera que su respuesta a la primera pregunta que le formuló el Fondo abarca también todas las cuestiones sobre competencia planteadas por el Fondo en las preguntas II a VIII de su solicitud de que emitiera una opinión consultiva. En la medida en que las preguntas II a VIII solicitan la opinión de la Corte sobre el razonamiento en que se fundaban las conclusiones alcanzadas por el Tribunal, la Corte reitera que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo XII del anexo del Estatuto del TAOIT, la solicitud de una opinión consultiva se limita a la impugnación de una decisión del Tribunal que confirme su competencia o a casos de falta esencial en el procedimiento seguido. La Corte ya se ha ocupado de la impugnación formulada por la Junta Ejecutiva del FIDA contra la decisión del Tribunal que confirmaba su competencia. Puesto que el artículo XII del anexo del Estatuto del TAOIT no le concede ninguna potestad para examinar el razonamiento del Tribunal ni el fondo de sus fallos, la Corte no puede dar su opinión sobre esas cuestiones. Como observó la Corte en su opinión consultiva de 1956, “los motivos dados por el Tribunal para su decisión sobre el fondo, después de que haya confirmado su competencia, no pueden legítimamente servir de base para una impugnación de la competencia del Tribunal” (*I.C.J. Reports 1956*, pág. 99).

Con respecto a la posible existencia de una “falta esencial en el procedimiento seguido” planteada en las preguntas II a VIII, la Corte recuerda que explicó ese concepto en su opinión consultiva de 1973 sobre la *Petición de revisión del fallo No. 158 del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas*, como se expone más arriba. En las preguntas II a VIII no se especifica ninguna falta esencial en el procedimiento que haya podido cometer el Tribunal al examinar la demanda contra el Fondo. Así, en opinión de la Corte, esas preguntas o bien constituyen una repetición de la pregunta sobre competencia, que la Corte ya ha respondido, o bien tienen un objeto que se refiere a cuestiones más amplias que caen fuera del alcance del artículo XII del anexo del Estatuto del TAOIT que fue alegado por el Fondo como base de su solicitud de que se emitiera una opinión consultiva.

C. Respuesta a la pregunta IX

La pregunta IX formulada por la Junta Ejecutiva del FIDA en su solicitud de una opinión consultiva está formulada de la manera siguiente: “¿Qué validez tiene la decisión presentada por el TAOIT en su fallo No. 2867?”. La Corte, habiendo respondido afirmativamente a la primera pregunta del FIDA, y habiendo por ello decidido que el Tribunal estaba enteramente justificado al confirmar su competencia, y no habiendo encontrado ninguna falta esencial en el procedimiento que hubiera podido cometer el Tribunal, determina que la decisión presentada por el TAOIT en su fallo No. 2867 es válida.

ANEXO 1

Resolución aprobada por la Junta Ejecutiva del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola el 22 de abril de 2010

En su 99º período de sesiones, celebrado los días 21 y 22 de abril de 2010, la Junta Ejecutiva del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola:

Considerando que, en su fallo No. 2867 del 3 de febrero de 2010, el Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo (TAOIT) confirmó su competencia en relación con la demanda presentada por la Sra. A.T.S.G. contra el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, Considerando que el artículo XII del anexo del Estatuto del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo dispone lo siguiente:

“1. En los casos en que el consejo ejecutivo de una organización internacional que haya formulado la declaración prevista en el párrafo 5 del artículo II del Estatuto del Tribunal impugne una decisión del Tribunal que confirme su competencia, o considere que una decisión del Tribunal está viciada por una falta esencial en el procedimiento seguido, el consejo ejecutivo interesado someterá con carácter consultivo a la Corte Internacional de Justicia la cuestión de la validez de la decisión del Tribunal.

2. La opinión expresada por la Corte será de obligado cumplimiento.”

Considerando que la Junta Ejecutiva, tras someter a examen esa cuestión, desea acogerse a las disposiciones de dicho artículo,

Decide presentar las cuestiones jurídicas siguientes a la Corte Internacional de Justicia a fin de recabar una opinión consultiva:

I. ¿Era el TAOIT competente, en virtud del artículo II de su Estatuto, para atender la demanda presentada contra el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (en adelante, el “Fondo”) el 8 de julio de 2008 por la Sra. A.T.S.G., un particular que era miembro del personal del Mecanismo Mundial de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en particular en África (en adelante, la “Convención”) respecto de la cual el Fondo actúa solo como organización de acogida?

II. Teniendo en cuenta que, según revelan las actas, las partes en la controversia relativa al fallo No. 2867 del TAOIT estaban de acuerdo en que el Fondo y el Mecanismo Mundial son entidades con personalidad jurídica propia y que la demandante era miembro del personal del Mecanismo Mundial, y tomando en consideración todos los documentos, normas y principios pertinentes, ¿quedaba fuera de la competencia del TAOIT y/o constituía una falta esencial en el procedimiento seguido por el TAOIT la declaración presentada en apoyo de la decisión que confirmaba su competencia, en la que se indicaba que “el Mecanismo Mundial ha de asimilarse a las diversas dependencias administrativas del Fondo a todos los efectos administrativos”, y que el “efecto de esto es que las decisiones administrativas adoptadas por el Director Gerente en relación con el personal del Mecanismo Mundial son, de acuerdo con la ley, decisiones del Fondo”?

III. ¿Quedaba fuera de la competencia del TAOIT y/o constituía una falta esencial en el procedimiento seguido por el TAOIT la declaración general presentada en apoyo de la decisión que confirmaba su competencia, en la que se indicaba que “el Mecanismo Mundial ha de asimilarse a las diversas dependencias administrativas del Fondo a todos los efectos administrativos”?

IV. ¿Quedaba fuera de la competencia del TAOIT y/o constituía una falta esencial en el procedimiento seguido por el TAOIT la decisión en la que confirmaba su competencia de considerar la declaración del demandante alegando un abuso de autoridad por parte del Director Gerente del Mecanismo Mundial?

V. ¿Quedaba fuera de la competencia del TAOIT y/o constituía una falta esencial en el procedimiento seguido por el TAOIT la decisión en la que confirmaba su competencia de considerar la declaración del demandante alegando que la decisión del Director Gerente de no renovar el contrato de la demandante constituía un error de derecho?

VI. ¿Quedaba fuera de la competencia del TAOIT y/o constituía una falta esencial en el procedimiento seguido por el TAOIT la decisión en la que confirmaba su competencia para interpretar el memorando de entendimiento entre la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en particular en África y el FIDA (en adelante, el “memorando”), el Convenio y el Convenio Constitutivo del FIDA?

VII. ¿Quedaba fuera de la competencia del TAOIT y/o constituía una falta esencial en el procedimiento seguido por el TAOIT la decisión en la que confirmaba su competencia para determinar que, al desempeñar un papel de intermediación y apoyo en el marco del memorando, el Presidente estaba actuando en nombre del FIDA?

VIII. ¿Quedaba fuera de la competencia del TAOIT y/o constituía una falta esencial en el procedimiento seguido por el TAOIT la decisión en la que confirmaba su competencia para sustituir la decisión discrecional del Director Gerente del Mecanismo Mundial con la suya propia?

IX. ¿Qué validez tiene la decisión presentada por el TAOIT en su fallo No. 2867?

ANEXO 2

Artículo XII del anexo del Estatuto del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo

1. En los casos en que el consejo ejecutivo de una organización internacional que haya formulado la declaración prevista en el párrafo 5 del artículo II del Estatuto del Tribunal impugne una decisión del Tribunal que confirme su competencia, o considere que una decisión del Tribunal está viciada por una falta esencial en el procedimiento seguido, el consejo ejecutivo interesado someterá con carácter consultivo a la Corte Internacional de Justicia la cuestión de la validez de la decisión del Tribunal.

2. La opinión expresada por la Corte será de obligado cumplimiento.

Artículo 96 de la Carta de las Naciones Unidas

1. La Asamblea General o el Consejo de Seguridad podrán solicitar de la Corte Internacional de Justicia que emita una opinión consultiva sobre cualquier cuestión jurídica.

2. Los otros órganos de las Naciones Unidas y los organismos especializados que en cualquier momento sean autorizados para ello por la Asamblea General, podrán igualmente solicitar de la Corte opiniones consultivas sobre cuestiones jurídicas que surjan dentro de la esfera de sus actividades.

Artículo 65 del Estatuto de la Corte

1. La Corte podrá emitir opiniones consultivas respecto de cualquier cuestión jurídica, a solicitud de cualquier organismo autorizado para ello por la Carta de las Naciones Unidas, o de acuerdo con las disposiciones de la misma.

2. Las cuestiones sobre las cuales se solicite opinión consultiva serán expuestas a la Corte mediante solicitud escrita, en que se formule en términos precisos la cuestión respecto de la cual se haga la consulta. Con dicha solicitud se acompañarán todos los documentos que puedan arrojar luz sobre la cuestión.

Artículo XIII, párrafo 2, del Acuerdo de relación entre las Naciones Unidas y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

La Asamblea General de las Naciones Unidas autoriza al Fondo a solicitar de la Corte Internacional de Justicia opiniones consultivas sobre cuestiones jurídicas que surjan en el ámbito de las actividades del Fondo, salvo las cuestiones que interesen a las relaciones mutuas del Fondo y las Naciones Unidas u otros organismos especializados. Tales solicitudes las podrá dirigir a la Corte el Consejo de Gobernadores del Fondo, o su Junta Ejecutiva actuando por autorización del Consejo de Gobernadores. El Fondo informará al Consejo Económico y Social de toda solicitud de ese tipo que se dirija a la Corte.

*
* *

Opinión separada del Magistrado Caçado Trindade

1. En su opinión separada, compuesta de 15 partes, el Magistrado Caçado Trindade comienza por explicar que, aunque ha votado a favor de la aprobación de la presente opinión consultiva, se siente obligado a dejar constancia de los fundamentos de su posición personal sobre determinadas cuestiones planteadas en el curso del presente procedimiento consultivo, que tocan puntos de epistemología jurídica que constituyen la base del derecho contemporáneo y del derecho interno de las Naciones Unidas (parte I), como la incipiente aparición de las personas físicas como sujetos de derecho internacional, dotados de capacidad jurídica internacional, y sus llamamientos a que se respete el principio de la igualdad de armas en los litigios administrativos internacionales.

2. Después de examinar los antecedentes de hecho (parte II) y señalar a la atención la decisión del Tribunal Administrativo de la OIT (TAOIT) de que el FIDA cumpliera su fallo No. 2867 de 2010 en favor de la persona física demandante, la Sra. Ana Teresa Sáez García (parte III), el Magistrado Caçado Trindade señala que la posición de la persona física como sujeto de derechos en el derecho internacional es el meollo de la cuestión dirimida ante la Corte en la presente opinión consultiva. El Magistrado señala después a la atención la persistente dificultad a que se ha enfrentado la persona física demandante (parte IV), porque todas sus comunicaciones habían de ser transmitidas a la Corte por conducto del FIDA, lo que planteaba la cuestión de la aplicación del principio de la buena administración de la justicia (*la bonne administration de la justice*).

3. Ocupándose de la petición de igualdad de armas (*égalité des armes*) formulada por la persona física demandante, el Magistrado Caçado Trindade distingue dos formas de desigualdad distintas en el presente procedimiento consultivo (parte V). La primera se refiere al hecho de que, de conformidad con el artículo XII del anexo del Estatuto del TAOIT, solo la organización internacional concernida, el FIDA, puede impugnar una decisión desfavorable del TAOIT ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) (una cuestión que fue examinada por el TAOIT en su fallo No. 3003 de 2011, relativo a la petición del FIDA de que se suspendiera la ejecución del fallo No. 2867 del TAOIT, en que se había dado la razón a la demandante, la Sra. Sáez García). La segunda forma de desigualdad procesal se refiere a la posición de la persona física demandante en las presentes actuaciones ante esta Corte, y más en concreto a un aspecto del que no se ocupaba el fallo No. 3003 de 2011 del TAOIT (pero que sí había tocado la propia Sra. Sáez García), a saber, el hecho de que solo el FIDA (que era la parte contraria a ella en la presente causa) puede dirigirse directamente a la Corte y que todas las comunicaciones y los escritos de la demandante dirigidos a la CIJ habían de presentarse por conducto del FIDA.

4. A continuación, el Magistrado Cançado Trindade señala las posiciones totalmente distintas de la persona física demandante y del FIDA en el presente procedimiento consultivo (parte VI). Recuerda que el mismo problema había llevado a que en 1995 la Asamblea General de las Naciones Unidas suprimiese el procedimiento de revisión por parte de la CIJ de las decisiones del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, teniendo en cuenta el principio de la igualdad de las partes. Durante el presente procedimiento consultivo ante la CIJ, las dificultades que sufrió la demandante original, la Sra. Sáez García (derivadas del hecho de que dependía del FIDA para la simple transmisión de documentos a la Corte), exigió dos veces que interviniera la secretaria de la Corte, en nombre de la buena administración de la justicia.

5. En la parte VII de su opinión separada, el Magistrado Cançado Trindade emprende un examen del problema recurrente de la falta de igualdad de armas en los procedimientos de revisión del tipo del que tiene ante sí la CIJ. Comienza por advertir que, a pesar de que nos encontramos ante principios generales del derecho como la igualdad de armas (*égalité des armes*) ante los tribunales y el principio de la *bonne administration de la justice*, el hecho es que, lamentablemente, el problema en cuestión ha persistido durante más de medio siglo (56 años), “con gran detrimento para las personas físicas, sujetos de derechos en virtud del derecho internacional administrativo o el derecho de las Naciones Unidas”.

6. Procede a continuación a ofrecer una perspectiva general de las cinco opiniones consultivas anteriores de este tipo emitidas por la CIJ (en 1954, 1956, 1973, 1982 y 1987) y que precedieron a la presente opinión consultiva, de modo que se puedan “apreciar las dificultades experimentadas por la Corte al enfrentarse a una concepción del derecho internacional que tenía la vana pretensión de desafiar el paso del tiempo (como hacen los positivistas jurídicos)”. Eran las opiniones consultivas siguientes: *Efectos de los fallos del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas en los que se fijan indemnizaciones* (1954); *Fallos dictados por el Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo con motivo de las demandas presentadas contra la UNESCO* (1956); *Petición de revisión del fallo No. 158 del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas* (1973); *Petición de revisión del fallo No. 273 del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas* (1982); y *Petición de revisión del fallo No. 333 del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas* (1987).

7. Al final de esa perspectiva general, el Magistrado Cançado Trindade estima que “durante 56 años, han prevalecido a ese respecto la fuerza de la inercia y la letargia mental. La Corte continúa siguiendo ese procedimiento anormal (con respecto a la revisión de los fallos del TAOIT), en 2011 como en 1956”, basándose en “el dogma de otra época de que las personas físicas no pueden comparecer ante la CIJ porque no son sujetos de derecho internacional. El resultado es el procedimiento prehistórico y fosilizado que va en con-

tra de la lógica, el sentido común y el principio básico de la buena administración de la justicia (*la bonne administration de la justice*)”. Recuerda a continuación que, a lo largo de los últimos 56 años, “han manifestado con razón su descontento con la presente situación Magistrados (y también juristas) de diferentes ordenamientos y tradiciones jurídicos”, predecesores suyos en la CIJ. Para el Magistrado Cançado Trindade, “esto no es ninguna sorpresa, ya que nos encontramos ante principios básicos del derecho, como los de la buena administración de la justicia (*la bonne administration de la justice*) y la igualdad de armas (*égalité des armes*) en los procedimientos jurídicos (internacionales)”.

8. El Magistrado Cançado Trindade recuerda además (parte VIII) que, a pesar de la persistencia del problema de la desigualdad procesal (en los procedimientos de las cinco opiniones consultivas anteriores de la Corte, de 1954, 1956, 1973, 1982 y 1987), o independientemente de ese problema, “la CIJ se ha solido inclinar por confirmar la validez de las decisiones en cuestión del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas y del TAOIT, ya fuesen favorables o no a los demandantes originales. Así, en sus opiniones consultivas de 1954, 1973, 1982 y 1987, confirmó las decisiones previas del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, mientras que en su opinión consultiva de 1956 y en la presente de 2012, hizo lo mismo con respecto a las decisiones previas del TAOIT (...). Y sin embargo, el modo en que ha tratado la cuestión de la desigualdad procesal (a saber, decidiendo no tener audiencias durante el procedimiento) ha sido y es”, en su opinión, “absolutamente insatisfactorio: más que una solución, es la capitulación ante un problema persistente”.

9. Siendo esto así, al Magistrado Cançado Trindade le parece que lo más adecuado es rescatar para su examen en el presente contexto, “los avances experimentados por el *jus gentium* de nuestros tiempos con el surgimiento y la consolidación de las personas físicas como sujetos de derecho internacional, con su acceso a la justicia *lato sensu* (incluida la igualdad procesal), con su *locus standi in judicio* y su *jus standi*, con la esperanza de que, en la evolución futura, se las tendrá debidamente en cuenta en el funcionamiento de las jurisdicciones administrativas internacionales en general (incluido, en especial, el procedimiento de revisión)”. Eso es lo que hace el Magistrado en las partes restantes de su opinión separada.

10. En la parte IX de ella, el Magistrado Cançado Trindade se ocupa de la cuestión de la aparición de las personas físicas como sujetos de derecho internacional, dotados de capacidad jurídica internacional. Comienza por señalar el legado de los escritos de los “padres fundadores” del *droit des gens* (Francisco de Vitoria, Alberico Gentili, Francisco Suárez, Hugo Grotius, Samuel Pufendorf, Christian Wolff, Cornelius van Bynkershoek) sobre los sujetos del *jus gentium*. Después de examinar la evolución doctrinal posterior, señala a la atención que la creación de jurisdicciones internacionales permanentes, desde principios del siglo XX (que

comenzó en 1907 con la creación de la Corte Centroamericana de Justicia), “en realidad trascendió una concepción puramente interestatal del *contentieux* internacional”.

11. En nuestros días, —continúa el Magistrado Cançado Trindade— la coexistencia de tribunales internacionales de derechos humanos (el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, seguidos últimamente por la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos) da testimonio de que las personas físicas se erigieron en sujetos de derecho internacional, “dotados de capacidad de entablar procedimientos ante jurisdicciones internacionales”. De hecho, —añade el Magistrado Cançado Trindade— las personas físicas “siempre han permanecido en contacto, directa o indirectamente, con el ordenamiento jurídico internacional. En el período de entreguerras, los experimentos de los *sistemas de protección de minorías* y de *mandatos* en el marco de la Sociedad de las Naciones, por ejemplo, dan testimonio de ello. Fueron seguidos, a ese respecto, por el *sistema de administración fiduciaria* ya en la época de las Naciones Unidas, en paralelo con el establecimiento, en el marco de esta Organización, a lo largo de los años, de los múltiples mecanismos (convencionales o extraconvencionales) de protección internacional de los derechos humanos”.

12. En la parte X de su opinión separada, el Magistrado Cançado Trindade recuerda además que, de hecho, la cuestión de la capacidad procesal de las personas físicas ante la CIJ y su antecesora la Corte Permanente de Justicia Internacional, se planteó con ocasión de la redacción original, en 1920, del Estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional por el Comité Consultivo de Juristas nombrado por la antigua Sociedad de las Naciones. La opinión que prevaleció en 1920, de que “solo los Estados eran personas jurídicas en el orden internacional” y que se ha mantenido hasta la fecha en el Artículo 34 1) del Estatuto de la CIJ (anteriormente, Corte Permanente de Justicia Internacional) “pronto fue duramente criticada en la doctrina más lúcida de la época (ya en la década de 1920)”. En opinión del Magistrado Cançado Trindade, “la opción tomada por los redactores del Estatuto de la antigua Corte Permanente de Justicia Internacional, cristalizada con el paso del tiempo en el Estatuto de la CIJ hasta hoy, es aún más criticable si consideramos que, ya en la primera mitad del siglo XX, hubo experimentos de derecho internacional que conferían de hecho a las personas físicas capacidad procesal ante jurisdicciones internacionales”.

13. Esa evolución del derecho de recurso individual ante las jurisdicciones internacionales —añade el Magistrado Cançado Trindade— “se intensificó y generalizó en la época de las Naciones Unidas”, con la adopción del sistema de recursos individuales en el marco de algunos tratados universales de derechos humanos de nuestro tiempo, además de las convenciones de derechos humanos en el plano regional. La cuestión del acceso de las personas físicas a la justicia internacional, con igualdad procesal, ha evolucionado nota-

blemente en las últimas décadas. Y el Magistrado Cançado Trindade añade:

“La posición dogmática adoptada originalmente en 1920, con ocasión de la preparación y aprobación de su Estatuto, no impidió a la Corte Permanente de Justicia Internacional ocuparse pronto de causas relacionadas con el tratamiento de minorías y habitantes de ciudades y territorios con estatuto jurídico propio. En las consideraciones desarrolladas en el examen de esas cuestiones, la Corte Permanente de Justicia Internacional fue mucho más allá de la dimensión interestatal y tuvo en cuenta la posición de las propias personas físicas (como, por ejemplo, en la opinión consultiva sobre *Competencia de los tribunales de Danzig*, 1928). Desde entonces, la artificialidad de esa dimensión se hizo manifiesta y fue reconocida ya en una etapa temprana de la jurisprudencia de la Corte Permanente de Justicia Internacional.”

14. A continuación, el Magistrado Cançado Trindade menciona ejemplos posteriores de la jurisprudencia de la propia CIJ en el mismo sentido, a saber: la causa *Nottebohm* relativa a la doble nacionalidad (*Liechtenstein c. Guatemala*, 1955); la *Causa relativa a la aplicación del Convenio de 1902 sobre la tutela de los niños* (*Países Bajos c. Suecia*, 1958); la causa del *Enjuiciamiento de prisioneros de guerra paquistaníes* (*Pakistán c. India*, 1973); la *Causa relativa al personal diplomático y consular de los Estados Unidos en Teherán* (*Estados Unidos de América c. Irán*, 1980); la *Causa relativa a Timor Oriental* (*Portugal c. Australia*, 1995); la *Causa relativa a la aplicación de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio* (*Bosnia y Herzegovina c. Yugoslavia*, 1996); y las tres causas sucesivas relativas a la asistencia consular, a saber, la causa *Breard* (*Paraguay c. Estados Unidos de América*, 1998), la causa *LaGrand* (*Alemania c. Estados Unidos de América*, 2001) y la causa *Avena y otros nacionales mexicanos* (*México c. Estados Unidos de América*, 2004).

15. En esas causas, —añade además el Magistrado Cançado Trindade— “uno de sus elementos predominantes era precisamente la situación concreta de las personas físicas directamente afectadas, y no meramente cuestiones abstractas de interés exclusivo de los Estados litigantes en sus relaciones *inter se*”. Además, recuerda igualmente que, en la *Causa relativa a las actividades armadas en el territorio del Congo* (*República Democrática del Congo c. Uganda*, 2000) a la CIJ le preocupaban las “violaciones graves de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario”; y en la *Causa relativa a la frontera terrestre y marítima entre el Camerún y Nigeria* (1996), le preocupaban igualmente “las víctimas de los enfrentamientos armados”. Entre otros ejemplos más recientes en los que “las preocupaciones de la Corte han ido más allá de la concepción interestatal” cabe citar, por ejemplo, la *Causa relativa a cuestiones referentes a la obligación de juzgar o extraditar* (*Bélgica c. Senegal*, 2009), que se refiere al principio de competencia universal en virtud de

la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la opinión consultiva sobre la *Conformidad con el derecho internacional de la declaración unilateral de independencia de las instituciones provisionales de autogobierno de Kosovo* (2010), la *Causa Ahmadou Sadio Diallo (República de Guinea c. República Democrática del Congo)*, 2010), relativa a la detención y expulsión de un extranjero, la *Causa relativa a las inmunidades jurisdiccionales del Estado (Alemania c. Italia)*, reconvención, 2010), la *Causa relativa a la aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (Georgia c. Federación de Rusia)*, 2011) y la *Causa relativa al Templo de Preah Vihear (Camboya c. Tailandia)*, 2011).

16. La “artificialidad de la concepción exclusivamente interestatal de los procedimientos ante la CIJ” queda así “claramente expuesta por la propia naturaleza de algunas de las causas que se le han sometido” y puede recibir otras críticas, por no haberse acompasado a la evolución del derecho internacional. Así ocurre en el procedimiento de revisión, como el seguido en la presente causa consultiva ante la Corte, que desafía el paso del tiempo insistiendo en la concepción anticuada de la falta de *locus standi in judicio* de las personas físicas en los procedimientos de revisión del tipo del sustentado ante la CIJ (parte XII). A ese respecto, el Magistrado Cançado Trindade recuerda que, ya en el décimo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1955), el entonces Secretario General de la Organización (Dag Hammarskjöld) presentó a la Asamblea un memorando titulado “Participación de las personas físicas en procedimientos ante la Corte Internacional de Justicia”, en el que destacó la necesidad de idear un *procedimiento equitativo* en ese ámbito que comenzaba a perfilarse, con “la posible participación de personas físicas en procedimientos ante la Corte Internacional de Justicia”, como *sujetos* de derechos. Así, —prosigue el Magistrado Cançado Trindade— “para mediados del siglo XX, ya se habían reconocido la legitimación procesal de las personas físicas ante las jurisdicciones internacionales y la necesidad de lograr un *procès équitable* (también en el derecho incipiente de las organizaciones internacionales)”.

17. En la parte XIII de su opinión separada, el Magistrado Cançado Trindade aboga enérgicamente por “el imperativo de garantizar la igualdad de las partes en el procedimiento jurídico internacional” ante la CIJ, como “un componente del derecho de acceso a la justicia *lato sensu*”. A ese efecto, examina la contribución de la jurisprudencia en la materia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Afirma después que “está firmemente establecido, en el derecho internacional procesal contemporáneo, que en el curso del litigio se ha de conceder a las partes en litigio la misma oportunidad de presentar sus argumentos y tomar conocimiento de los argumentos presentados y las pruebas aducidas por la

otra parte y comentarlos”. De modo similar, “el *principe du contradictoire* ha marcado con su presencia las jurisdicciones internacionales contemporáneas más diversas”.

18. La parte XIV de la opinión separada del Magistrado Cançado Trindade está consagrada a “la necesidad de asegurar el *locus standi in judicio* y el *jus standi* a las personas físicas ante los tribunales internacionales, entre ellos la CIJ”, para garantizar la igualdad de las partes en el procedimiento jurídico internacional (como un componente del derecho de acceso a la justicia *lato sensu*) en los procedimientos de revisión como el del *cas d’espèce*. Debido a “un dogma obsoleto, impuesto a esta Corte desde sus orígenes históricos”, las personas físicas no pueden comparecer ante ella porque aún no son consideradas sujetos de derecho internacional. El resultado —deplora el Magistrado Cançado Trindade— es que “únicamente la organización internacional concernida (el empleador) tiene *jus standi* y *locus standi in judicio* ante la CIJ, mientras que la persona física (el empleado) depende de la decisión del empleador (de acudir a esta Corte) y, si la cuestión es sometida a la Corte, no puede comparecer ante ella, lo que constituye sin duda una doble desigualdad procesal ante la Corte mundial”.

19. En sus observaciones finales (parte XV), el Magistrado Cançado Trindade sostiene que la competencia consultiva de la CIJ parece ofrecer un marco adecuado para considerar la posibilidad de avanzar en esa esfera, yendo más allá de una perspectiva estrictamente interestatal y superando “un dogma completamente obsoleto”, especialmente en “una época como la nuestra, de *estado de derecho en los planos nacional e internacional*”. La enorme importancia de esa cuestión es que parece ir más allá de una perspectiva interestatal insatisfactoria, siguiendo la evolución reciente en varias esferas del derecho internacional contemporáneo. A su juicio, un tribunal mundial como la CIJ no puede dejar pasar esto inadvertido ni dejar de explorar sus posibilidades. En su opinión, la participación de las personas físicas en los procedimientos de revisión ante la CIJ preservaría el *principe du contradictoire*, “esencial en la búsqueda de la verdad y la consecución de la justicia, garantizando la igualdad de armas (*égalité des armes*) en todo el procedimiento ante la Corte, esencial para la *bonne administration de la justice*”.

20. Para el Magistrado Cançado Trindade, “esto es lógico, ya que, a la personalidad jurídica internacional de las partes debe corresponder su capacidad jurídica plena para hacer valer sus derechos ante la Corte. Además, su participación pública en el procedimiento ante la Corte reconoce el derecho a la libertad de expresión de las propias partes en litigio, al concederles la oportunidad de actuar como verdaderos sujetos de derecho. Esto proporciona a quienes se sienten víctimas y buscan justicia una forma de reparación, al contribuir directamente, con su participación, a la paciente reconstrucción y determinación de los hechos por la propia Corte”. En su opinión, todas esas consideraciones hacen que el tema en cuestión merezca un examen profundo

y minucioso a partir de ahora. Concluye diciendo que “dado que esta Corte ha de desempeñar sus funciones frente a los más grandes retos de nuestro tiempo, ha de reconocer por fin, en su condición de Corte Internacional de *Justicia*, que las personas físicas son sujetos de derecho internacional, del *jus gentium* de nuestro tiempo”.

Declaración del Magistrado Greenwood

El Magistrado Greenwood está de acuerdo con las respuestas dadas por la Corte y el razonamiento en que se

basan. Manifiesta graves reservas en cuanto a la naturaleza unilateral de la disposición del artículo XII del anexo del Estatuto del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo en virtud de la cual se puede recurrir a la Corte y en cuanto a la dificultad de garantizar la igualdad entre la organización empleadora y el empleado. Considera que no cabe duda ninguna de que la Sra. Sáez García era una empleada del FIDA. Él habría apoyado que se ordenase al FIDA que pagase como mínimo parte de los costos de la Sra. Sáez García, si se hubiese solicitado.