

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA  
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

Rendición de cuentas y reforma de las Naciones Unidas.  
El sistema interno de administración de justicia.

Alumno: Ignacio Herrera

Tutor: Lucas Emiliano Barreiros

Firma del tutor:

Firma del estudiante:

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'I' followed by a horizontal line and a diagonal stroke.

Mayo, 2012

## **Abstract**

Las organizaciones internacionales deben actuar según el mandato concedido colectivamente por sus miembros, manteniéndose independiente de cada Estado individual. Con este fin, los Estados reconocen que las organizaciones internacionales gozan de inmunidad de jurisdicción que las sustrae del poder jurisdiccional de los Estados. Sin embargo, la inmunidad de jurisdicción también puede tener un efecto negativo sobre los funcionarios de las organizaciones internacionales, al impedir que las decisiones laborales de estas organizaciones sean revisadas por instancias judiciales nacionales.

En un contexto de demandas generalizadas de mayor rendición de cuentas, ciertos tribunales locales han optado incluso por desconocer la inmunidad de jurisdicción para asegurar la revisión judicial de las decisiones laborales, en perjuicio de la independencia de la organización. La solución a este problema ha sido el establecimiento de sistemas internos de administración de justicia –ajenos al control de algún Estado en particular– que permiten una articulación más adecuada entre independencia y rendición de cuentas. Originalmente consistentes en un tribunal administrativo, en la actualidad los sistemas internos de administración de justicia han sumado instancias de resolución de controversias no judiciales, mecanismos disciplinarios y derechos procesales equivalentes a los de los sistemas jurídicos nacionales.

Entre 2001 y 2009 las Naciones Unidas reformaron su sistema interno de administración de justicia. Estudiaremos este proceso de reformas en base a la interacción entre tres grupos o actores identificados: los Estados miembro, la Administración de la Organización y su personal. Además, ahondaremos en las diferentes prioridades que subyacen tras la demanda –compartida por estos actores– de mayor rendición de cuentas, y veremos la forma en que éstos hicieron prevalecer estas prioridades en el diseño institucional resultante. Creemos que este estudio servirá no solo para comprender aquel proceso de reforma en particular, sino también como base para abordar procesos similares de reforma en las Naciones Unidas y en otras organizaciones internacionales.

## Tabla de contenidos

I. Introducción .....	1
II. Las organizaciones internacionales: definición, crecimiento y demandas de rendición de cuentas.....	5
A. La definición de <i>organización internacional</i> .....	5
B. El crecimiento cuantitativo y cualitativo de las organizaciones internacionales .....	8
C. Las demandas de rendición de cuentas a las organizaciones internacionales .....	9
III. La administración de justicia en las organizaciones internacionales.....	13
A. Los sistemas de administración de justicia en las organizaciones internacionales	13
B. La inmunidad de jurisdicción como fundamento del sistema de administración de justicia de las organizaciones internacionales .....	15
C. La pérdida de inmunidad de jurisdicción como consecuencia de la ausencia o ineficacia del sistema de administración de justicia de una organización internacional	18
IV. La reforma del sistema de administración de justicia de las Naciones Unidas .....	20
A. Organización y metodología del estudio de caso .....	20
1. Los actores que influyen en el proceso de reforma .....	21
2. Las variables exógenas que influyeron en el proceso de reforma .....	29
3. Los ejes de la reforma .....	30
B. El sistema de administración de justicia existente en 2001, y la necesidad de reformas.....	31
1. El sistema de administración de justicia existente hasta la reforma .....	31
2. Aparición del sistema de administración de justicia en la agenda de reformas...	34
C. 2001-2003: Primer diagnóstico del sistema de administración de justicia existente y diseño de reformas parciales.....	38
1. Propuestas externas: informes de la Dependencia Común de Inspección y del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas .....	39
2. El personal .....	41
3. La Administración .....	43
4. Los Estados .....	46
D. 2003-2005: El estancamiento de las reformas parciales .....	48
1. Propuestas externas: informes de la Dependencia Común de Inspección y del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas .....	50
2. El personal .....	51
3. La Administración .....	52
4. Los Estados .....	57

E. 2005-2007: El proyecto del Grupo de Reforma .....	61
1. Proyecto del Grupo de Reforma .....	62
2. El personal .....	69
3. La Administración .....	72
4. Los Estados .....	75
F. 2007-2009: Negociación e implementación de la reforma .....	78
1. El personal .....	79
2. La Administración .....	81
3. Los Estados .....	87
V. Conclusión .....	96
Bibliografía .....	101

## Listado de abreviaturas

BID.....	Banco Interamericano de Desarrollo
CCAAP .....	Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto
CCPA .....	Comité de Coordinación entre el Personal y la Administración
CMD .....	Comité Mixto de Disciplina
DCI.....	Dependencia Común de Inspección
FAO .....	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FMI .....	Fondo Monetario Internacional
FNUAP .....	Fondo de Población de las Naciones Unidas
JMA .....	Junta Mixta de Apelación
OSSI.....	Oficina de Servicios de Supervisión Interna
OEA .....	Organización de Estados Americanos
OIEA.....	Organismo Internacional de Energía Atómica
PMA.....	Programa Mundial de Alimentos
PNUD.....	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
TABID .....	Tribunal Administrativo del Banco Interamericano de Desarrollo
TANU .....	Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas
TAOIT.....	Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo
TCA.....	Tribunal Contencioso Administrativo de las Naciones Unidas
UNESCO .....	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF .....	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

## Rendición de cuentas y reforma de las Naciones Unidas.

### El sistema interno de administración de justicia.

#### **I. Introducción**

Las primeras organizaciones públicas internacionales surgieron en el siglo XIX como una forma de abordar ciertas cuestiones multilaterales. Aquellas escasas y primitivas organizaciones internacionales tenían unos pocos funcionarios y se encargaban de cuestiones muy técnicas y poco conflictivas –y por esto ajenas a la opinión pública de la época–, como la administración de cursos de agua internacionales o la armonización de los sistemas de correos o telégrafos.

Dos siglos más tarde, resulta difícil determinar el número de organizaciones internacionales existentes, aunque se estima que hay unas 500 a 700 organizaciones activas (Amerasinghe 6), es decir, unas tres veces más organizaciones internacionales que Estados. Y el crecimiento no es solo cuantitativo sino también cualitativo: las organizaciones internacionales se han convertido en actores fundamentales de la gobernanza global actual, al punto que “es inusual que un nuevo problema en relaciones internacionales sea considerado sin que al mismo tiempo se desarrolle alguna organización internacional para lidiar con éste” (Amerasinghe 7).<sup>1</sup>

En este amplio y heterogéneo universo de organizaciones internacionales, hallamos la existencia dos obligaciones fundamentales que se encuentran en constante tensión entre sí: la obligación de actuar según el mandato concedido colectivamente, independientemente de la injerencia que pueda ejercer individualmente cada Estado miembro; y la obligación de rendir cuentas por los actos realizados. Esta tensión entre

---

<sup>1</sup> Las traducciones al español de éste y los restantes textos en lengua extranjera nos pertenecen.

<sup>2</sup> Somos conscientes de que el concepto de *rendición de cuentas* tiene connotaciones diferentes en

*independencia y rendición de cuentas (accountability)*<sup>2</sup> se resuelve a través del diseño institucional de estas organizaciones.

La independencia de una organización internacional se encuentra garantizada por *privilegios e inmunidades* que impiden que se someta a estas organizaciones a los tribunales y las leyes de cualquier Estado. De esta forma, se evita que las actividades de la organización sean influenciadas por algún Estado en particular en detrimento del interés propio de la organización, e indirectamente, de los restantes Estados que son miembro de ésta.

Esta independencia, a su vez, provoca la necesidad de mecanismos de rendición de cuentas para prevenir que las organizaciones internacionales se desvíen de las prácticas y objetivos políticos delineados por sus fundadores, así como también prevenir la percepción de que las organizaciones internacionales actúan con más independencia de lo que éstos querrían.<sup>3</sup>

Tradicionalmente, el equilibrio entre *independencia y rendición de cuentas* tendía a favorecer al primero, pero actualmente los mecanismos de rendición de cuentas están siendo desarrollados cada vez más (Mbengue, Aziz y Del Mar 10; de Cooker 1-2). Hasta mediados del siglo XX las organizaciones internacionales proveían mecanismos sencillos de rendición de cuentas que daba a los gobiernos cierta dirección sobre los objetivos generales de ésta.<sup>4</sup> Posteriormente, comenzaron a rendir cuentas detalladas sobre cuestiones financieras y presupuestarias<sup>5</sup> y sobre la administración de sus recursos

---

<sup>2</sup> Somos conscientes de que el concepto de *rendición de cuentas* tiene connotaciones diferentes en los discursos de actores variados y en la literatura de distintas disciplinas. En esta tesis no daremos cuenta de estas innumerables definiciones, ni articularemos una definición en particular, sino que identificaremos su uso en el discurso y en la práctica de los actores involucrados en el proceso de reforma estudiado.

<sup>3</sup> Ver definición de *rendición de cuentas* en la sección II.C, p. 9.

<sup>4</sup> P. ej. la preparación de un informe anual para la consideración de los miembros (Carta de la Organización de los Estados Americanos art. 112.g; Carta de las Naciones Unidas art. 98).

<sup>5</sup> P. ej. la Dependencia Común de Inspección, ver n. 39.

humanos,<sup>6</sup> y en la actualidad, despliegan un abanico de mecanismos que apuntan a diferentes actores sociales, además de los Estados y de los funcionarios internacionales.<sup>7</sup>

De Cooker señala:

“Los administradores públicos, en todos los niveles, han hecho esfuerzos considerables para quitarse de encima viejas imágenes asociadas, durante mucho tiempo, con la función pública: aquella de falta de eficiencia, de costo excesivo por los servicios brindados, y de basarse más en el concepto de autoridad que en el concepto de servicio. Conceptos nuevos, generalmente provenientes de los sectores privado y comercial, fueron aceptados: nociones como ‘eficiencia’ y ‘valor por lo que se paga’ se pusieron de moda. ... Este proceso fue, y es, una reacción a una presión externa sobre la administración pública: las administraciones han pasado a rendir cuentas a un público más y más demandante” (1-2).

En la misma línea, Ferejohn explica que esta multiplicación de normas y de mecanismos institucionales neutrales y racionales en el interior de las organizaciones internacionales –que el autor denomina “rendición de cuentas legal o jurídica”– se debe a que es la única forma de resolver la tensión entre *independencia* y *rendición de cuentas* por la ausencia de las instancias democráticas tradicionales que sí existen en la política nacional, como por ejemplo, la posibilidad de remover funcionarios mediante el voto popular, que constituye la “rendición de cuentas política”. La creación y reforma de estos mecanismos de rendición de cuentas es objeto constante de debate en la arena internacional.

En este contexto de crecimiento cuantitativo y cualitativo de la rendición de cuentas de las organizaciones internacionales, observamos que en los últimos años varias

---

<sup>6</sup> P. ej. la proliferación de tribunales administrativos (ver la sección II.A. y Szasz).

<sup>7</sup> P. ej. el establecimiento de oficinas de ética y mecanismos de investigación disciplinaria como la Oficina de Servicios de Supervisión Interna de las Naciones Unidas (de Cooker); y de mecanismos de reclamos para comunidades afectadas por proyectos de desarrollo. En cuanto a estas últimas, se destacan el Banco Mundial (Baimu and Panou; *Responsabilidad y transparencia en el Banco Mundial: los 15 años del Panel de Inspección*), el Banco Asiático de Desarrollo (Suzuki y Nanwani) y el BID (“Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación. Documentos Básicos”).



organizaciones internacionales reformaron o están reformando su sistema de administración de justicia, que interviene en la resolución de controversias laborales entre la organización y sus funcionarios.<sup>8</sup> Las Naciones Unidas no estuvieron ajenas a esta tendencia, y llevó a cabo un proceso de reforma de su sistema de administración de justicia entre 2001 y 2009 –una década signada por denuncias de falta de rendición de cuentas, fraude, abuso de poder y explotación sexual en la Organización.<sup>9</sup>

En esta tesis estudiaremos este proceso de reforma identificando los reclamos y objetivos de los actores involucrados: los Estados miembro de las Naciones Unidas, a la Administración, compuesta por el Secretario General y los demás funcionarios con responsabilidad gerencial, y al personal, integrado por los restantes funcionarios. De esta forma, observaremos que *mejorar la rendición de cuentas*, que superficialmente se presenta como un objetivo común a todos los actores, no es sino una fórmula que encierra objetivos propios de cada actor, que consisten en una u otra configuración institucional. El sistema de administración de justicia resultante provendrá de la articulación de estos objetivos con la real capacidad de incidencia de los actores mencionados.

---

<sup>8</sup> P. ej. en 2001 el FMI nombró un grupo de expertos para:

“evaluar en qué grado el sistema facilitaba la resolución de disputas de manera pronta y eficiente, y al mismo tiempo proveía a los empleados con recursos justos e imparciales, y satisfacía las necesidades institucionales del Fondo’ y ‘analizar las fortalezas y debilidades del sistema actual ... tomando en cuenta las prácticas de otras organizaciones internacionales y otras prácticas que resulten relevantes para identificar elementos que puedan ser adaptados al Fondo” (Zack, Christie y de Cooker i)

El Banco Mundial realizó lo mismo en 1999 (Estados Unidos. Congreso. General Accounting Office); y el BID en 2011 (Global Compliance Services).

<sup>9</sup> Sobre estas denuncias, ver especialmente la sección IV.D. y los autores citados en la n. 52.

## II. Las organizaciones internacionales: definición, crecimiento y demandas de rendición de cuentas

Para identificar el universo de instituciones que abordará esta tesis, es necesario predeterminar una definición de *organización internacional* que resulte útil a la hipótesis planteada, y que a la vez se inscriba en el heterogéneo grupo de definiciones de organización internacional que se observan en distintos autores y disciplinas de estudio. Dado que esta tesis aborda la administración de justicia en el interior de ciertas instituciones internacionales, emplearemos *organización internacional* para aludir específicamente a las instituciones intergubernamentales que cuentan con un sistema de justicia interno, independiente de los Estados miembro, para administrar las disputas de empleo.

Además, en este capítulo veremos el contexto externo que mencionamos en la introducción: que hay un sostenido crecimiento cuantitativo y cualitativo de las organizaciones internacionales, y que este crecimiento ha sido acompañado por demandas mayores de rendición de cuentas de múltiples actores nacionales y transnacionales.

### A. La definición de *organización internacional*

No hay una definición universalmente aceptada de *organización internacional* (Schermers y Blokker párrs. 32), pero encontramos que varias definiciones giran alrededor de la independencia y subjetividad jurídica de la organización. Schermers y Blokker identifican tres elementos distintivos: (i) el origen en algún tipo de acuerdo internacional, (ii) la personalidad jurídica internacional con al menos un órgano con voluntad propia, y (iii) la constitución bajo derecho internacional (párr. 33). Amerasinghe, por su parte, agrega como elementos característicos la existencia de un documento constitutivo –por ejemplo, un tratado o resolución que cristaliza el acuerdo originario– y la membresía exclusiva o predominante de Estados o gobiernos (10). Sin embargo, para este autor, la personalidad jurídica internacional no es una característica intrínseca de la organización internacional, sino una consecuencia de serlo (11).

Brownlie tampoco incluye la personalidad jurídica internacional como característica intrínseca al definir organización internacional como:

“1. una sociedad permanente de estados, equipada con órganos y un objeto lícito; 2. una distinción entre la organización y los Estados miembro en términos de propósitos y facultades legales; 3. La existencia de poderes legales ejecutables en el plano internacional y no solo dentro de los sistemas nacionales de uno o más estados.” (649).

Finalmente, Seyersted señala que cualquier definición puede fácilmente convertirse en circular, y se concentra en definir un “límite inferior y superior” dentro del cual se encuentran las organizaciones internacionales. Se encuentran bajo el límite inferior aquellas organizaciones (i) que se encuentran bajo la jurisdicción de uno o más Estados u otros sujetos de derecho internacional; o (ii) que comprometen por completo la responsabilidad internacional de sus miembros por sus actos externos. Las organizaciones con muy amplia jurisdicción personal y territorial, como las que integran las confederaciones y los Estados federales, se encuentran por encima del límite superior (36-42).

En la práctica, sin embargo, los Estados adoptan definiciones legales breves y pragmáticas. Ciertos tratados multilaterales de alcance universal definen *organización internacional* como “organización intergubernamental”;<sup>10</sup> mientras que la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas definió *organización internacional* como “una organización instituida por un tratado u otro instrumento regido por el derecho internacional y dotada de personalidad jurídica internacional propia” (“Draft articles on the responsibility of international organizations”).<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> P. ej. la *Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados* de 1969, artículo 2.1.i. Esta concisa definición se reproduce en el artículo I.1.i de la *Convención de Viena sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las organizaciones internacionales de carácter universal*, del 14 de marzo de 1975, en el artículo 2.1.n de la *Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en materia de Tratados*, del 23 de agosto de 1978 y en el artículo 2.1.i de la *Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales*, del 21 de marzo de 1986.

<sup>11</sup> Sobre la Comisión de Derecho Internacional, ver <<http://untreaty.un.org/ilc/ilcintro.htm>>.

Como esta tesis gira en torno a la articulación de las nociones de *independencia* y de *rendición de cuentas* en las cuestiones laborales de una organización internacional en particular –las Naciones Unidas–, nos apartaremos de las definiciones generales y emplearemos una definición que engloba al amplio grupo de instituciones internacionales al cual se puedan extrapolar las conclusiones logradas. De esta forma, denominaremos *organización internacional* a: (i) cualquier organización intergubernamental; (ii) que tenga la facultad de tomar ciertas decisiones laborales sobre sus funcionarios de forma independiente de los Estados miembro; y (iii) que goce de privilegios e inmunidades las sustraigan de los sistemas jurídicos domésticos para cuestiones laborales.

El requisito de que nuestras *organizaciones internacionales* sean intergubernamentales se debe a que veremos las relaciones entre los Estados, la Administración y el personal, y por lo tanto, se requiere la membrecía de los primeros –lo que excluye organizaciones internacionales integradas exclusivamente por otras organizaciones internacionales– y la existencia de una burocracia conformada por los restantes actores –lo que excluye instituciones internacionales no burocráticas.<sup>12</sup>

El segundo y tercer requisito tiene por objeto excluir a aquellas organizaciones que, por no tener la facultad de tomar decisiones laborales independientemente o por sujetar dichas decisiones a la ley y la jurisdicción de un Estado, no requieren un sistema interno de administración de justicia.<sup>13</sup>

En la práctica, nuestra acotada definición coincide casi totalmente con el universo comprendido en las definiciones generales que vimos. Indudablemente, las Naciones

---

<sup>12</sup> Una de las definiciones más aceptada de *institución internacional* –“acuerdos explícitos, negociados entre actores internacionales, que prescriben, proscriben y/o autorizan cierta conducta” (Koremenos, Lipson y Snidal 762)– comprende no solo las burocracias internacionales sino también arreglos explícitos y bien definidos, pero que carecen de burocracias o mecanismos de cumplimiento, como la inmunidad diplomática (*ib.*).

<sup>13</sup> Encontramos algunos ejemplos de organizaciones intergubernamentales que, pese a ser independiente de sus miembros, encomendaban a cierto Estado el funcionamiento de su secretariado. Schermers y Blokker mencionan la *Central Office for International Carriage by Rail*, cuyos funcionarios fueron empleados en relación de dependencia con el gobierno Suizo hasta 1985 (párr. 525). Seystersted denomina a estas organizaciones “de tipo dependiente” (“*type dépendant*”) y aporta el ejemplo de la Unión Postal Universal y la Unión Internacional de Telecomunicaciones durante el siglo XIX (19-20). No encontramos ejemplos de tales organizaciones actualmente en actividad, aunque no existen barreras legales para que se restablezcan en el futuro.

Unidas se encuentran comprendidas en nuestra definición; lo mismo que las demás organizaciones internacionales grandes y que otras que, a pesar de tener propósitos muy específicos y un personal mínimo, también cumplen los requisitos indicados.<sup>14</sup>

## **B. El crecimiento cuantitativo y cualitativo de las organizaciones internacionales**

Como hemos visto, el establecimiento de organizaciones públicas internacionales comenzó a principios del siglo XIX, cuando las relaciones bilaterales basadas en misiones diplomáticas y embajadas comenzaron a ser inadecuadas para tratar cuestiones multilaterales complejas (Amerasinghe 1; Shaw 1162). El primer tipo de organización multilateral fue la *conferencia internacional*, un foro temporario convenido con un propósito específico, que concluía cuando se lograba un acuerdo que se plasmaba en un tratado (Amerasinghe 2). La conferencia internacional paradigmática fue el Congreso de Viena (Brownlie 648).<sup>15</sup>

Como mecanismo multilateral, la conferencia internacional mostraba limitaciones: (i) cada problema complejo requería convenir una nueva conferencia; (ii) las conferencias eran plataformas para presentar las políticas estatales y no servían como foro de discusión; (iii) no había membrecía que fijara un sistema de derechos y obligaciones; (iv) las decisiones se tomaban por unanimidad; (v) las conferencias abordaban problemas políticos pero no cuestiones legales; (vi) las conferencias resultaban inadecuadas para la solución de estos problemas políticos (Amerasinghe 2).

En este sentido, en el hemisferio occidental se intentó superar estas limitaciones con la Conferencia Panamericana, que abandonó su carácter ad-hoc y se institucionalizó, hasta culminar, más de un siglo después, con la formación de la OEA y luego del BID (*ib.*).

---

<sup>14</sup> P. ej. la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande, establecida por Argentina y Uruguay, que gestiona la central hidroeléctrica homónima.

<sup>15</sup> Shaw señala la Paz de Westfalia como la primera de estas conferencias, aunque reconoce que el Congreso de Viena representó un hito por marcar el “primer intento sistemático de regular las relaciones internacionales por medio de conferencias internacionales regulares” (1161-2).

En forma paralela a las conferencias internacionales entre Estados, se comenzaron a realizar conferencias que reunían a individuos y a asociaciones de carácter privado de diferentes países, que rápidamente se convirtieron en asociaciones internacionales (Amerasinghe 3).<sup>16</sup> Estas organizaciones internacionales no gubernamentales antecedieron a sus pares gubernamentales, les transmitieron muchos de sus medio y propósitos, y reflejaron la creciente necesidad de mejorar la cooperación internacional (*ib.*; Shaw 1162).

También en la primera mitad del siglo XIX se estableció un pequeño número de organizaciones internacionales gubernamentales con administración burocrática permanente (*secretariado*),<sup>17</sup> y en la segunda mitad se establecieron organizaciones con un órgano legislativo permanente, procesos simplificados para la adopción de reglamentos, un sistema de voto calificado y contribuciones presupuestarias diferenciadas (Amerasinghe 4).<sup>18</sup> La formación de una burocracia internacional, que no respondiera a un gobierno en particular, y el fin de la unanimidad para la toma de decisiones, dieron a estas organizaciones mayor grado de independencia frente a sus miembros.

### C. Las demandas de rendición de cuentas a las organizaciones internacionales

El mayor grado de independencia que han venido adquiriendo las organizaciones internacionales tiene correlato en demandas de mayor rendición de cuentas de parte de un gran espectro de actores locales y transnacionales: hay una percepción de que las organizaciones internacionales son demasiado independientes.

Esty señala que existe un profundo escepticismo sobre implementación de políticas a escala global (*global-scale policy making*) tanto en el pensamiento

---

<sup>16</sup> El autor menciona al Comité Internacional de la Cruz Roja, la Asociación de Derecho Internacional, la Unión Inter-Parlamentaria y la Cámara Internacional de Comercio.

<sup>17</sup> La primera de ellas fue la Comisión Central para la Navegación del Rin, “establecida primero en 1805 como una comisión bilateral Franco-Germánica [y] restablecida en 1815 en el Acta Final del Congreso de Viena” y luego acompañada por otras comisiones de administración de cursos de agua en Europa Central (Seyersted 8), ver también Shaw (1163).

<sup>18</sup> El autor señala la Unión Telegráfica Universal (1865), la Unión Postal Universal (1874), la *International Union of Railway Freight Transportation* (1890), la *International Bureau of Industrial Property* (1883), la *International Bureau of Literary Property* (1886) y la *International Office of Public Health* (1907).

neoconservador como en el de izquierda (1493-94). Especialmente en los Estados Unidos, explica Esty, hay una percepción de que esta implementación de políticas a escala global socava la democracia, la soberanía y la autonomía regulatoria del gobierno (*ib.*). Desde una perspectiva neo-marxista, se señala que las instituciones internacionales constituyen un Estado global emergente que favorece los intereses de clase del capitalismo trasnacional (Chimni); un mecanismo hegemónico “[que] facilita la expansión de las fuerzas económicas y sociales dominantes pero que al mismo tiempo permite que los intereses subordinados hagan ajustes con el mínimo de dolor” (Cox 172). Las regulaciones globales, explican otros autores, han sido “capturadas” por los grupos de poder en detrimento de los países en desarrollo y los intereses sociales (Kingsbury y Stewart 6) o por una “comunidad interpretativa” occidental que da la imagen de un “imperio por invitación” (Makinda 166). En la práctica política, estas percepciones se han cristalizado en eventos como el Foro Social Mundial y en las manifestaciones antiglobalización (Grzybowski; Seoane y Taddei); y agregamos nosotros, en fenómenos muy recientes de diverso signo político como el *tea party* en Estados Unidos, o el movimiento de *indignados* en Europa.<sup>19</sup>

Autores que tienen una visión optimista sobre la gobernanza global, como Rosenau, también consideran que hay una demanda de mayor rendición de cuentas y transparencia (94). E incluso los gobiernos han reconocido críticas sobre la falta de rendición de cuentas. Por ejemplo, el Working Group on Transparency and

---

<sup>19</sup> Medios de prensa dan cuenta de estos reclamos:

“En camino a las elecciones de medio término, los candidatos del *Tea Party* han reclamado el retiro de Estados Unidos de las Naciones Unidas, han citado un complot de las Naciones Unidas para reducir el derecho de los estadounidenses a portar armas, y han criticado los llamados programas socialistas que promueven el alquiler de bicicletas ...” (Lynch).

“En Lisboa, miles de manifestantes han desfilado desde la plaza de Marqués de Pombal hacia el Parlamento... Entre los cánticos más repetidos se han escuchado palabras de orden contra la intervención del Fondo Monetario Internacional (FMI) en el país. "Hambre, miseria y FMI fuera de aquí", gritaban los manifestantes ...” (“Los 'indignados' se hacen oír en Europa y América”).

Accountability,<sup>20</sup> en un lenguaje inusualmente franco para un documento oficial, indicó:

“Históricamente, las IFIs [instituciones financieras internacionales] no han sido muy comunicativas sobre sus perspectivas, políticas y procedimientos. Consecuentemente, las IFIs son vistas a menudo como instituciones reservadas. Más aun, hay una percepción que las decisiones de las IFIs no están sujetas a un escrutinio público o a un debate adecuado, y que las IFIs ‘imponen’ programas a los países. En otras palabras, la (histórica) falta de transparencia entre las IFIs ha contribuido a la percepción que las IFIs no rinden cuentas” (24-25).

En cuanto al origen de esta percepción, las opiniones son coincidentes. Esty entiende que se basa en la falta de sustento electoral en la toma de decisiones a nivel internacional (1507). Ferejohn coincide en este punto (21), aunque aclara que el proceso electoral integra la rendición de cuentas política, en contraposición con la rendición de cuentas legal, que tiene mayor posibilidad de aplicación en el sistema internacional (22). Kingsbury y Stewart señalan como causas: que cada vez hay menor diferencia entre los aspectos domésticos e internacionales de la toma de decisiones, y que se emplean procesos difusos y de baja visibilidad para la adopción e implementación de normas regulatorias globales (5-6). Stephan agrega también que los actores sociales carecen de oportunidades adecuadas para influenciar el contenido de las normas internacionales a través de su “voz” y de la “puerta de salida” (1562), y que se pierde la “rendición de cuentas desagregada” que sí se ejerce sobre los legisladores domésticos cuando votan leyes específicas (1579-80). Por último, en “Disaggregated Sovereignty...”, Slaughter menciona cinco motivos del descontento con la gobernancia global: la tecnocracia, la distorsión del proceso político nacional, el *input* no representativo en el proceso judicial doméstico (es decir, el empleo de jurisprudencia internacional y comparada), el *input* no representativo en el proceso político global (la influencia de grupos de interés foráneos),

---

<sup>20</sup> El *Working Group on Transparency and Accountability* incluyó representantes de los ministerios de economía y los bancos centrales de Alemania, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Estados Unidos, Francia, Hong Kong, Japón, Malasia, el Reino Unido y Tailandia. Se invitó a participar en las discusiones a las organizaciones internacionales involucradas, y también se buscaron contribuciones y perspectivas de otros países, grupos internacionales y de representantes del sector privado (Working Group on Transparency and Accountability i-ii).



y la inerradicabilidad (*ineradicability*) del poder, es decir, la manera en que la gobernanza global replica o magnifica las asimetrías de poder existentes.<sup>21</sup>

En cualquier caso, esta percepción de falta de rendición de cuentas, justificada o no, ha alimentado los esfuerzos de reforma institucional en el seno de las organizaciones internacionales, y en especial en su sistema de administración de justicia.

---

<sup>21</sup> Para Slaughter, la gobernanza global está en manos de redes transnacionales de reguladores, principalmente, funcionarios gubernamentales, ver *A New World Order*.

### **III. La administración de justicia en las organizaciones internacionales**

La bibliografía secundaria sobre el sistema de administración de justicia de las organizaciones internacionales es escasa, tanto en la literatura de relaciones internacionales como en la literatura jurídica, creemos que por tratarse de una cuestión que en la práctica afecta directamente a un número reducido de personas.

En este capítulo señalaremos qué es el sistema de administración de justicia de una organización internacional, y cuál fue su desarrollo a través del tiempo. Además, veremos que el fundamento de estos sistemas de administración de justicia es el de articular institucionalmente una adecuada rendición de cuentas de la organización por sus decisiones en materia laboral, con el respeto a la inmunidad de jurisdicción de la organización. Y por último, haremos notar que distintos tribunales domésticos han optado por ignorar la inmunidad de jurisdicción de las organizaciones internacionales que no proveían un sistema de administración de justicia adecuado a su personal, lo que funciona como un incentivo adicional para el establecimiento de los sistemas como el que veremos en esta tesis.

#### **A. Los sistemas de administración de justicia en las organizaciones internacionales**

Los sistemas de administración de justicia de las organizaciones internacionales son sistemas conformados por mecanismos institucionales que intervienen en las disputas laborales que se dan entre los funcionarios públicos internacionales y la organización internacional que los emplea. La administración de la organización internacional siempre es la parte demandada y el funcionario es la parte demandante: como empleador, la organización no necesita demandar al funcionario, sino que adopta una decisión administrativa a su respecto y eventualmente espera que éste la impugne a través de los mecanismos existentes (Seyersted 120).

Aunque ya en el siglo XIX había instituciones internacionales con una burocracia independiente de los Estados, no se registra la existencia de mecanismos de solución de controversias laborales en su seno. Inferimos –ante la ausencia de estudios al respecto– que esto se debía al escaso número de funcionarios internacionales y a la limitada

extensión territorial de su actividad, al rudimentario estado de la administración pública como disciplina de estudio, y en general, al poco desarrollo de los derechos laborales.

El primer sistema de administración de justicia del que hallamos registro se estableció en el seno de la Sociedad de las Naciones. En 1927, esta organización estableció el *Tribunal Administrativo de la Sociedad de las Naciones* para adjudicar las disputas traídas por sus funcionarios y por los funcionarios de la Oficina Internacional del Trabajo –el secretariado de la Organización Internacional del Trabajo (Comtet-Simpson 1-2). Hasta el inicio de la Segunda Guerra Mundial, el Tribunal decidió 21 casos, y en 1946 decidió los 16 casos que habían quedado pendientes (*ib.*).

En 1946 se abolió la Sociedad de las Naciones, pero se decidió preservar el Tribunal Administrativo, transferirlo a la Oficina Internacional del Trabajo y renombrarlo como *Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo*. En 1949 se enmendó el Estatuto del TAOIT para que otras organizaciones internacionales pudieran reconocer su jurisdicción, y al año siguiente la Asamblea General estableció el *Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas*.

Posteriormente se constituyeron otros tribunales administrativos fuera del sistema de las Naciones Unidas. A fines de los '60, el Banco Mundial comenzó a considerar alternativas para aceptar la jurisdicción del TANU o el TAOIT, pero luego el proyecto fue abandonado, presumiblemente porque se consideró que su régimen laboral era muy diferente al de las Naciones Unidas (Szasz 248-49). En 1971 la OEA constituyó su propio tribunal administrativo con secretaría en Washington; y en 1981 el Banco Mundial y el BID establecieron sus propios tribunales administrativos, también en Washington. Finalmente, en 1991 se estableció el Tribunal Administrativo del Banco Asiático de Desarrollo, y en 1997 se estableció el Tribunal Administrativo del Banco Africano de Desarrollo.

Los tribunales administrativos se han convertido en mecanismos ineludibles de los sistemas de administración de justicia más complejos. La esencia de éstos es la independencia del decisor (el magistrado) frente a las partes, con cualidades como la imparcialidad, la competencia, la ausencia de conflicto de interés y la integridad como corolario (Amerasinghe 224). Esta independencia responde a variables como la selección

del magistrado, la duración en el cargo, el margen de discreción legal que posee (si debe decidir en base a un conjunto más o menos amplio de normas) y el control sobre los recursos humanos y materiales necesarios para su función; de forma tal que cuanto menor sea el nivel de partidismo y mayor sea la duración en el cargo, la discreción legal y el control sobre los recursos necesarios, el magistrado será más independiente (Keohane, Moravcsik y Slaughter 459-62).

Los mecanismos judiciales se han complementado con otros mecanismos no judiciales de solución de controversias que han aportado flexibilidad y reducido costos. La Sociedad de las Naciones contaba con un mecanismo no judicial para resolver las disputas relativas a despidos de funcionarios con más de cinco años de antigüedad: el empleado elevaba su reclamo al Consejo de la Sociedad de las Naciones, que a su vez lo refería a un comité de juristas (Schermers y Blokker párr. 543). La Sociedad de las Naciones también reconoció que los funcionarios tenían derecho a establecer un comité de representantes para tratar cuestiones laborales (párr. 540).

Desde fines de los '70 las organizaciones internacionales han establecido mecanismos de revisión de pares –integrados por representantes del personal y de la Administración– con la facultad de dictar recomendaciones, tales como la Junta Mixta de Apelaciones en las Naciones Unidas, la Junta de Apelaciones en la UNESCO, el Comité Mixto en la OIT, los comités mixtos de las organizaciones europeas (Schermers y Blokker párr. 543), y el Comité de Reconsideración de la OEA (Berenson n. 17). También han establecido mecanismos informales de consulta y mediación, normalmente en torno a la figura del ombudsman, que demostraron ser efectivos para brindar apoyo confidencial e informal, y de esta forma sortear trabas burocráticas (Schermers y Blokker párr. 545).

## **B. La inmunidad de jurisdicción como fundamento del sistema de administración de justicia de las organizaciones internacionales**

Por un lado, un buen sistema de administración de justicia en una organización internacional genera una mejor administración de los recursos humanos porque, al mejorar las condiciones laborales, aumenta la eficacia y la capacidad de atraer talento a la

organización. Desde esta óptica, se implementa este sistema para optimizar el empleo de los recursos humanos de la organización.

Sin embargo, el fundamento que distingue a los sistemas de administración de justicia de las organizaciones internacionales de otros mecanismos de administración de recursos humanos en instituciones públicas y privadas, locales y transnacionales, es poder articular institucionalmente la adecuada rendición de cuentas de la organización por sus decisiones en materia laboral y el respeto a su inmunidad de jurisdicción.

La *inmunidad de jurisdicción* se entiende a partir del concepto de *jurisdicción*.<sup>22</sup>

“La jurisdicción se refiere al poder del Estado para afectar personas, propiedad y circunstancias y refleja los principios básicos de soberanía del Estado, igualdad de los Estados y no injerencia en los asuntos domésticos. La jurisdicción es una característica vital y ciertamente central de la soberanía del Estado, ya que es un ejercicio de autoridad que puede alterar, crear o terminar relaciones y obligaciones legales. Puede ser lograda por medio de acción legislativa, ejecutiva o judicial.” (Shaw 572).

La *inmunidad* es, entonces, “el reverso de este fenómeno”, la excepción al ejercicio de jurisdicción por parte de un Estado: la inmunidad sustrae a la organización internacional del ejercicio habitual de los poderes soberanos –la jurisdicción– del Estado (621).

La literatura jurídica coincide en que la inmunidad de una organización internacional es necesaria para que ésta pueda ejercer sus funciones de manera

---

<sup>22</sup> NB: en la literatura jurídica el término *jurisdicción* puede tener un significado amplio, que como en la cita de Shaw, abarca todos los poderes soberanos del Estado, o un significado acotado al poder de los jueces para adjudicar una disputa. Consecuentemente, la *inmunidad de jurisdicción* puede ser entendida en un sentido amplio o acotado, según se refiera a una u otra de las acepciones de *jurisdicción*.

En el sentido amplio, la *inmunidad de jurisdicción* (o *inmunidad*, a secas) comprende un conjunto de inmunidades: p. ej. *inmunidad de ejecución*, *inmunidad de bienes*, *correspondencia y archivos*, *inmunidad de arresto*, etc. En rigor, existen tantas inmunidades como poderes soberanos contra los cuales hacer valerla.

Como esta tesis no es un estudio jurídico de las distintas inmunidades de una organización internacional, estimamos suficiente emplear indistintamente *inmunidad de jurisdicción* e *inmunidad* o *inmunidades*, a secas.

independiente, y por eso se alude al concepto de *inmunidad funcional*: la inmunidad solo alcanza lo indispensable para el cumplimiento del propósito de la organización (Schermers y Blokker párr. 324; Amerasinghe 315-16; Brownlie 652; Shaw 1205-6; Rutsel Silvestre 114-15). Esto significa que incluso aquellas relaciones jurídicas que queden sometidas a la ley y la jurisdicción de algún Estado, lo hacen en la medida que este sometimiento no afecte el propósito de la organización.

A diferencia de la inmunidad del Estado, que es de fuente consuetudinaria y está fundada en reciprocidad, la inmunidad de la organización internacional es de fuente principalmente contractual, basada en tratados bilaterales<sup>23</sup> o multilaterales (Amerasinghe 315-17; Shaw 1205-6).<sup>24</sup> En consecuencia, un Estado que no haya acordado excluir a la organización internacional del alcance de su jurisdicción, mantiene su facultad legal intacta (*ib.*).<sup>25</sup>

Una consecuencia de la inmunidad de las organizaciones internacionales es, como hemos dicho, que el personal no puede recurrir a las instancias nacionales para resolver sus disputas laborales. Sin un sistema de administración de justicia interno que reemplace a estas instancias nacionales, la organización no rendiría cuentas por sus decisiones de empleo frente al personal. De allí que este sistema cubre la laguna, brindando un recurso

---

<sup>23</sup> Usualmente bajo la denominación *acuerdos de sede*; p. ej. el Acuerdo general entre la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y el Gobierno de la República Argentina:

“La Representación: a) Gozará en el territorio nacional, de conformidad con lo establecido en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, de la capacidad jurídica de los privilegios, inmunidades y facilidades que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones y para la realización de sus propósitos, dentro de los límites que se especifican en este Acuerdo.” (art. 2).

<sup>24</sup> P. ej. la Carta de las Naciones Unidas:

“La Organización gozará, en el territorio de cada uno de sus Miembros, de los privilegios e inmunidades necesarios para la realización de sus propósitos” (art. 105.1).

“Los representantes de los Miembros de la Organización y los funcionarios de ésta, gozarán asimismo de los privilegios e inmunidades necesarios para desempeñar con independencia sus funciones en relación con la Organización” (art. 105.2).

<sup>25</sup> Sin embargo, algunos gobiernos y ciertos tribunales locales han adoptado la posición que la inmunidad de las organizaciones internacionales existe por derecho consuetudinario (Brownlie 654).

alternativo para solucionar las disputas sin que la organización tenga que someterse a tal o cual Estado en particular; es decir, articulando institucionalmente la rendición de cuentas con la independencia de la organización.

### **C. La pérdida de inmunidad de jurisdicción como consecuencia de la ausencia o ineficacia del sistema de administración de justicia de una organización internacional**

El hecho de que ningún instrumento constitutivo de una organización internacional hubiera previsto un sistema de administración de justicia propio, y que sin embargo estos sistemas hayan proliferado en las últimas décadas a pesar de su alto costo, es una evidencia de que el establecimiento de éstos responde a fuertes incentivos.<sup>26</sup> Además del incentivo positivo por el cual se establecen estos sistemas –lograr una mejor rendición de cuentas–, existe también un incentivo negativo para hacerlo: evitar que un tribunal doméstico ignore la inmunidad de jurisdicción de la organización internacional.

Tradicionalmente los tribunales nacionales desestimaron cualquier demanda laboral contra una organización internacional con fundamento en la ya mencionada inmunidad funcional:<sup>27</sup>

“Cualquier intento de los tribunales de una nación de adjudicar los reclamos laborales de funcionarios públicos internacionales involucraría a estos tribunales en la administración interna de aquellas organizaciones. La denegación de inmunidad abre la puerta a decisiones divididas de las cortes de diferentes estados miembros que juzgarían sobre las reglas, regulaciones y decisiones de los órganos internacionales. Socavar la uniformidad en la aplicación de las reglas del personal o las regulaciones minaría la habilidad de la organización de funcionar efectivamente”  
(Broadbent v. OAS).

---

<sup>26</sup> Los autores coinciden que el establecimiento de estos sistemas es una facultad de las organizaciones internacionales (Amerasinghe 220; Seyersted 120), lo que también fue confirmado por la Corte Internacional de Justicia en la opinión consultiva *Effect of Awards of Compensation...*

<sup>27</sup> Reinisch también menciona algunos casos en los que los tribunales nacionales aplicaron el concepto de inmunidad absoluta, por analogía con los Estados.

Sin embargo, Reinisch explica que recientemente los tribunales nacionales comenzaron a considerar el impacto del reconocimiento de inmunidad en los derechos humanos de los demandantes:

“Como las organizaciones internacionales gozan de inmunidad en relación a las disputas traídas por contrapartes privadas, incluyendo las de sus empleados, tienen que proveer una vía alternativa de acceso a la justicia, ya sea judicial o cuasi-judicial. Así, establecen tribunales administrativos o aceptan la jurisdicción de un tribunal administrativo existente. Este correlato es usualmente aceptado como la consecuencia de la decisión política de proveer un remedio legal relativo a los derechos laborales de sus empleados. Pero, cada vez más, también se la está aceptando como una obligación legal emergente de los tratados internacionales relativos a organizaciones internacionales, así como también del derecho humano de acceso a la justicia” (2).<sup>28</sup>

En este sentido, tribunales domésticos europeos reconocieron la inmunidad de jurisdicción de una organización internacional según la disponibilidad y adecuación de *remedios alternativos razonables disponibles* (Reinisch 10-11).<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> En igual sentido, Szasz explica:

“[existe] una obligación general para las organizaciones que gozan de inmunidad frente a los procesos judiciales nacionales, de proveer algunos medios de arreglo de disputas a aquellos que tienen reclamos contra éstas” (241).

Ver también (Berenson; Rutsel Silvestre; Vicien-Milburn).

<sup>29</sup> Reinisch cita fallos de Italia (*Paola Pistelli v. European University Institute*); Francia, (*Cultier v. Organisation Européenne de télécommunications par satellite (Eutelsat)*); UNESCO v. *Boulois*; *Banque africaine de développement v. M.A. Degboe*); Alemania (*Hetzel v. Eurocontrol*; *B. et al v. EPO*; *D. v. Decision of the EPO Disciplinary Board*) y Bélgica (*Siedler v. Western European Union*).

En relación a este último fallo, Reinisch señala:

“Este caso es notable: una corte nacional confirmó su jurisdicción y denegó la inmunidad de jurisdicción de la organización internacional en cuestiones de empleo no porque no hubiera un remedio alternativo disponible, sino porque consideró que este remedio alternativo no cumplía con los requisitos [de la Convención Europea de Derechos Humanos]” (15).



#### IV. La reforma del sistema de administración de justicia de las Naciones Unidas

En este capítulo describiremos el proceso de reforma del sistema de administración de justicia de las Naciones Unidas, identificando los grupos de interés (o *actores*) involucrados, sus objetivos y su capacidad de influencia.

##### A. Organización y metodología del estudio de caso

El período cubierto por este estudio se inicia en junio de 2001, con el pedido de la Asamblea General de incluir el tema “Administración de Justicia” en su programa de sesiones (Resolución 55/258). Damos por concluido el proceso de reforma con la entrada en vigor del nuevo sistema, en enero de 2009. A su vez, dividimos cronológicamente este proceso en cuatro etapas comprendidas en las secciones IV.C a IV.G de este capítulo: el primer diagnóstico del sistema y el diseño de reformas parciales, el estancamiento de las reformas parciales, el diseño de la reforma total del sistema a partir del proyecto del Grupo de Reforma y la implementación de estas reformas.

Abordaremos un complejo proceso de reforma que no tiene una finalización formal: muchas propuestas fueron implementadas, aunque algunas continúan discutiéndose hasta la actualidad. Sin perjuicio de que limitamos el proceso estudiado al período comprendido entre junio de 2001 y enero de 2009, hemos repasado la continuación de estas discusiones hasta enero de 2012 –que se corresponde con el final de la primera mitad del período 66° de sesiones de la Asamblea General. Esta tesis, por lo tanto, no recoge los eventos que hayan ocurrido a partir de tal fecha.

Identificamos tres grupos relevantes con distintas prioridades en materia de administración de justicia, y con distintas herramientas para influir en el proceso de reforma: los *Estados* que son miembros de la organización representados en este caso en la Asamblea General, la *Administración* de la organización, y el *personal*. También identificamos la presencia de factores exógenos que influyeron en la reforma, consistentes en *grupos de expertos* convocados por los actores para formular propuestas, y en la *opinión pública*.

---

Agregamos que en Argentina el fallo *Cabrera, Washington J. E. c. Comisión Técnica Mixta de Salto Grande s/ despido* fijó como estándar la existencia de “procedimientos apropiados para resolver las controversias de derecho privado”, incluyendo las controversias laborales.

Por otra parte, facilitaremos el análisis de la propuesta de cada actor desagregando el sistema de administración de justicia en componentes que se corresponden con diferentes mecanismos de resolución de disputas: mecanismos informales, mecanismos formales no judiciales, mecanismos formales judiciales y mecanismos de disciplina. También insertamos una categoría analítica para los derechos procesales de los empleados que acuden al sistema. Explicaremos estas categorías en la sección IV.A.3.

La información se presentará ordenada en el orden indicado precedentemente, es decir primero por etapas, luego por actores y finalmente, cuando resulta necesario, por mecanismo.

El estudio se realizó principalmente en base a una gran cantidad de documentación oficial de las Naciones Unidas, que tiene la ventaja de ser de acceso público y encontrarse disponible a través de un motor de búsqueda en Internet.<sup>30</sup> En contadas ocasiones también hemos acudido a fuentes secundarias.

## **1. Los actores que influyen en el proceso de reforma**

El presente estudio del proceso de reforma del sistema de administración de justicia en las Naciones Unidas nos llevó a la identificación de los tres grupos –actores– que ya hemos mencionado: los Estados miembro, la Administración y el personal. Estos tres actores priorizan distintos aspectos en su demanda de rendición de cuentas y tienen distintas maneras de influenciar en el proceso de diseño institucional, según veremos a continuación.

Mientras que estos actores son internos a la organización internacional, y endógenos al proceso institucional estudiado, existen también grupos de expertos que participaron del proceso “desde afuera” y, por lo tanto, sus propuestas serán consideradas variables exógenas.

### **Los Estados miembro**

Consideraremos a los Estados miembro de las Naciones Unidas como un único actor que se manifiesta principalmente en las Resoluciones de la Asamblea General, que

---

<sup>30</sup> Ver <<http://unbisnet.un.org/>>.

tiene amplias facultades para decidir muchas de las cuestiones que veremos a continuación.<sup>31</sup> De más está decir que esta perspectiva implica ignorar los intereses diferentes que tiene cada Estado e incluso cada bloque de Estados, pero no creemos que esto constituya un inconveniente porque no hemos observado diferencias sustanciales entre Estados al abordar la administración de justicia, como sí hemos observado entre estos, la Administración y el personal. Esta perspectiva, además, es común en los estudios sobre el funcionamiento de las organizaciones internacionales.<sup>32</sup>

La revisión de las fuentes primarias de esta tesis –los documentos oficiales de las Naciones Unidas relacionados con la reforma del sistema de administración de justicia– nos llevó a identificar que los Estados tienen las siguientes prioridades en esta materia:

(i) la *eficiencia económica del sistema de administración de justicia*, es decir, la obtención de mayor eficacia –que el sistema resuelva más cantidad de disputas laborales, más rápidamente, más tempranamente y con resultados más justos– al menor costo financiero –tanto operativo como de contingencias (por ejemplo, indemnizaciones);

(ii) la *legalidad de las decisiones laborales* de los supervisores –entendiendo como *legalidad* al apego a las normas de la Organización, y como *supervisores* a todos los funcionarios que tienen la facultad de tomar decisiones laborales, sin importar que integren los grupos que definiremos más adelante como *personal* o *Administración*; y,

(iii) la *recuperación de las pérdidas financieras* causadas por conducta indebida, incluyendo delitos, y por mala gestión –que también figura en los documentos como

---

<sup>31</sup> La Carta de Naciones Unidas señala:

“La Asamblea General podrá discutir cualesquier asuntos o cuestiones ... que se refieran a los poderes y funciones de cualquiera de los órganos creados por esta Carta ...” (art. 10).

“La Asamblea General examinará y aprobará el presupuesto de la Organización” (art. 17.1).

“El Secretario General actuará como tal en todas las sesiones de la Asamblea General, del Consejo de Seguridad, del Consejo Económico y Social y del Consejo de Administración Fiduciaria, y desempeñará las demás funciones que le encomienden dichos órganos” (art. 98).

“El personal de la Secretaría será nombrado por el Secretario General de acuerdo con las reglas establecidas por la Asamblea General” (art. 101.1).

<sup>32</sup> Ver, p. ej. (Hawkins, Lake y Nielson; Dijkzeul y Gordenker; Barnett y Finnemore).

*responsabilidad financiera de los supervisores que incurrieron en negligencia grave o conducta indebida.*

Identificamos también que la Asamblea General puede impactar en el proceso de reforma fijando la agenda mediante el pedido de informes y propuestas al Secretario General, a otras oficinas y a grupos de expertos.<sup>33</sup> Por ejemplo, la Asamblea colocó la reforma del sistema existente en la agenda al incluir *Administración de Justicia* como tema del programa de sesiones, al dictaminar que el sistema existente era “lento y engorroso” y al pedir al Secretario General y luego al Grupo de Reforma que formulara propuestas teniendo en cuenta ciertos parámetros (e ignorando otros). Por el contrario, la cuestión había sido excluida de la agenda unos años antes, cuando ignoró los planteos de reforma del Secretario General. La importancia de fijar la agenda radica en que direcciona los recursos de los actores hacia cierto tema y desde cierto enfoque, desechando otros posibles temas o enfoques.

La Asamblea General también aprueba o rechaza estas propuestas, con lo que tiene un poder de veto sobre la configuración final del sistema. Sin embargo, su conformación con representantes de los 193 Estados miembro le impide formular sus propias propuestas de reforma, limitándose a plantear lineamientos generales y delegar en la Administración y el personal la presentación de propuestas más detalladas. Aún aquellos Estados que poseen una diplomacia altamente calificada se encuentran en desventaja frente a los conocimientos técnicos requeridos, porque los delegados en la Asamblea General no llegan completar la curva de aprendizaje durante su asignación, en un fenómeno de “amnesia institucional” (Loriot 69). No observamos en el caso estudiado que los Estados hubieran realizado propuestas específicas ni que hicieran comentarios sustanciales a las propuestas del Secretario General o de los grupos de expertos.

Por último, la Asamblea General también puede influir en la etapa de implementación de la reforma al controlar la asignación de recursos a los distintos mecanismos diseñados. Así, veremos que la Asamblea General decidió establecer ciertas

---

<sup>33</sup> Por “agenda” nos referimos al direccionamiento de los recursos de la Organización hacia el tratamiento de cierta cuestión, no solamente a la inclusión formal del tema en el programa oficial de sesiones de la Asamblea General.

oficinas pero luego demoró o desechó la asignación de los recursos que éstas necesitaban para contratar al personal y operar según lo planeado.

### **La Administración**

Por *Administración* aludiremos en esta tesis los funcionarios que lideran la organización y que dependen de un proceso político de nombramiento y renovación, que en el caso de las Naciones Unidas corresponde generalmente a los funcionarios ejecutivos (*senior appointments* u *hauts fonctionnaires*).<sup>34</sup> La categoría de funcionario ejecutivo comprende las posiciones de Secretario General, Vicesecretario General, Secretario General Adjunto y Subsecretario General. Estas últimas dos posiciones corresponden, respectivamente, a los jefes de Departamento y de Oficina. Los Enviados Especiales, Representantes Especiales y Comandantes de fuerzas militares también pertenecen a las dos últimas posiciones mencionadas.

Los funcionarios ejecutivos dependen de nombramientos políticos: el Secretario General, la máxima autoridad administrativa de la Organización, es nombrado por la Asamblea General (Carta de Naciones Unidas art. 97); el Vicesecretario General es nombrado por el Secretario General en consulta con los Estados miembro; y los demás son nombrados por el Secretario General. Sin embargo, ciertos cargos requieren un procedimiento especial de nombramiento (escrito o consuetudinario), independientemente de la posición que se trate: así, el nombramiento del Secretario General Adjunto de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) requiere consultas con los Estados Miembro y la aprobación de la Asamblea General, o la intención de nombrar a un Comandante de fuerzas de mantenimiento de paz es notificada al Consejo de Seguridad. En cualquier caso, estos procedimientos especiales involucran resortes políticos, pero no requisitos técnicos especiales. Lógicamente, la renovación de

---

<sup>34</sup> Una descripción de las distintas categorías de empleo en las Naciones Unidas puede encontrarse en el sitio *United Nations Careers* < <https://careers.un.org/lbw/home.aspx> >.

los funcionarios ejecutivos no es automática, sino que depende de un nuevo procedimiento de naturaleza política.<sup>35</sup>

Por estas características, la Administración, como actor, puede verse muchas veces limitado por los otros dos actores: obligada a mostrar resultados a sus patrones políticos (los Estados) a partir de recursos que pueden ser insuficientes y que no controla plenamente (el personal). Esto impacta en las prioridades para la reforma del sistema de administración de justicia que identificamos:

(i) la *legalidad de las decisiones laborales* de los supervisores, según se definió anteriormente;

(ii) el *respeto a las reglas de la Organización* (o *compliance*), en forma general por todo el personal, y más allá de las mencionadas decisiones laborales tomadas por los supervisores; y,

(iii) la *independencia de la Administración*, consistente en evitar que se desconozca la inmunidad de jurisdicción de la Organización y que haya una injerencia indebida en las decisiones de gestión de la Administración por parte de los Estados y del personal.

Nótese que las primeras prioridades obedecen a la necesidad de ejercer cierto control sobre las decisiones del personal (rendición de cuentas), mientras que la última alude a la independencia, y coincide con las disposiciones de la Carta.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Dada la complejidad de las reglas y mandatos que gobiernan no solo las Naciones Unidas, sino también los fondos y programas administrados separadamente, y las organizaciones que son parte del sistema –algunas de las cuales son anteriores a 1945–, así como también la pretensión de que este trabajo sea extrapolable a otras organizaciones internacionales, no pretendemos hacer una equivalencia exacta entre los funcionarios ejecutivos y la Administración.

En este sentido, admitimos que es posible incluir dentro de la categoría *Administración* a funcionarios que, sin ser ejecutivos, no tienen en la práctica estabilidad en el cargo y dependen de procedimientos políticos para ser nombrados o renovados –es decir, que deben hacerse responsables políticamente frente a los Estados, y no solo administrativamente frente a sus superiores, por sus acciones, incluyendo la administración de sus recursos humanos.

<sup>36</sup> La Carta de las Naciones Unidas estipula:

“En el cumplimiento de sus deberes el Secretario General y el personal de la Secretaría no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún gobierno ni de ninguna autoridad ajena a la Organización ...” (art. 100.1).

En cuanto a la capacidad para hacer avanzar estas prioridades, notamos una gran debilidad y también una gran fortaleza. Por un lado, la Administración, a diferencia de la Asamblea General, carece de capacidad para fijar los temas de la agenda en términos generales, para aprobar o rechazar propuestas específicas, o para controlar los recursos económicos que necesita para su supervivencia.

Sin embargo, la Administración tiene capacidad para controlar ampliamente el diseño y la implementación de las propuestas, aunque dentro del marco dado por la Asamblea General, al controlar el uso de los recursos financieros y humanos que ya están asignados a estos fines. Por ejemplo, al iniciarse el proceso de reforma, el Secretario General propuso que una dependencia de la Secretaría General, la OSSI, diseñara varios aspectos del futuro sistema, lo que fue aceptado por los Estados.<sup>37</sup> De esta manera, la Administración direccionó sus recursos financieros y humanos –la capacidad técnica de esta dependencia– en función de sus propios objetivos.

Esta capacidad es clave frente a la incapacidad de los Estados de formular propuestas técnicas. Sin embargo, puede verse diluida cuando la Asamblea General encarga la elaboración de propuestas a un grupo externo de expertos, como hizo con el Grupo de Reforma una vez que se descartó el mencionado proyecto de reforma elaborado por la OSSI.

---

“Cada uno de los Miembros de las Naciones Unidas se compromete a respetar el carácter exclusivamente internacional de las funciones del Secretario General y del personal de la Secretaría, y a no tratar de influir sobre ellos en el desempeño de sus funciones” (art. 100.2)

<sup>37</sup> La Oficina de Servicios de Supervisión Interna (*Office of Internal Oversight Services, OIOS*):

“... fue establecida en julio de 1994 como una oficina operacionalmente independiente que asiste al Secretario General a cumplir con sus responsabilidades de supervisión interna en relación a los recursos y el personal de la Organización a través de monitoreo, auditoría interna, inspección, evaluación e investigación. La Oficina tiene la autoridad de iniciar, llevar a cabo y reportar sobre cualquier acción que considere necesaria para cumplir sus responsabilidades en relación a sus funciones de supervisión” <<http://www.un.org/depts/oios/index.htm>>.

## El personal

El personal, como actor en esta tesis, está conformado por los empleados de plantilla de la organización (*staff* o *personnel*) que no consideramos como parte de la Administración.<sup>38</sup>

Cabe aquí una aclaración: normalmente los autores no diferencian al personal como un actor diferente de la Administración. Las fuentes secundarias que revisamos para esta tesis reúnen ambos actores bajo la categoría de *burocracia*, en el contexto de un modelo de delegación en el que el principal (los Estados) delegan en un agente (la burocracia) la implementación de ciertas políticas.<sup>39</sup> Sin embargo, al profundizar en las fuentes primarias del caso estudiado, hemos advertido que no resultaba apropiado unificar a la Administración y al personal en un solo actor.<sup>40</sup> Varios fueron los motivos que nos llevaron a hacer esta distinción:

(i) El personal, a través de las asociaciones de empleados, demostró ser un actor que cumplía un rol fundamental en el diseño, implementación y operación del sistema de administración de justicia. A modo de ejemplo, las asociaciones de empleados mantienen

---

<sup>38</sup> Incluye a los funcionarios profesionales (categoría P para los internacionales y N para los nacionales), al personal de servicios generales (o de apoyo, categorías GS, TC, S, PIA y LT), y al personal en el terreno (*field service* o *service mobil*, categoría FS).

A su vez, estas categorías se distribuyen en ocho áreas funcionales (*networks* o *réseaux*), como ser *operations support*, *economic and social development*, *legal*, etc. Este entramado de categorías ha llevado a críticas por “una compartimentalización del personal demasiado fuerte” (Schermers y Blokker párr. 510).

<sup>39</sup> Hawkins *et al.* explican:

“...se puede entender mejor [a las organizaciones internacionales] como burocracias que, igual a aquellas en el interior de los estados, pueden ser más o menos controladas por sus amos políticos.... Nuestros argumentos se centran en la relación entre el beneficio para los gobiernos de delegar tareas en una organización internacional, y las complicaciones introducidas por la heterogeneidad de preferencias y los diferenciales de poder entre los estados” (5-6).

<sup>40</sup> P. ej., la Asamblea General indicó en los considerandos de una de sus resoluciones sobre administración de justicia:

“Haciendo hincapié también en la importancia de que las Naciones Unidas tengan un sistema eficiente y eficaz de justicia interna que asegure que las personas y la Organización rindan cuentas de sus actos de conformidad con las resoluciones y reglamentos pertinentes” (Resolución 59/283, el subrayado nos pertenece).



reuniones regulares con representantes de los Estados y con la Asamblea General en su conjunto,<sup>41</sup> presentan candidatos a posiciones clave en el sistema como mediadores y magistrados, fueron consultados por el Grupo de Reforma que diseñó el sistema actual, y designaban representantes en los órganos de revisión de pares que existían antes de la reforma estudiada.

(ii) El personal es nombrado mediante procesos competitivos y tiene cierta estabilidad en el cargo,<sup>42</sup> mientras que el Secretario General y los demás funcionarios ejecutivos son nombrados y renovados por un proceso político y, en la práctica, pueden ser desplazados de la misma forma.

(iii) Las propuestas de reforma del personal planteaban demandas de rendición de cuentas dirigidas tanto a la Administración como a los Estados. A diferencia de otras demandas laborales como la concesión de mejores salarios o beneficios, las demandas articuladas en el proceso estudiado implicaban la institucionalización de métodos de mayor rendición de cuentas.

Salvada esta cuestión, identificamos las siguientes prioridades del personal para la reforma del sistema de administración de justicia:

(i) la *legalidad de las decisiones laborales* de los supervisores, tal como se identificó también al ver a los Estados y a la Administración;

(ii) los *derechos procesales del personal* –es decir, los derechos y garantías con los que cuenta el personal para hacer valer sus derechos sustantivos en el sistema de administración de justicia, lo que incluye el derecho a acceder a los distintos mecanismos, el derecho a contar con una asistencia letrada adecuada, el derecho a conocer el fundamento de las decisiones que lo afectan, etc.; y,

---

<sup>41</sup> La Asamblea General aceptó recibir y considerar la opinión del personal en su Resolución 34/220; y e inició la práctica de que un representante del personal expusiera verbalmente en la Quinta Comisión en su Resolución 35/213.

<sup>42</sup> En rigor, solo tienen estabilidad en el cargo el personal contratado indefinidamente. Sin embargo, la jurisprudencia reconoce que el personal de plantilla contratado a término tiene una expectativa razonable de continuidad laboral, por la que las organizaciones internacionales no puede no renovar su contratación arbitrariamente (Amerasinghe 302).

(iii) *la injerencia colectiva en el sistema de administración de justicia* –tanto en su actividad general (por ejemplo, participando en el nombramiento de jueces o del Ombudsman) como en la actividad de los mecanismos de solución de controversias en casos concretos (por ejemplo, participando en un mecanismo de revisión de pares).

La fortaleza del personal como actor radica en ser el responsable, en última instancia, de implementar el sistema de justicia y de emplearlo regularmente, y también de implementar el resto de las actividades de la organización. Por consiguiente, un desacuerdo sustancial del personal con el proyecto de reforma puede hacerlo fracasar y puede perjudicar otras políticas con las que no guarda relación.

El personal también tiene la capacidad de influir directamente en gobiernos individuales, y a través de estos, en las decisiones de la Asamblea General.

## **2. Las variables exógenas que influyeron en el proceso de reforma**

El modelo planteado hasta aquí se estructura en torno a los intereses y capacidades de los tres actores mencionados. Sin embargo, identificamos en el caso estudiado la existencia de grupos de expertos –diferentes a los actores– que formularon propuestas de reformas para todo el sistema o para ciertos mecanismos. Consideraremos las propuestas de estos grupos de expertos (la DCI, el TANU y el Grupo de Reforma del sistema de administración de justicia de las Naciones Unidas) como variables exógenas.<sup>43</sup>

Por supuesto que para ser considerada una variable exógena, la propuesta debe venir de un grupo de trabajo independiente, sin intereses en la dinámica de rendición de cuentas que describimos. En este sentido, no todo informe de un grupo de expertos es una variable exógena. Por ejemplo, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP) formula sus propias recomendaciones independientes, pero en la

---

<sup>43</sup> La Dependencia Común de Inspección (DCI) es un órgano subsidiario permanente de las Naciones Unidas, que fue establecido de forma definitiva en 1978. Está integrada por 11 Inspectores, expertos en “asuntos administrativos y financieros nacionales o internacionales”, nombrados a título personal por la Asamblea General. La DCI tiene como misión “dar una opinión independiente, basada en sus funciones de inspección y evaluación, con objeto de mejorar la gestión y los métodos y lograr una mejor coordinación entre las organizaciones” <<http://www.unjui.org/sp/about.htm>>.

En relación al Grupo de Reforma y su proyecto de reforma, ver la sección IV.E.1.

dinámica estudiada, observamos que actúa como un asesor técnico permanente de la Asamblea General.<sup>44</sup> Lo mismo hemos tenido en cuenta con el estudio independiente de la OSSI –que integra la Administración– en la sección precedente. De ahí que, a los fines de esta tesis, consideraremos sus informes como parte de la actividad del actor respectivo.

### 3. Los ejes de la reforma

Clasificaremos las propuestas de reforma en distintos ejes:

(i) Los *mecanismos informales de resolución de controversias* son los mecanismos en los que los procedimientos no se llevan a cabo por escrito ni con rigormos formales –tal como la intervención del Ombudsman, o la mediación.

(ii) Los *mecanismos formales no judiciales de resolución de controversias* son los mecanismos que tienen procedimientos escritos y divididos en etapas formales –como la revisión de pares, que incluye plazos, etapas procesales pre-establecidas y la presentación de alegatos escritos.

(iii) Los *mecanismos formales judiciales de resolución de controversias* son mecanismos formales en los que uno o varios magistrados, cuya esencia es su independencia (Amerasinghe 224), dictan sentencia con fundamentos jurídicos.

(iv) Los *mecanismos de disciplina* son mecanismos formales cuyo propósito es investigar y sancionar la conducta indebida del empleado. En rigor, no apuntan a resolver controversias, sino a imponer la sanción siguiendo el debido proceso administrativo.

(v) La categoría de *derechos procesales del personal* tampoco alude a un mecanismo de solución de controversias, sino que se refiere a los derechos que goza el personal como usuario del sistema de administración de justicia –como el derecho a tener asistencia letrada pagada, o el derecho a que el manejo de todo el sistema tenga cierto

---

<sup>44</sup> La CCAAP es un órgano subsidiario de la Asamblea General establecido en 1946. Está conformado por 16 miembros designados a título personal por la Asamblea General. Sus funciones principales son examinar e informar a la Asamblea General sobre el presupuesto remitido por el Secretario General y aconsejar a la Asamblea General sobre cualquier asunto administrativo y presupuestario que ésta le indique <<http://www.un.org/ga/acabq/>>. El programa de trabajo de la CCAAP está dado por la Asamblea General..

grado de independencia de la Administración. Esta categoría excluye aquellos derechos procesales que son propios de cada mecanismo en particular –por ejemplo, el derecho a un tribunal imparcial es tratado en la categoría de *mecanismos formales judiciales*).

Para mantener la consistencia del análisis mantendremos la clasificación que se dé a cada propuesta a lo largo de toda la tesis. Sin embargo, la clasificación de cierta propuesta bajo tal o cual categoría no tiene un impacto en el desarrollo teórico de la tesis, y admitimos que un pequeño número de propuestas pueden clasificarse en más de una categoría.<sup>45</sup>

## **B. El sistema de administración de justicia existente en 2001, y la necesidad de reformas**

Hasta el momento en que comienza la reforma, el sistema de administración de justicia de las Naciones Unidas era –según definió la propia Asamblea General– “lento y engorroso” (Resolución 55/258), y con mecanismos institucionales mayormente no profesionalizados y operados por voluntarios en su tiempo libre, a excepción del TANU. A continuación reseñaremos estos mecanismos, mientras que en la sección siguiente veremos el surgimiento de la reforma del sistema de administración de justicia en la agenda de los actores involucrados.

### **1. El sistema de administración de justicia existente hasta la reforma**

Para 2001, los siguientes mecanismos informales y formales de solución de controversias laborales prestaban servicios a la Secretaría y en algunos casos a otros fondos, programas y organizaciones del sistema.

#### **Mecanismos informales**

Al inicio del proceso de reforma, existían dos mecanismos informales de solución de controversias en la Secretaría General: la Oficina del Ombudsman y los Grupos encargados de investigar denuncias de discriminación y otras reclamaciones.

---

<sup>45</sup> P. ej. en la *mediación* las etapas se encuentran bien definidas y el acuerdo final se hace por escrito y tiene valor legal, pero no se guarda registro de las discusiones entre las partes y el mediador, ni de los fundamentos del acuerdo o desacuerdo.

En rigor, la Oficina del Ombudsman fue establecida de conformidad con la Resolución 55/258, la misma que inició el proceso de reforma, y entró en funciones el 25 de octubre de 2002. El boletín del Secretario General ST/SGB/2002/12 indicaba que el Ombudsman sería “una persona imparcial e independiente que abordaría problemas laborales del personal” (secc. 1); y que mantendría “estricta confidencialidad” sobre las consultas que atendiera, tendría acceso a todos los registros relativos al personal, no podría ser obligado a testificar por funcionarios de la Organización, y podría facilitar la resolución de conflictos mediante el diálogo aunque sin la facultad de adoptar decisiones vinculantes (secc. 3). El Ombudsman era nombrado por el Secretario General en consulta con el personal.

Mientras que la Oficina del Ombudsman era una oficina profesional, los Grupos encargados de investigar denuncias de discriminación y otras reclamaciones eran organismos de revisión de pares, integrados por funcionarios nombrados por el personal y por la Administración que cumplían sus funciones voluntariamente y a tiempo parcial. En 1977, en cumplimiento de la Resolución 31/26, se había establecido en la Sede en Nueva York el *Grupo de Investigación de Denuncias de Trato Discriminatorio*, y posteriormente se fueron estableciendo otros grupos en los principales lugares de destino, hasta que en 1983 se les cambió el nombre por Grupos *encargados de investigar denuncias de discriminación y otras reclamaciones* (Bouayad-Agha y Hernández párr. 18). Además de facilitar conciliaciones, estos grupos, como su nombre lo indica, también tenían una función de investigación y determinación de hechos. Por ello, su grado de informalidad era menor.

Bouayad-Agha y Hernández hacen un extenso compendio de otros mecanismos informales de solución de controversias que existían en 2001 en los fondos y programas de las Naciones Unidas y en otras organizaciones del sistema, entre los que incluyen mecanismos de mediación profesional como los de UNICEF, el PNUD y el FNUAP, y mecanismos de conciliación integrados por voluntarios como los de la FAO, el PMA y la OIEA.

### **Mecanismos formales no judiciales**

Los mecanismos formales no judiciales de solución de controversias que existían en la Secretaría al inicio del proceso de reforma eran la *revisión administrativa* que llevaba a cabo la Dependencia de Derecho Administrativo del Departamento de Gestión, y la *Junta Mixta de Apelación* (JMA).

La revisión administrativa a cargo de la Dependencia de Derecho Administrativo era la última instancia de reclamo administrativo y daba por cerrada la vía administrativa del reclamo, habilitando los mecanismos de pares cuando correspondían, o bien el acceso al TANU. La JMA era un mecanismo de revisión de pares integrados por funcionarios, nombrados por la Administración y por el personal de manera separada, que servían voluntariamente y a tiempo parcial. Estos funcionarios no tenían un entrenamiento legal o en mediación.

La JMA recibía los reclamos de los empleados una vez que la Administración había cumplido con el examen administrativo de la decisión cuestionada, y tras intercambios escritos y orales entre las partes, emitía una recomendación al Secretario General sobre el camino a seguir. No existía una sola JMA, sino que había varios, distribuidos en la Sede y en los lugares de destino principales.

No abordaremos en esta tesis otros mecanismos formales de revisión de pares de las Naciones Unidas (por ejemplo, las Juntas Médicas, la Junta Central de Exámenes o los Grupos de Impugnación, entre otras) porque no las consideramos parte del sistema de administración de justicia, habida cuenta de que no cumplen la función de reemplazar los organismos nacionales que tendrían jurisdicción si las Naciones Unidas no tuvieran privilegios e inmunidades. Además, estos mecanismos tampoco fueron afectados por el proceso de reforma estudiado.

### **Mecanismos formales judiciales**

Las entidades del sistema de Naciones Unidas se encuentran bajo la jurisdicción del TANU o del TAOIT. El personal de las Naciones Unidas, tanto de la Secretaría General como de los fondos y programas y de otras organizaciones del sistema, podía acudir al tribunal administrativo cuya jurisdicción hubiera sido aceptada de forma general

por la organización, fondo o programa al que perteneciera. Si bien ya hemos tratado el tema de los tribunales administrativos, basta decir aquí que el proceso de reforma estudiado alude exclusivamente al TANU porque éste tenía jurisdicción en las demandas contra la Secretaría General –así como también sobre aproximadamente unas 50 organizaciones del sistema.

### **Mecanismo de disciplina**

Los *Comités Mixtos de Disciplina* (CMD), al igual que la JMA, eran órganos de revisión de pares, voluntarios y no profesionales, que se encontraban en las Sedes y algunos lugares de destino. Durante el proceso disciplinario, la Administración llevaba a cabo una investigación de la conducta del funcionario sospechado y presentaba un informe con las evidencias y las observaciones de este funcionario. La CMD recomendaba sobre la culpabilidad del funcionario y sobre la sanción que pudiera corresponder. Al igual que las JMA, los CMD preveían el intercambio escrito y oral entre las partes. Las decisiones de destitución sumaria no requerían una recomendación previa de un CMD, pero un CMD podía hacer una revisión *ex post* a pedido del funcionario.

Para 2001, las Naciones Unidas no preveían un sistema por el cual los funcionarios que incurrieran en conducta indebida o negligencia grave rindieran cuentas por su responsabilidad financiera personal.

## **2. Aparición del sistema de administración de justicia en la agenda de reformas**

La aparición del sistema de administración de justicia como un tema a abordar en el marco de la agenda de reformas institucionales se debió a la iniciativa de la Administración, que colocó la cuestión en la lista de aspectos débiles de la administración de los recursos humanos de la Organización, y que la vinculó con la demanda de rendición de cuentas.

La Asamblea General confirmó esta decisión de la Administración al colocar la reforma del sistema de administración de justicia como un tema en el Programa de Sesiones, y de esta forma, concentrar y direccionar la atención de los actores hacia esta meta.

### **Deficiencias del sistema administración de justicia existente**

En 1999 y 2000 la Administración había mantenido consultas más o menos formales con el personal y los Estados, incluyendo la realización de tres períodos de sesiones del CCPA (A/55/253 párr. 4). En estas consultas se había evidenciado “la necesidad de mecanismos de rendición de cuentas bien elaborados ... así como de los procedimientos internos necesarios de supervisión y de control...” (*ib.* párr. 7); y también que “los Estados Miembro insisten más en exigir mayor rendimiento a su dinero, y piden que los recursos se usen de manera más eficiente y obtengan mayores resultados” (*ib.* párr. 11).

A raíz de todo esto, el Secretario General presentó en agosto de 2000 el informe A/55/253 señalando la necesidad de reformas en toda la gestión de los recursos humanos, incluyendo el sistema de administración de justicia, con el siguiente objetivo:

“... que los administradores y el personal rindan cuentas cabalmente por el desempeño de sus responsabilidades, tanto por lo que hacen como por lo que no hacen, y establecer los mecanismos pertinentes para alcanzar esto, además de un sistema complementario para recompensar, remediar y sancionar la actuación profesional” (párr. 15).

En la sección de dicho informe dedicada al sistema de administración de justicia, el Secretario General señaló una serie de cuestiones que habían sido señaladas por los actores como problemáticas: la duración y complejidad del proceso, la falta de rendición de cuentas de los funcionarios que tomaban las decisiones cuestionadas, y la debilidad de los mecanismos oficiosos y de asesoramiento al personal. Estas cuestiones, que luego serían tomadas por la Asamblea General y articularían todo el proceso de reforma, se enumeran a continuación.

(i) El sistema de administración de justicia existente en aquel momento tenía un carácter “altamente formal” y complejo, con el resultado de “prolongadas actuaciones” (párr. 51).

(ii) Los funcionarios cuyas decisiones administrativas se cuestionaban “rara vez” participaban directamente en el litigio (*ib.*), lo que generaba, según el Secretario General,



la impresión de que el sistema protegía a los administradores “de que se les pida cuenta de sus decisiones” (*ib.*).

(iii) Los mecanismos oficiosos eran débiles y no permitían que los reclamos pudieran resolverse en las primeras etapas (párr. 52).

(iv) El asesoramiento al personal que tuviera reclamos no tenía suficiente capacitación ni apoyo jurídico (*ib.*).

Finalmente, el Secretario General indicó que el CCPA constituiría un grupo de trabajo para elaborar propuestas conjuntas de mejoras, que hasta tanto aplicaría las propuestas iniciales, y que recomendaba a la Asamblea General que tomara nota “de la labor que se está realizando y de las medidas adoptadas o previstas” (párr. 80 y Anexo V, párr. 8).

### **Vinculación entre la reforma del sistema de administración de justicia y la mejor rendición de cuentas**

Paralelamente, la Administración también vinculó estos aspectos deficientes del sistema de administración de justicia con la necesidad de mejorar la rendición de cuentas del personal en el informe del Secretario General “Rendición de cuentas y responsabilidad” (A/55/270) de agosto de 2000:

“El programa de reforma del Secretario General ... está basado en la premisa de que, para promover la consecución de los objetivos de los programas y mejorar la gestión de los recursos humanos y financieros, es indispensable dar al personal directivo más autoridad y responsabilidad en la adopción de decisiones, pero que ese aumento de la autoridad y responsabilidad debe llevar aparejado un aumento de la obligación de rendir cuentas. Por lo tanto, la rendición de cuentas constituye un elemento indispensable de la estrategia de reforma del Secretario General” (párr. 1).

“El Secretario General estima que varias de sus iniciativas recientes encaminadas a fortalecer el sistema de justicia ... contribuirán a afianzar la obligación del personal directivo de rendir cuentas de su gestión y a lograr que asuma una mayor responsabilidad [a saber:] ... la defensa de una

decisión administrativa impugnada ante un órgano de apelación puede ser asignada a la persona o las personas que adoptaron la decisión. ... un mecanismo de formación especialmente diseñada para el personal directivo y los funcionarios que cumplen funciones de personal y administrativas con hincapié en las ‘enseñanzas aprendidas’ ayudará a evitar la repetición de errores administrativos. ... al seguirse de cerca los casos y determinarse cuáles son las dependencias orgánicas o los directivos que generan un gran número de decisiones favorables a los demandantes... ” (párr. 4).

### **La reforma del sistema de administración de justicia en el Programa de Sesiones de la Asamblea General**

La Asamblea General aprobó sin votación la Resolución 55/258 por la cual reconoció que el sistema existente de administración de justicia en las Naciones Unidas era “lento y engorroso”, y abordó la posibilidad de reforma mediante la inclusión de *Administración de justicia* como un tema independiente de *Gestión de los recursos humanos* en el programa del 56º período de sesiones.

Además, la Asamblea General aceptó la posibilidad de establecer un servicio profesional de mediación y de modificar la JMA,<sup>46</sup> y pidió al Secretario General y a la DCI que informaran sobre la armonización del TANU con el TAOIT y sobre la posibilidad de establecer un tribunal superior a ambos. Por último, la Asamblea General pidió a la Administración que adoptara medidas para recuperar las “pérdidas financieras causadas a la Organización por actos ilícitos o negligencia grave de altos funcionarios” (sec. XI art. 9).

---

<sup>46</sup> Aunque mencionó distintas opciones como profesionalizarla y otorgarle competencias cuasi-judiciales, en ningún momento consideró la posibilidad de eliminar totalmente la revisión de pares.

### C. 2001-2003: Primer diagnóstico del sistema de administración de justicia existente y diseño de reformas parciales

Hemos visto que los Estados, a través de las sesiones de la Asamblea General, tienen la facultad de incluir cierto tema en la agenda, y que la manera en que lo hacen influye considerablemente en el tratamiento ulterior de tema. El tratamiento de *administración de justicia* en la Resolución 55/258 no fue la excepción, ya que la inclusión del tema en el programa de sesiones de la Asamblea General, independiente del tema *administración de recursos humanos*, generó una respuesta considerable de los actores en base al planteo de la Asamblea General: cómo hacer que el sistema no fuera lento, engorroso y excesivamente formal, cómo fortalecer la solución informal de controversias y el asesoramiento al persona, cómo aumentar la rendición de cuentas de los funcionarios que tomaban las decisiones cuestionadas (incluyendo la responsabilidad financiera individual que tuvieran) y cómo mejorar el funcionamiento del TANU.

En el período comprendido entre el segundo semestre del 2001 y el primero del 2003, observamos que los actores diagnosticaron con gran detalle (i) que los mecanismos informales debían profesionalizarse y ganar independencia de la Administración, en especial los Grupos encargados de investigar denuncias de discriminación y otras reclamaciones; (ii) que había demoras intolerables e inconsistencias en los mecanismos de revisión de pares (JMA y CMD); (iv) que había disparidades en las facultades del TANU y el TAOIT que a su vez provocaban desigualdades entre los empleados sujetos a uno u otro régimen; (v) que los empleados no rendían cuentas a título personal por las irregularidades que generaban pérdidas a la organización; (vi) que los empleados que recurrían al sistema (o se veían envueltos, en el caso de los procedimientos disciplinarios) no tenían suficiente asesoramiento legal; (vii) que el sistema de administración de justicia no tenía la independencia necesaria de la Administración; y finalmente, (viii) que todo el sistema era excesivamente complejo. Este diagnóstico fue coincidente entre los actores, y las propuestas que veremos en las siguientes etapas se centraron en solucionar estas cuestiones.

Si bien denominamos esta etapa como *de diagnóstico*, se presentaron y aprobaron distintas propuestas. Entre las más relevantes en términos de rendición de cuentas

encontramos (i) el establecimiento de la Oficina del Ombudsperson de forma independiente de la Administración (en siguientes etapas se lo dotaría de mayores funciones y recursos); (ii) el pedido de que la secretaría del TANU se separara de la oficina que asesoraba a la Administración en las demandas frente a este; (iii) el pedido de que los empleados rindieran cuentas financieramente a título individual; y por último (iv) que los empleados podían ser asesorados por abogados externos de su elección.

## **1. Propuestas externas: informes de la Dependencia Común de Inspección y del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas**

En julio de 2002, la DCI presentó el informe JIU/REP/2002/5 sobre la creación de una instancia de apelación superior al TANU y al TAOIT.<sup>47</sup> En noviembre de ese mismo año el TANU presentó una carta a la Quinta Comisión de la Asamblea General expresando su punto de vista sobre la disparidad entre sus estatutos y los del TAOIT, y la creación de una instancia superior a ambos (A/C.5/57/25). Estas recomendaciones de la DCI, como hemos visto, serán consideradas externas a los tres actores relevantes.

### **Mecanismos informales**

La DCI recomendó “potenciar” los mecanismos informales: establecer servicios de mediación profesional y personas o grupos informales en los lugares de destino, y autorizar al TAOIT y al TANU a que ejercieran facultades de medición.

### **Mecanismos formales no judiciales**

La DCI recomendó que la Administración adoptara “la práctica general de aceptar las recomendaciones elaboradas por unanimidad” por las JMA, los CMD, y órganos similares; así como también la práctica de publicar anualmente las estadísticas de estos órganos y la de llevar a cabo audiencias orales (Recomendación 4).

### **Mecanismos formales judiciales**

La DCI recomendó la creación de una instancia de revisión de las decisiones del TANU y el TAOIT:

---

<sup>47</sup> El informe fue identificado por la Asamblea General como U.N.Doc. A/57/441.

“[la instancia de revisión consistirá en] un grupo especial que se encargaría de revisar los fallos de los dos tribunales existentes o de un futuro tribunal único ... compuesto de un presidente designado por el Presidente de la Corte Internacional de Justicia y de dos miembros designados uno por el Presidente del TAOIT y el órgano legislativo de la Organización Internacional del Trabajo y el otro por el Presidente del TANU y el órgano legislativo de las Naciones Unidas. ... Las decisiones y conclusiones del grupo especial serían vinculantes para los jefes ejecutivos de las organizaciones y para los tribunales. El grupo especial no reabriría el procedimiento sino que se limitaría a revisar, en lo que procediere, el fallo, de modo que el tribunal que lo haya dictado tendría que confirmarlo o modificarlo teniendo en cuenta las decisiones y conclusiones del grupo especial” (Recomendación 5).

La DCI fundamentó esta recomendación en que:

“serviría más a la causa de la justicia por su simple existencia o en su calidad de símbolo que por una labor constante y a un costo elevado, ya que no tendría que funcionar muy a menudo” (párr. 13).<sup>48</sup>

El TANU, por su parte, presentó una propuesta más razonable para abordar la “disparidad” entre los dos tribunales. Señaló que “los funcionarios de las organizaciones bajo la jurisdicción del [TANU] no pueden ser reintegrados a sus puestos por decisión exclusiva del Tribunal”, a diferencia de lo que ocurre con los funcionarios bajo la jurisdicción del TAOIT; y propuso que diera al TANU la misma facultad que al TAOIT.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> En nuestra opinión, este proceso de revisión hubiera hecho que el sistema fuera aun más “lento y engorroso”. Además, cuatro años antes la Asamblea General había retirado la posibilidad de que la Corte Internacional de Justicia revisara los fallos del TANU (Resolución 50/54). Predeciblemente, la recomendación fue desechada por los actores relevantes.

<sup>49</sup> El Estatuto del TAOIT vigente en aquel momento señalaba en el artículo VIII:

El TANU también rechazó la propuesta de la DCI porque: (i) las reformas programadas ya ofrecían un mecanismo “suficiente y apropiado”; (ii) el funcionamiento como órgano colegiado, constituido en salas o en pleno, protegía mejor los derechos de las partes; y (iii) una instancia judicial adicional agregaría demoras a un procedimiento que ya sufría atrasos.

### **Derechos procesales del personal**

La DCI recomendó la implementación de seguros de asistencia letrada para los funcionarios.

## **2. El personal**

Los representantes del personal acordaron una serie de propuestas con la Administración en las reuniones del CCPA de marzo y octubre de 2001, que fueron enumeradas por el Secretario General en su informe A/56/800. Lamentablemente este informe no indica el origen de estas propuestas, es decir, si fueron inicialmente planteadas por el personal o la Administración, pero lo cierto es que ambos actores estuvieron de acuerdo. Indicaremos las propuestas de la Administración que no alcanzaron acuerdo en la sección dedicada a ésta.

---

“En los casos abarcados por el artículo II, el Tribunal, si juzga que la demanda es fundada, ordenará la anulación de la decisión impugnada o el cumplimiento de la obligación alegada. Si la anulación de la decisión o el cumplimiento de la obligación no es posible ni aconsejable, el Tribunal otorgará indemnización al demandante por el perjuicio sufrido.”

El Estatuto del TANU vigente en aquel momento señalaba en el artículo 10:

“1. Si el Tribunal juzga que la demanda es fundada, ordenará la anulación de la decisión impugnada o el cumplimiento específico de la obligación alegada. Al mismo tiempo, el Tribunal fijará el monto de la indemnización que habrá de pagarse al demandante por el perjuicio sufrido en caso de que el Secretario General, dentro del plazo de treinta días después de notificado el fallo, decida, en interés de las Naciones Unidas, que el demandante será indemnizado sin que se tome ninguna otra medida en su caso; pero tal indemnización no excederá del equivalente de dos años de sueldo básico neto del demandante. El Tribunal podrá, en casos excepcionales, cuando lo considere justificado, ordenar el pago de una indemnización mayor.”

En términos generales, los documentos revisados no parecen indicar, en esta etapa, una relación conflictiva entre el personal y la Administración, ni tampoco que el primero hubiera contado con la iniciativa de presentar propuestas sustanciales. Identificamos también que la mayoría de las propuestas que siguen a continuación apuntan a la difusión de los derechos procesales de los empleados, en línea con las prioridades de éstos y con el hecho de que los mecanismos de revisión de pares y el servicio de asistencia letrada eran voluntarios y muchas veces carecían de formación jurídica profesional.

### **Mecanismos informales**

En relación al Ombudsman, se acordaron dos propuestas: (i) que se establecería suposición jerárquica “a fin de preservar [su] independencia y asegurar la eficacia de [sus] funciones” (A/56/800 párr. 27), y (ii) que éste reemplazaría a los Grupos encargados de investigar denuncias de discriminación y otras reclamaciones (párr. 29).

### **Mecanismos formales no judiciales y judiciales**

Se acordó que las JMA –y también los CMD– suministrarían información estadística para “vigilar las tendencias de la administración de justicia”, y que la Administración codificaría la práctica de éstas (A/56/800 párr. 22). El personal planteó además que se estableciera un plazo uniforme para el examen administrativo de los reclamos. Todos los fallos del TANU se publicarían en formato digital, lo que fue implementado casi inmediatamente (párr. 38).

### **Mecanismo de disciplina**

Como hemos visto, la Administración codificaría la práctica e informaría la estadística de los CMD. Se acordó también que “toda injerencia indebida en la administración de justicia” constituiría una falta grave, lo que se reflejaría en el Reglamento de Empleados (A/56/800 párr. 22). Con esta última propuesta se buscaba asegurar la imparcialidad del sistema de administración de justicia, consecuente con el interés prioritario del personal en la defensa de sus propios derechos procesales.

### **Derechos procesales del personal**

Se concedería a los empleados el derecho a contar con un abogado durante los procesos, incluso un abogado de fuera de la organización, y se orientaría a los nuevos empleados sobre sus derechos procesales (A/56/800 párr. 22). Al igual que las propuestas anteriores, esto fomentaría la difusión de los derechos procesales del personal.

### **3. La Administración**

El Secretario General presentó dos informes para la consideración de la Asamblea General: en febrero de 2002, el mencionado informe A/56/800 en respuesta a lo solicitado en la Resolución 55/258; y en enero de 2003, el informe A/57/441/Add.1 con los comentarios de la Administración al informe JIU/REP/2002/5 de la DCI.

Ciertas propuestas fueron acordadas con los representantes del personal sin que podamos atribuir el origen inicial de éstas. Estas propuestas ya fueron indicadas en la sección precedente. Otras propuestas que se describen a continuación incluyen la ampliación del mandato del Ombudsman, la continuación sin modificaciones del actual sistema de JMA y el rechazo a las recomendaciones sobre mecanismos formales de la DCI.

Finalmente el Secretario General recomendó que la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) hiciera un amplio informe sobre la reforma del sistema, lo que finalmente fue aceptado por la Asamblea General.<sup>50</sup> Como la OSSI es una dependencia de la Administración, creemos que su participación en la formulación de propuestas permitía a la Administración controlar los aspectos más específicos del proceso reforma que la Asamblea General y el personal eran incapaces de abordar. La introducción de un grupo de grupos de expertos en una etapa posterior –el Grupo de Reforma– apuntó, en nuestro razonamiento, a impedir esta preeminencia de la Administración.

Seguidamente mencionaremos las principales propuestas y comentarios de la Administración, junto con nuestros comentarios.

---

<sup>50</sup> Por información sobre la OSSI, ver n. 37.



### **Mecanismos informales**

El Secretario General presentó una propuesta de mandato para el Ombudsman en el que se indicaba, en términos generales, que (i) su servicio no sería renovable y no podría desempeñar otro cargo al término de éste; (ii) no estaría subordinado a ningún órgano ni funcionario de la organización; (iii) los asuntos que tratara serían estrictamente confidenciales y no podría ser obligado a prestar testimonio; (iv) tendría acceso a documentos relativos al personal; (v) podría entender en cualquier conflicto laboral y escuchar a cualquier parte que así lo quisiera; y (vi) no sería defensor de ninguno de las partes (A/56/800 párr. 28 y Anexo II).<sup>51</sup> También indicó que el Ombudsman, con su nuevo mandato, sustituiría a los Grupos que trataban denuncias de discriminación.

La figura del Ombudsman, en general, y esta propuesta de mandato en particular, es consecuente con el objetivo de reducir demoras y costos por la baja litigiosidad que se espera como resultado. También creemos que un Ombudsman independiente, mediante su intervención imparcial en casos concretos, se encuentra en línea con la prioridad de todos los actores de asegurar la legalidad de las decisiones laborales de los supervisores.

### **Mecanismos formales no judiciales**

La Asamblea General había encargado un examen de distintas opciones para reformar las JMA y había indicado varias opciones específicas. En el informe A/56/800, el Secretario General rechazó aquellas opciones que daban a las JMA la facultad de dictar decisiones en vez de recomendaciones porque menoscabarían su posición de “más alto funcionario administrativo de la Organización”, en los términos de la Carta, pero aclarando que lo consideraría si las decisiones fueran tomadas por individuos que no fueran funcionarios. Los otros jefes ejecutivos también rechazaron esta recomendación de la DCI (A/57/441/Add.1). Creemos que era predecible el rechazo de la Administración a esta propuesta porque hubiera implicado quitarle control sobre las decisiones de los supervisores y otorgárselo a otros funcionarios que no tenían rango ejecutivo. La propuesta tampoco implicaba una reducción en el costo o la demora de los casos.

---

<sup>51</sup> El mandato del Ombudsman fue promulgado mediante el boletín ST/SGB/2002/12 de octubre de 2002, y la Oficina comenzó a funcionar inmediatamente después.

Por otra parte, como ya se indicó, el Secretario General acordó con las asociaciones de empleados el suministro de estadísticas sobre las JMA y los CMD, y la codificación de su práctica.

### **Mecanismos formales judiciales**

El Secretario General se opuso a que el TANU pudiera ordenar el reintegro de empleados a sus puestos contra la por su propia decisión, como sí lo podía hacer el TAOIT, argumentando que dos tribunales no estaban “plenamente armonizados” en cuestiones como selección, formación profesional y remuneración de los magistrados (A/56/800 párrs. 39, 42 y 43). El enfrentamiento sobre la facultad del TANU de ordenar el reintegro de empleados no es menor: la posibilidad de que la Administración no pueda desechar –mediante el pago de una compensación adicional– el reintegro decidido en un proceso judicial genera que la Administración pierda el control final sobre ciertas decisiones de empleo, en perjuicio de su independencia para gestionar los recursos humanos.

Por otra parte, hemos visto que la DCI había recomendado crear una segunda instancia judicial de revisión de los fallos del TANU y el TAOIT. El Secretario General y los demás jefes ejecutivos rechazaron esta posibilidad en sus comentarios al informe por cuestionamientos sobre los gastos y demoras adicionales que causaría (A/57/441/Add.1).

### **Derechos procesales del personal**

La DCI había recomendado la adopción de seguros de asistencia letrada para los empleados (JIU/REP/2002/5), pero los jefes ejecutivos consideraron esta opción poco practicable (A/57/441/Add.1). La propuesta no quedaría descartada sino que sería profundizada a lo largo de todo el proceso, pero hasta la actualidad no se ha logrado encontrar una fórmula adecuada. En nuestra opinión, la posición contraria de la Administración a los seguros de asistencia letrada no tiene tanto que ver con sus objetivos como actor –pues incluso reduciría costos y demoras– sino por los escollos técnicos que conlleva.

#### **4. Los Estados**

En febrero de 2003 la CCAAP presentó el informe A/57/763 en el que coincidió con todas las recomendaciones presentadas por la Administración en el informe A/56/800. En mayo del mismo año la Asamblea General aprobó sin votación la Resolución 57/307. A continuación veremos los pedidos específicos.

##### **Mecanismos informales**

La Asamblea General aceptó las propuestas relativas al Ombudsman y pidió, en consulta con el Ombudsman y los representantes del personal, que el Secretario General presentara propuestas sobre el futuro de los Grupos encargados de investigar denuncias de discriminación y otras reclamaciones. La propuesta de reemplazar estos Grupos por el Ombudsman ha sido compartida por todos los actores a lo largo del proceso, lo que nos sugiere que satisface objetivos comunes, presumiblemente en cuanto a la reducción de costos y demoras que acarrea la profesionalización del servicio.

##### **Mecanismos formales no judiciales**

La Asamblea General lamentó las demoras en el proceso de apelación, y pidió a la OSSI que examinara todo el proceso de apelación, incluyendo la cuantificación de los tiempos y costos existentes, la posibilidad de reformas, y los recursos necesarios. También pidió al Secretario General que “[velara] porque el departamento o el director del programa cuya decisión haya sido cuestionada por el apelante cooperen y rindan cuentas cabalmente en todas las etapas del proceso del sistema interno de justicia” (Resolución 57/307 párr. 4). Vemos aquí el interés en la legalidad de la toma de decisiones de los supervisores, y en la eficiencia del sistema.

Por último, la Asamblea General no decidió sobre en la cuestión de hacer obligatorias las recomendaciones unánimes de las JMA, que había sido motivo de divergencias entre la DCI, por un lado, y el personal y la Administración por otro.

##### **Mecanismos formales judiciales**

La CCAAP no adhirió a la propuesta de la DCI de establecer una instancia judicial superior, pero recomendó que el TANU estuviera conformado por magistrados

con “experiencia judicial en la esfera del derecho administrativo o su equivalente en [su] jurisdicción nacional” (Resolución 57/307 párrs. 13-14). La Asamblea General no se decidió por ninguna opción, y postergó el tratamiento de esta enmienda hasta el siguiente período.

Por otra parte, la Asamblea General pidió separar la Secretaría del TANU de la Oficina de Asuntos Jurídicos, que justamente asesoraba a la Administración en las demandas laborales. Este pedido es relevante porque buscaba una mayor independencia del TANU –al eliminar lo que al menos se percibe como una influencia indebida de la Administración a través del apoyo que brindaba a los magistrados– y por lo tanto, apuntaba a mejorar el derecho de los empleados a un juicio imparcial. Además, fue la única reforma sustancial que se planteó en este período que caracterizamos como de diagnóstico.

### **Mecanismo de disciplina**

La Asamblea General pidió a la Administración que:

“[estableciera] un vínculo claro entre la administración de justicia y la responsabilidad y la rendición de cuentas en la Secretaría ... cuando las decisiones del Tribunal Administrativo tengan como consecuencia pérdidas para la Organización debido a irregularidades de gestión; ... [y que elaborara] un sistema eficaz de responsabilidad y rendición de cuentas a nivel personal para recuperar las pérdidas financieras causadas a la Organización” (Resolución 57/307 párrs. 24-25).

El objetivo aquí claramente es lograr la recuperación de las pérdidas financieras causadas por conducta indebida o mala gestión, e indirectamente, lograr una mayor legalidad en la toma de decisiones de los supervisores a través de cierta disuasión.

### **Derechos procesales del personal**

La Asamblea General pidió que los jefes ejecutivos y las asociaciones del personal analizaran la posibilidad de establecer un seguro de asistencia letrada. También pidió el fortalecimiento de la Lista de Asesores según lo que fuera a informar la OSSI en el siguiente período, y autorizó la participación de letrados externos en los procesos ante

las JMA, según había solicitado el Secretario General en el informe A/56/800. Estas medidas buscaban mejorar la eficiencia mediante la reducción de costos para la organización.

También se pidió la incorporación de la obligación de notificar por escrito el inicio de un proceso disciplinario contra un empleado.

#### **D. 2003-2005: El estancamiento de las reformas parciales**

Vimos que en la etapa anterior los actores fueron colocados en situación de mejorar el sistema de administración de justicia, y coincidieron en un diagnóstico de las falencias concretas. También acordaron ciertas mejoras que no presentaban mayor conflicto, y encomendaron a la DCI y a la OSS, que en definitiva es una dependencia de la Administración, que formularan recomendaciones de contenido más técnico sobre las cuestiones más conflictivas. En la presente etapa, comprendida entre los años 2003 y 2005 –períodos de sesiones 58° y 59° de la Asamblea General–, las propuestas formuladas por la DCI y la OSSI quedaron estancadas en la Asamblea General.

En nuestra opinión, existieron factores endógenos que explican este estancamiento, a saber: (i) cada dependencia debía presentar propuestas sobre aspectos diferentes del sistema, lo que generaba un tratamiento fragmentario de un problema sistémico; (ii) la OSSI es una dependencia de la Administración y, aunque se consultó a otros actores, cabe inferir que sus propuestas magnificaban los objetivos propios de la Administración; y (iii) las propuestas de ambas dependencias implicaban pequeñas mejoras que profundizaban las diferencias entre los actores, y no reformas radicales y superadoras que facilitarían la negociación. En definitiva, los actores no lograron acuerdos y se mantuvo el *statu quo*.

También creemos que hubo un factor exógeno que coadyuvó al estancamiento de la reforma, consistente en el desprestigio político de la organización durante estos años. Lorient, Presidente de la *Bar Association for International Governmental Organizations* y ex jefe de servicios legales de las Naciones Unidas, resume este difícil período de la siguiente manera:

“El año 2004 fue denominado *annus horibilis* por [el Secretario General]. ... Nunca en su historia la credibilidad y relevancia de las Naciones Unidas se ha visto tan gravemente dañada por una serie de escándalos de corrupción, gerenciamiento indebido y acoso sexual que alcanzaron a los niveles más altos de autoridad ... abusos sexuales de tropas de mantenimiento de paz en Congo [y] el escándalo del Programa Petróleo por Alimentos (PPA). ... [u]na encuesta independiente llevada a cabo en todo el sistema de Naciones Unidas halló que una gran mayoría del personal no confiaba en los funcionarios senior [y que] las asociaciones de empleados se quejaron porque la administración superior ni siquiera cumplía con sus propios Nine Global Compact Principles ... haciendo oír sus voces y preocupaciones sobre la falta de transparencia y rendición de cuentas en las Naciones Unidas. ... En 2005, las investigaciones independientes sobre el PPA revelaron grandes irregularidades en adquisiciones, negligencias graves en la administración de contratos y conducta indebida de funcionarios de máxima jerarquía de la ONU. Estos eventos desafiaron la credibilidad de la Organización en temas de rendición de cuentas” (66).

Observamos que estos hechos implicaron un incremento sustancial en las demandas de rendición de cuentas de los Estados a la Administración y de ésta al personal (a través de auditorías e investigaciones internas). Pero también del personal a la Administración, en relación al respeto del debido proceso en los procesos disciplinarios, y de la Administración a los Estados, sobre su rol en las misiones de paz y en el Programa Petróleo por Alimentos.<sup>52</sup>

Creemos que este aumento de las demandas cruzadas de rendición de cuentas provocaron el estancamiento de las propuestas de modificaciones menores, la necesidad de encarar un proyecto de reforma general y profunda de todo el sistema a cargo a un

---

<sup>52</sup> Sobre el fraude detectado en el Programa Petróleo por Alimentos, ver de Cooker (7) y Christoff. En relación a las denuncias de abuso y explotación sexual Africa Occidental y Congo, ver de Cooker (6-7); y sobre las dificultades legales e institucionales para combatirla, ver en general, Miller. Por último, los resultados de la encuesta mencionada en Lorient pueden verse en Deloitte Consulting LLP.

grupo de grupos de expertos, y eventualmente el empuje para implementar este proyecto casi en su totalidad; todo lo cual veremos a continuación.

## **1. Propuestas externas: informes de la Dependencia Común de Inspección y del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas**

La DCI presentó el informe JIU/REP/2004/3 en agosto de 2004, mediante el cual realizaba el examen “definitivo” sobre la posibilidad de armonizar o unificar el TANU y el TAOIT. El TANU, por su parte, envió una carta al Secretario General en noviembre de 2003 solicitando una remuneración equivalente a la de los magistrados del TAOIT (A/C.5/59/12), y presentó un informe sobre sus actividades y sus propuestas de reforma en enero de 2004 (A/58/680)

La DCI abandonó sus anteriores propuestas de reformas más radicales –la adopción automática de las recomendaciones unánimes de los mecanismos de revisión de pares, la creación de una instancia superior de revisión de los fallos del TANU y el TAOIT, y la posibilidad de unificar estos tribunales–, inferimos que por la oposición del personal y la Administración.<sup>53</sup> En su lugar, la DCI propuso modificar el Estatuto del TANU para que copiara al Estatuto del TAOIT en tres cuestiones: (i) la selección y nombramiento de los magistrados, (ii) la facultad de los tribunales para ordenar a la Administración el cumplimiento estricto de una obligación, y (iii) los límites a las indemnizaciones. De esta forma se recomendó (i) que se designaran de jueces profesionales de los tribunales nacionales con la debida experiencia en derecho laboral y derecho administrativo; (ii) que se facultara ordenar el cumplimiento efectivo de las sentencias; y (iii) que se suprimiera el máximo al monto de las indemnizaciones, una vez que se hubiera reducido el tiempo del proceso de apelación.

El TANU, en su informe A/58/680, rechazó cualquier reforma radical del sistema existente, incluyendo la posibilidad de fusión con el TAOIT, y coincidió con la DCI en que la secretaría fuera trasladada a un departamento independiente de administración de justicia.

---

<sup>53</sup> Propuestas que constan en el informe JIU/REP/2002/5, ver la sección IV.C.1.

## 2. El personal

El año 2004 fue descrito arriba como un año de mucha conflictividad, en el que las asociaciones de empleados presentaron quejas de que la Administración no cumplía sus promesas sobre transparencia y rendición de cuentas (Loriot 66).

Si bien las asociaciones de empleados no presentaron propuestas propias de reforma –sí lo harían más adelante– algunas de sus posiciones constan en el informe A/59/414 del Secretario General sobre los mecanismos informales de solución de controversias. El Secretario General había propuesto reemplazar los Grupos encargados de investigar denuncias de discriminación y otras reclamaciones por la Oficina del Ombudsman. Las asociaciones de empleados, sin embargo, insistieron en que debía establecerse un órgano mixto de constatación de hechos, aunque sin importar que fueran los Grupos existentes o un nuevo mecanismo (A/59/414 párrs. 18-20). Una asociación de empleados en particular, la Asociación del Personal de las Naciones Unidas en Nueva York, propuso un nuevo mecanismo:

“el funcionario que quisiera presentar una reclamación recurriría en primer lugar a la Oficina del Ombudsman, a lo que seguiría un proceso oficial ante un grupo de reclamaciones ... integrado por tres miembros con derecho a voto (un funcionario en representación de la Administración, uno seleccionado por quien presentara la reclamación y un tercero seleccionado conjuntamente por los otros dos) y tres miembros sin derecho a voto que servirían de fuente de consulta y asesoramiento para los otros tres [incluyendo] un representante del Consejo del Personal, la Ombudsman y un funcionario de recursos humanos. El grupo ... tomaría una decisión que tendría fuerza obligatoria para el Secretario General Adjunto de Gestión” (A/59/414 párrs. 19-20).

Esta propuesta del personal, en nuestra opinión, evidencia que la prioridad del personal no estaba en la agilidad del proceso –el propuesto es aun más largo y complejo que el ya existentes–, ni en la profesionalización del mecanismo –ya que los integrantes serían pares, no expertos en investigaciones–, sino en lograr una mayor injerencia en el mecanismo.



### 3. La Administración

El Secretario General presentó en mayo de 2004 el informe (A/59/78) sobre la independencia del TANU respecto de la Administración, en septiembre de 2004 la nota A/59/280/Add.1 con comentarios sobre el informe JIU/REP/2004/3 de la DCI, y en octubre de 2004 el informe A/59/414 sobre los Grupos encargados de investigar denuncias de discriminación y otras reclamaciones, y la nota A/C.5/59/12 sobre la remuneración de los magistrados del TANU. Ese mismo mes el Secretario General también presentó el informe de la OSSI sobre el proceso de apelación (A/59/408) y sus propios comentarios a este informe (A/59/449), mientras que en febrero de 2005, presentó el análisis de los costos que acarrearían las recomendaciones efectuadas (A/59/706).

Por otra parte, el Secretario General envió una carta al personal prometiendo:

“mayor protección a los denunciantes [y] procedimientos de justicia interna que sean más transparentes, más efectivos y totalmente alineados con las prácticas modernas de administración” (Loriot 77).

A continuación describiremos las propuestas de la Administración.

#### **Mecanismos informales**

El Secretario General informó que los Grupos encargados de investigar denuncias de discriminación y otras reclamaciones no habían satisfecho efectivamente la intención original de fortalecer los mecanismos de mediación porque carecían de las facultades de las JMA y del Ombudsman para acceder a personas y documento, y carecían de conocimientos jurídicos y de mediación.<sup>54</sup> En este sentido presentó dos propuestas: abolir

---

<sup>54</sup> El fallo *Fayache* del TANU, citado por el Secretario Genreal para sustentar su propuesta, indica:

los Grupos y dejar sus funciones en manos del Ombudsman, aún cuando esto implicara la desaparición de la revisión de pares, o establecer nuevos mecanismos de pares, lo que requeriría voluntarios, capacitación, recursos y consultas adicionales. La primera propuesta priorizaba la eficiencia, mientras que la segunda priorizaba la injerencia del personal en el proceso pero implicaba, según la Administración, mayores costos.

### **Mecanismos formales no judiciales**

La OSSI presentó propuestas de reforma de la revisión administrativa de los reclamos, y del proceso y dinámica de la revisión de pares. Las propuestas de la OSSI recibieron comentarios del Departamento de Gestión (que se reflejan en el mismo informe) y del Secretario General (que constan en el informe A/59/449). Por su parte, en este último informe el Secretario General también presentó recomendaciones complementarias para otorgar a las JMA y CMD ciertas características de los mecanismos de juicio por jurados.

En términos generales, no observamos que estas propuestas modifiquen sustancialmente los mecanismos formales no judiciales, sino que buscan hacer más eficiente el proceso, lo que era un objetivo compartido de la Administración y los Estados. De esta forma, todo el informe gira en torno a la eliminación de los cuellos de botellas mediante la redistribución de los recursos existentes y, en el mediano plazo, la asignación de nuevos recursos. Creemos que esto se debe a que las propuestas de reforma se originaron dentro del sistema y por un actor interesado, y no, como en la siguiente etapa que describiremos, por un grupo externo de expertos a título individual.

---

“... la utilidad de los informes del Grupo sobre Discriminación mejoraría considerablemente si, como mínimo, explicaran con razonable detalle la naturaleza y las fechas de la conducta por la cual se reclamó y los eventos investigados, en qué consistió la investigación, los alegatos de las partes y la evidencia enviada en respaldo de éstos, las conclusiones del Grupo y las razones y consideraciones que subyacen en las sus conclusiones. Esto ayudaría a la Administración y a este Tribunal a evaluar estos informes, y con suerte, a determinar si hay discriminación indebida en los ejercicios propios o impropios de discreción administrativa” (19).

También notamos que este informe tiene una gran calidad metodológica,<sup>55</sup> lo que tal vez responda a que el presente fue elaborado por un grupo de expertos (los funcionarios de la OSSI) que operaban regularmente dentro del sistema de administración de justicia, y en consecuencia tenían un conocimiento superior de las bondades y desafíos de éste. Esto reforzaría nuestra opinión de que la capacidad técnica de la Administración para diseñar e implementar reformas internas es superior a la de otros actores.

En términos generales, la OSSI halló demoras (i) en la primer respuesta de la Administración a la demanda, tanto por carencia de recursos humanos suficientes como por demoras en recabar respuestas de los administradores involucrados, muchas veces en el terreno; (ii) en el trámite interno de las secretarías de las JMA; y (iii) en el examen de la recomendación final por la Administración, dado que sin la decisión final de éste, el demandante no podía acudir al Tribunal.

En relación a la primera y a la tercera demora, la OSSI recomendó que cuando se vencieran los plazos sin respuesta de la Administración, las JMA pudieran adoptar una recomendación y el demandante pudiera acudir al TANU. Sin embargo, el Departamento de Gestión no estuvo de acuerdo con esta recomendación porque desnaturalizaba la función de las JMA como órgano de constatación de hechos, y el Secretario General también se opuso (A/59/449 párr. 11). Creemos que esta recomendación mejoraba la rendición de cuentas de la Administración porque le quitaba la posibilidad de demorar el proceso a voluntad; pero también tenemos presente que las demoras se daban por falta de recursos y que el TANU daba por comprobados los hechos señalados por las JMA en su recomendación, sin volverlos a analizar. Sin la debida participación de la Administración en las JMA, el demandante tenía una ventaja indebida en el litigio.

En relación a las demoras en la secretaría de las JMA, la OSSI recomendó ciertas mejoras en plazos, capacitación y empleo de sistemas informáticos.

El Secretario General complementó las recomendaciones de la OSSI con una propuesta para aumentar la participación del personal en las JMA y los CMD mediante

---

<sup>55</sup> P. ej. para identificar los cuellos de botella, la OSSI identificó 15 etapas separadas en el proceso de apelación, estableció ocho indicadores en algunas de estas etapas, y tomó nota de la demora sufrida (párr. 6). Aun así, la OSSI no pudo desarrollar una metodología que indicara los costos financieros de cada etapa del proceso (párr. 23).

un mecanismo de jurados por el cual el personal elegible debería cumplir funciones de forma rotatoria y obligatoria (A/59/449 párrs. 30-31). Si bien el sistema incrementaría el número de funcionarios participantes, mejoraría la representatividad y facilitaría que el funcionario convocado fuera liberado de sus tareas habituales, también acarrearía costos adicionales de capacitación.

Además de las demoras del sistema, la OSSI abordó las percepciones de conflicto de interés, y por lo tanto de falta de imparcialidad. Así, notó que el Departamento de Gestión actuaba como demandado (representando al Secretario General a través de la Dependencia de Derecho Administrativo), como secretaria de las JMA, como secretaria de la Lista de Asesores Letrados, y como asesor del Secretario General en la adopción de una decisión final (A/59/408 párr. 55). En consecuencia, recomendó que se traspasara a la Oficina del Secretario General el asesoramiento para la decisión final de las apelaciones, lo que redundaría en mejor rendición de cuentas porque “el Secretario General es, en última instancia, el responsable de las decisiones administrativas” (A/59/408 párr. 56). El Departamento de Gestión aportó opciones de reorganización (*ib.*), y luego hizo lo propio el Secretario General en sus comentarios (A/59/449 párr. 14).

Finalmente, el Secretario General cumplió con el pedido de la Asamblea General de velar por la rendición de cuentas del supervisor cuya decisión hubiera sido cuestionada mediante la práctica de solicitarle observaciones sobre la demanda, informarle los plazos y la posibilidad solucionar informalmente la controversia, y emplear las observaciones como parte integral de la respuesta a la apelación (A/59/449 párr. 26). Esta práctica generaba que el propio supervisor involucrado, y no funcionarios que desconocían la situación y que no tenían mayor interés en ésta, debía explicar por escrito los motivos de la decisión cuestionada, lo que evidencia el propósito de asegurar la legalidad de las decisiones laborales de los supervisores. Además, según informó el Secretario General, ayudó en la eliminación de atrasos.

### **Mecanismos formales judiciales**

La Administración no tomó ninguna medida para separar la Secretaría del TANU de la Oficina de Asuntos Jurídicos, como lo había pedido la Asamblea General, argumentando que los servicios jurídicos y administrativos de la Oficina de Asuntos

Jurídicos eran necesarios porque la Secretaría del TANU no tenía su propia estructura, y que la Oficina de Asuntos Jurídicos no ejercía “funciones de dirección sustantiva ni de supervisión con respecto a la secretaría del Tribunal” (A/59/78 párr. 4). Más adelante veremos que la Asamblea General “lamentó” este incumplimiento de la Administración – un término llamativamente duro en el cuidado lenguaje diplomático– e insistió en que se cumpliera (Resolución 59/283 párrs. 35 y 37). Tal vez esta sea la situación que mejor evidencia la capacidad de la Administración de influir el proceso de reforma a través de la implementación de las políticas dictadas por los Estados –en este caso, demorando la implementación.

La Administración también presentó una propuesta concreta de remuneración para los magistrados del TANU, equivalente a sus pares del TAOIT (A/C.5/59/12).

### **Mecanismo de disciplina**

Con la Resolución 57/307, la Asamblea General había abierto la puerta a que se atribuyera responsabilidad financiera a los funcionarios que hubieran cometido negligencia grave (párrs. 24-25), lo que representaba un gran salto cualitativo en la rendición de cuentas de la Administración y del personal. El Secretario General informó que había implementado cambios en el Reglamento del Personal, concediendo al CMD la facultad de formular recomendaciones sobre la responsabilidad financiera personal de los funcionarios acusados de negligencia grave (A/59/449, párr 41). Esta medida entró en vigor a partir de octubre de 2004.

Entendemos que la medida fue diseñada para satisfacer tanto la prioridad de los Estados de recuperar las pérdidas financieras causadas por conducta indebida o mala gestión, como la prioridad de la Administración de asegurar el respeto a las reglas internas mediante la disuasión. Sin embargo, la implementación de la medida –esto es, el protocolo por el cual se procedería a recuperar efectivamente estos activos, y el ejercicio de éste en casos concretos– quedaría pendiente.

### **Derechos procesales del personal**

En su Resolución 57/307, la Asamblea General había pedido que se analizara la institución de seguros de asistencia letrada (párr. 16), pero el Secretario General explicó

en su informe A/59/449 que la legislación de Estados Unidos no permite planes colectivos de asistencia letrada que cubrieran “cuestiones relacionadas con el empleo u otras cuestiones desfavorables para el empleador”, y que ninguna de las compañías consultadas prestaban este servicio (párr. 44). Como hemos dicho, entendemos que aquí hay principalmente una imposibilidad técnica, ya que el posible resultado de esta medida –mejor protección de los derechos a un menor costo para la Organización– parecería satisfacer prioridades de los tres actores. Como alternativa, el Secretario General recomendó la contratación de personal permanente para la Lista de Asesores Letrados, aun cuando esto generaría más gasto.

El Secretario General también cristalizó en el Reglamento del Personal la práctica de notificar por escrito los cargos contra un empleado (párr. 39).

#### **4. Los Estados**

En enero de 2004 la Asamblea General aprobó sin votación la Resolución 58/87 por la cual modificaba los requisitos de los miembros del TANU. En febrero de 2005 la CCAAP presentó el informe A/59/715 aprobando los recursos solicitados por la Administración para emprender sus recomendaciones, y en junio de aquel año la Asamblea General aprobó sin votación la Resolución 59/283.

La CCAAP permitió la implementación de las propuestas que habían alcanzado consenso entre la Administración y el personal al recomendar a la Asamblea General que asignara los recursos necesarios,<sup>56</sup> pero también señaló, a nuestro entender, la necesidad de reformas profundas:

“los problemas de la administración de justicia en la Secretaría se deben a muchos más factores que a una aparente falta de recursos; de hecho, se deben a dificultades con los procesos y procedimientos administrativos y con la cultura de las relaciones entre el personal y la administración. La Comisión está dispuesta una vez más a examinar esta cuestión en detalle” (párr. 8).

---

<sup>56</sup> Las implicancias financieras de las recomendaciones de la OSSI constan en el informe A/59/706.

La Asamblea General aprobó los cambios propuestos y les asignó recursos, y también recogió el señalamiento de la CCAAP sobre un nuevo giro en el proceso de reforma. En consecuencia, decidió encargar a un grupo de expertos externos, independientes y de antecedentes profesionales muy heterogéneos,<sup>57</sup> la realización de un examen de todo el sistema en consulta con los actores involucrados (Resolución 59/283 párrs. 47-52). Este *Grupo de Reforma* no respondía a los intereses exclusivos de ningún actor, lo que implica la introducción una variable exógena y pone en evidencia el estancamiento de los intentos endógenos de reforma.

La Asamblea General también realizó los pedidos que siguen a continuación.

### **Mecanismos informales**

La Asamblea General aludió en su Resolución 59/283 a la “necesidad de mecanismos oficiosos para la pronta y rápida solución de los conflictos en la Secretaría, en particular mediante un diálogo directo entre los administradores y el personal”, y en consecuencia, subrayó la necesidad de capacitar a los administradores en técnicas de gestión para mejorar la resolución de conflictos y de vincular su capacidad de respuesta con su evaluación profesional (párrs. 12-13). Además, pidió ampliar la accesibilidad del Ombudsman mediante actividades de promoción para el personal nacional y de servicios generales, el refuerzo del servicio en lugares de destino y la presentación de estadísticas y comentarios sobre la tendencia en consultas más frecuentes (párrs. 20-23). Estos pedidos parecen buscar mayor eficiencia en la resolución de conflictos, alentando su resolución consensual para disminuir la litigiosidad.

### **Mecanismos formales no judiciales**

En relación a la precepción de parcialidad de los mecanismos formales no judiciales, y siguiendo una recomendación de la OSSSI, la Asamblea General pidió en la

---

<sup>57</sup> El Grupo de Reforma estaría conformado por:

“un magistrado o ex magistrado preeminente con experiencia en derecho administrativo, un experto en métodos alternativos de solución de controversias, un jurista destacado en materia de derecho internacional, una persona con experiencia administrativa y de gestión de alto nivel en una organización internacional y una persona con experiencia en actividades en el terreno de las Naciones Unidas” (párr. 48).

misma Resolución que se transfiriera la decisión final sobre una apelación del Departamento de Gestión a la Oficina del Secretario General (Resolución 59/283 párr. 17) y que se presentaran opciones de modificaciones en la Dependencia de Derecho Administrativo para separar las múltiples funciones que cumplía (párrs. 29-30). Como hemos dicho, estas medidas pretendían aumentar la independencia y la eficiencia del proceso de apelación.

También aceptó varias propuestas de la OSSI y del Secretario General, siendo relevante para nuestra tarea la decisión de que los supervisores debían rendir cuentas de sus decisiones cuestionadas dentro de un plazo improrrogable de ocho semanas, y que el cumplimiento de esta responsabilidad fuera parte de su evaluación de desempeño (Resolución 59/283 párrs. 31-33). Hemos visto que esta medida, que en la práctica ya estaba siendo implementada, satisfacía en parte el objetivo compartido de todos los actores de que la Administración tuviera más control de la legalidad de las decisiones de los supervisores.

Y finalmente, la Asamblea General pidió que los plazos propuestos por la OSSI en su informe fueran obligatorios apenas se tuviera la capacidad y no después del 1 de enero de 2006 (Resolución 59/283 párr. 16), y que se continuara analizando la posibilidad de establecer un mecanismo de jurados para las JMA y las CMD (párr. 8).

### **Mecanismos formales judiciales**

La Asamblea General modificó en diciembre de 2003 el Estatuto del TANU para requerir que los miembros tengan “experiencia judicial u otra experiencia jurídica pertinente en el ámbito del derecho administrativo o su equivalente en el ordenamiento jurídico de sus respectivos países” (Resolución 58/87). Esta modificación seguía la propuesta de Munch, Vislykh y Wynes aprobada por la DCI, y, en nuestra opinión, era acorde a la predisposición del Secretario General a adoptar reformas más profundas una vez que se equiparara al TANU con el TAOIT en el nombramiento y la remuneración de sus magistrados (A/56/800 párr. 39).

En abril de 2005, mediante la Resolución 59/283 ya mencionada, la Asamblea General realizó una nueva modificación en los requisitos de los magistrados del TANU



para “fortalecer el profesionalismo en el Tribunal” (párr. 39). La enmienda eliminó la frase “otra experiencia jurídica pertinente”, por lo cual solo podrían ser magistrados quienes tuvieran “experiencia judicial” (párr 40). Además la Asamblea General postergó la concesión de remuneración hasta que todos los magistrados cumplieran con el requisito.<sup>58</sup>

Por último, ya hemos dicho que la Asamblea General “lamentó” que la Administración no hubiera cumplido con la separación de la secretaría del TANU y la Oficina de Asuntos Jurídicos,<sup>59</sup> e insistió en que se cumpliera (párrs. 35 y 37).

### **Derechos procesales del personal**

En la Resolución 59/283 la Asamblea General reconoció la necesidad de reforzar la Lista de Asesores Letrados y alentó la introducción de incentivos para que el personal preste servicio. Además, teniendo en cuenta la imposibilidad de contratar un seguro de asistencia letrada, pidió a los representantes del personal que establecieran un servicio financiado por el personal (párrs. 25-28). El propósito buscado era el de reducir gastos a la Organización, aun cuando se trasladaran estos gastos al personal o se corriera el riesgo de empeorar la calidad del servicio.

---

<sup>58</sup> Los jueces del TANU enviaron una carta a la Asamblea General criticando en términos fuertes la decisión de aumentar los requisitos y no conceder remuneración hasta que todos los magistrados cumplieran con éstos: “...la situación actual resulta incomoda e irritante... esa decisión es degradante para los titulares actuales y de algún modo insinúa que no son dignos de recibir una compensación pecuniaria [y resulta] un tanto incoherente” (A/C.5/60/10).

No hallamos en las fuentes consultadas otro motivo para esta decisión más que el de garantizar magistrados más capacitados para la labor judicial, lo que sin dudas redundaría en un mejor Tribunal y por consiguiente, en mejor rendición de cuentas. Sin embargo, llama nuestra atención que este requisito excluyente fuera relevante, teniendo en cuenta que la Asamblea General no reclutaba a los magistrados del TANU por concurso abierto sino por invitación directa a candidatos de muy alto nivel cuyos nombres surgían en consultas reservada. Tampoco se entiende la necesidad de tal experiencia judicial, dado que los magistrados resolvían unas pocas causas por año en paneles de tres miembros, sin tener el constante movimiento administrativo de un tribunal local. O bien existen razones de peso que no se encuentra documentadas, o bien se adoptó una decisión “de maquillaje”, para dar la apariencia de una búsqueda de mayor profesionalismo sin cambiar el verdadero mecanismo de designación de magistrados. En cualquier caso, más adelante veremos que el Grupo de Reforma introdujo cambios sustanciales que dejan esta cuestión abstracta.

<sup>59</sup> Ver sección IV.D.3.

## E. 2005-2007: El proyecto del Grupo de Reforma

El intento de reforma desde el interior de las Naciones Unidas había generado en una situación de bloqueo. Si bien se diseñaron e implementaron ciertas medidas, el objetivo subyacente de éstas era principalmente el de hacer más eficiente el sistema existente, lo que no satisfacía todas las prioridades de los tres actores. Así, el período 2003-2005 concluyó con el llamado a un grupo de grupos de expertos para que desbloqueara el proceso. Las propuestas del Grupo de Reforma, presentadas en julio de 2006, articularon el debate entre los actores hasta la entrada en vigor del nuevo sistema, mayormente basado en estas propuestas.

En la presente sección cubrimos los períodos de sesiones 60° y 61° de la Asamblea General, que corresponde al período comprendido entre el segundo semestre de 2005 y el primer semestre de 2007. Esto incluye la presentación del informe del Grupo de Reforma, los comentarios a éste del Secretario General, y la resolución de la Asamblea General disponiendo la mayor parte de estas propuestas.

No encontramos durante este período un contexto tan hostil a la Administración como el que describimos en el período 2003-2005,<sup>60</sup> ni tampoco que el cambio en el

---

<sup>60</sup> Aunque sí se registraron desacuerdos entre los países desarrollados y los países en desarrollo en relación a distintos aspectos de la reforma administrativa de las Naciones Unidas. Blanchfield reseña que en diciembre de 2005 un grupo de países desarrollados limitaron sus aportes a 950 millones de dólares –sobre un presupuesto bianual de 3.600 millones de dólares–, condicionando el resto del dinero a que la Asamblea General adoptara una serie de reformas administrativas y presupuestarias propuestas por el Secretario General. Sin embargo, en mayo de 2006 la Quinta Comisión de la Asamblea General aprobó un presupuesto que no recogía todas las reformas requeridas. Con el apoyo del G-77, este presupuesto se aprobó por mayoría, evitando la práctica tradicional de aprobarlo por consenso. El grupo de países desarrollados –que incluía a los dos mayores contribuyentes, Estados Unidos y Japón– abandonó el límite a los aportes en junio de 2006 para evitar que las Naciones Unidas dejaran de operar.

El episodio resulta interesante porque escapa a nuestro esquema de tres actores (Estados, Administración y personal) para dejar lugar a una dinámica en la que la Administración había formado una coalición con algunos Estados para alentar reformas, mientras que otros Estados se oponían a éstas.

De cualquier manera, no encontramos evidencia de que este episodio hubiera tenido impacto en el proceso de reforma del sistema de administración de justicia, probablemente porque durante el período en el que ocurrió (primer semestre de 2006) la cuestión estaba fuera del programa de sesiones de la Asamblea General a la espera del informe del Grupo de Reforma.

liderazgo de la Secretaría General, con la asunción de Ban Ki Moon en diciembre de 2006, haya modificado sustancialmente este proceso de reforma en particular.

Seguidamente el proyecto del Grupo de Reforma y las reacciones a éste de los actores relevantes, así como también la continuidad de unas pocas reformas encaradas en la etapa precedente que contaron con el apoyo de todos los actores –por ejemplo, la responsabilidad financiera individual de los funcionarios y el fortalecimiento de la Oficina del Ombudsman.

### **1. Proyecto del Grupo de Reforma**

El informe con las propuestas del Grupo de Reforma fue dado a conocer en julio de 2006. Las propuestas se elaboraron en base a consultas con funcionarios y directivos de la Secretaría y de los fondos y programas, tanto en las Sedes como en el terreno, con miembros del TANU y de otros tribunales administrativos, con los Estados miembro, con ONGs relevantes a la cuestión, y con funcionarios nacionales (párr. 3).

El Grupo de Reforma diagnosticó que el sistema existente no era profesional ni independiente, no era respetuoso de las garantías procesales ni generaba confianza en el personal, y era extremadamente lento, carente de recursos, ineficiente e ineficaz. Los principios de participación voluntaria y de revisión de pares eran obsoletos, y no era posible realizar mejoras mínimas (párrs. 5-6). El Grupo también halló que el sistema existente era sumamente costoso, aunque daba la ilusión de ser asequible por la labor de los voluntarios.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> El Grupo de Reforma no pudo calcular con precisión los costos de retirar a los funcionarios de sus tareas habituales para abocarse al sistema de revisión de pares, pero aportó datos que sugieren un costo muy alto en relación a los beneficios obtenidos:

Por ello, se recomendó el establecimiento de un sistema de administración de justicia totalmente nuevo que fuera profesional, independiente, descentralizado y respetuoso de los derechos humanos. Este sistema estaría integrado por un servicio de Ombudsman para la solución informal de controversias, y un mecanismo judicial de dos instancias para la formal. Los derechos adjetivos de los empleados estarían resguardados por asesores letrados profesionales. La administración del sistema estaría a cargo de una dependencia con autonomía funcional y presupuestaria encabezada por un director ejecutivo de categoría de Subsecretario General, y se establecería además un Consejo de Justicia Interna que sería responsable de supervisar el sistema.

La situación de los funcionarios en el terreno – alrededor de dos tercios de la Organización– fue especialmente considerada en esta nueva estructura. Se diagnosticó que estos funcionarios tenían un desconocimiento casi absoluto del sistema, y que la distancia y los problemas logísticos impedían el acceso efectivo.

Finalmente, el Grupo abordó las preocupaciones por la posible falta de independencia del sistema frente a la Administración al recomendar el establecimiento de la *Oficina de Administración de Justicia en las Naciones Unidas* y del *Consejo de Justicia Interna*. La Oficina de Administración de Justicia tendría las siguientes funciones:

“a) Coordinar desde el punto de vista administrativo el conjunto del sistema interno de justicia de las Naciones Unidas; b) Supervisar y

---

“en Nueva York los miembros de la Junta Mixta de Apelación son 69 y los del Comité Mixto de Disciplina, 40; en Ginebra la Junta está integrada por 45 miembros y el Comité por 27; en Viena los miembros de la Junta son 20 y los del Comité 10; y en Nairobi la Junta consta de 24 funcionarios y el Comité de 33. En total, son más de 250 funcionarios que participan en las Juntas y los Comités, quienes se ocupan de no más de 250 casos al año. ... en Nueva York, el tiempo dedicado por el personal en 2005 a las actividades de la Junta fue equivalente a aproximadamente 50 semanas de trabajo, en tanto el dedicado al Comité fue equivalente a aproximadamente 84 semanas de trabajo. Se estima que en Ginebra, en 2004 y 2005, el personal dedicó 2,2 días de trabajo a cada caso de la Junta y dos semanas de trabajo a cada caso del Comité, lo cual dio por resultado el equivalente de aproximadamente 73 semanas de trabajo” (Grupo de Reforma del Sistema de Administración de Justicia de las Naciones Unidas párrs. 135-36).

También hallaron costos indirectos en el tiempo empleado por los asesores de las partes, que también son funcionarios, las indemnizaciones adicionales por demoras, y la inquietud y desmoralización de los funcionarios en general (*ib.*).

coordinar el conjunto de las secretarías y la Oficina de Asesores Letrados; c) Coordinar la supervisión y vigilancia del sistema; d) Servir de vínculo con la Oficina de Servicios de Supervisión Interna y otros órganos cuyo trabajo repercute en el sistema de justicia; e) Identificar normas, reglamentos y circulares administrativas que sea preciso reformar para garantizar que los interesados reciban la tutela efectiva del sistema; f) Preparar el informe anual sobre el sistema judicial para que el Secretario General lo transmita a la Asamblea General; g) Asumir la responsabilidad por la gestión general en materia económica y presupuestaria del sistema judicial y de la Oficina de Asesores Letrados, así como de la comunicación con la Asamblea General; h) Representar a las Naciones Unidas en las reuniones celebradas con otros tribunales administrativos internacionales y con órganos similares, y en las cuestiones relativas a la administración de justicia en general” (Grupo de Reforma del Sistema de Administración de Justicia de las Naciones Unidas párr. 124).

El Consejo de Justicia Interna, por su parte, sería responsable “de supervisar el sistema judicial y también de elaborar la lista de al menos tres candidatos para cada puesto judicial” (párr. 126).

A continuación describiremos las recomendaciones específicas.

### **Mecanismos informales**

El Grupo de Reforma centró todas las recomendaciones para la resolución informal de controversias en la ampliación y el fortalecimiento de la Oficina del Ombudsman. La unificación de todos los mecanismos en esta dependencia facilitaría la compilación de datos que podrían señalar problemas sistémicos y armonizaría prácticas y políticas (Grupo de Reforma del Sistema de Administración de Justicia de las Naciones Unidas párrs. 38-39). De esta forma se abolían los Grupos encargados de investigar denuncias de discriminación y otras reclamaciones, y se cerraba la puerta al establecimiento de otros mecanismos de revisión de pares.

La nueva estructura descentralizada para la resolución informal de controversias estaría integrada por: (i) un Ombudsman de las Naciones Unidas con categoría de Subsecretario General que supervisaría toda la estructura, con el apoyo de una Secretaría para la coordinación; (ii) un Ombudsman de los Fondos y Programas, comparable al Ombudsman que servía al PNUD, el UNFPA y la UNOPS en aquel momento; (iii) cinco Ombudsman regionales en Ginebra, Bangkok, Ammán y Beirut, Santiago y Panamá, y Nairobi; (iv) dos Ombudsman Adjuntos en Addis Abeba y Johannesburgo, y Viena; (v) una División de Mediación con mediadores permanentes y una lista de mediadores internacionales que podrían ser convocados en cualquier etapa del proceso de revisión; y (vi) según fuera necesario, un Ombudsman encargados de atender las misiones de mantenimiento de la paz que tuvieran un alto componente civil, con cargo en el presupuesto de esas misiones (párrs. 165-68 y 171). El Ombudsman de las Naciones Unidas y el Ombudsman de los Fondos y Programas tendrían un mandato no renovable de cinco años, y serían elegidos por los Jefes Ejecutivos a partir de una lista presentada por un comité con representantes de la Administración, del personal y Ombudsman externos de prestigio.

En nuestra opinión, todas estas medidas representaban una mejora sustancial en términos de rendición de cuentas porque fortalecían y dotaban de mayor independencia a la Oficina del Ombudsman, y acercaban sus servicios a los empleados en el terreno, que por estar físicamente alejados de los servicios prestados en la Sede, no podían aprovechar el servicio que existía.

### **Mecanismos formales judiciales y no judiciales**

El Grupo de Reforma explicó que el mecanismo formal de resolución de controversias en funcionamiento no garantizaba el derecho a la doble instancia judicial, ya que la revisión de pares formulaba recomendaciones, no decisiones judiciales (Grupo de Reforma del Sistema de Administración de Justicia de las Naciones Unidas párrs. 10-11). La revisión de pares fue atacada también por motivos prácticos, incluyendo la dificultad para reunir voluntarios, la preocupación sobre la independencia de los voluntarios con contratos temporales, y la calidad variable de los informes (párrs. 64 y 68).

El examen administrativo que realizaba la Dependencia de Derecho Administrativo en la Sede en Nueva York, por su parte, también mereció reproches porque pocas veces emitía una respuesta razonada, y la mayoría de las veces simplemente comunicaba al empleado que había concluido el período de revisión y que podría presentar su reclamo a la JMA correspondiente (párr. 87).

Así, el Grupo de Reforma recomendó la eliminación del examen administrativo y de la revisión de pares y la introducción de un tribunal de primera instancia: el *Tribunal Contencioso Administrativo de las Naciones Unidas* (TCA). De esta forma, el recurrente presentaría su demanda directamente contra la Organización, fondo o programa, en la secretaría del TCA que correspondiera al lugar de destino (párrs. 87-88).

El TCA tendría competencia sobre:

“a) Demandas por presunto incumplimiento de las condiciones de nombramiento, las condiciones de empleo o las obligaciones de una organización internacional de cara a sus funcionarios, independientemente del tipo de contrato laboral de éstos y de que se haya dictado o no un fallo formal al respecto; b) Cuestiones disciplinarias; c) Recursos interpuestos por la Organización o los fondos y los programas para que se apliquen a los funcionarios las reglas pertinentes en materia de responsabilidad del reglamento del personal y el reglamento financiero; d) Acciones por parte de alguna asociación del personal en nombre de sus miembros para que se apliquen el Reglamento y el Estatuto del Personal y las instrucciones administrativas conexas, o en nombre de un grupo determinado de empleados afectado por una decisión administrativa concreta” (párr. 76).

El apartado (a) pretendía incluir las reclamaciones contra demoras u omisiones de la Administración que no constituían una decisión administrativa expresa, lo que resultaba imprescindible por la desaparición de las JMA y los Grupos encargados de

investigar denuncias de discriminación y otras reclamaciones (párr. 78).<sup>62</sup> De la misma forma, el apartado (b) reflejaba la desaparición del CMD y el hecho de que las medidas disciplinarias serían adoptadas directamente por la Administración. Por último, los apartados (c) y (d) buscaba aumentar los derechos procesales del personal. Mientras que el primero judicializaba el proceso de atribución de responsabilidad financiera individual por negligencia grave; el segundo establecía una suerte de acción de clase hacía más accesible el litigio al evitar que los funcionarios tuvieran que recurrir individualmente, con los costos que esto acarrea, ante un reclamo por una situación generalizada.

El Grupo de Reforma recomendó también que el TCA tuviera la facultad de ordenar el cumplimiento específico de una obligación, con el argumento que la posibilidad de que la Administración pudiera optar entre el cumplimiento y el pago de una indemnización limitada a dos años era contrario al imperio de la ley y podría provocar que la indemnización fuera insuficiente (párrs. 71 y 83). Entre las nuevas facultades estaría también la posibilidad de realizar mediaciones judiciales, de anular un nombramiento, de emitir órdenes provisionales, de remitir pruebas al Secretario General para que estudiara la posibilidad de adoptar medidas disciplinarias o relativas a la responsabilidad financiera o el retiro de inmunidades de un funcionario, y de ordenar indemnizaciones superiores al límite normal de dos años de sueldo neto e indemnizaciones punitivas o ejemplarizantes (párrs. 83-84). También deberían tener la facultad de remitir al Secretario General un caso de posible responsabilidad financiera personal de un supervisor, para que éste iniciara el proceso correspondiente (párr. 159).

El TCA tendría cinco secretarías regionales, tres de ellas con un magistrado con dedicación exclusiva y sesiones mensuales (en Nueva York, Ginebra y Nairobi), y dos con un magistrado a tiempo parcial y sesiones bimensuales (en Santiago y Bangkok) (párr. 77). Esta descentralización mejoraría la rendición de cuentas para los empleados

---

<sup>62</sup> En el sistema existente, un empleado que quisiera reclamar por una omisión de la administración podía presentarse ante una JMA o un Grupo encargado de investigar denuncias de discriminación y otras reclamaciones, y obtener una recomendación sobre la cual la Administración debía dictar un acto administrativo aceptándola o rechazándola. Sin estas instancias de revisión de pares, el empleado perjudicado por una omisión se quedaría sin un acto administrativo contrario a su pretensión contra el cual reclamar judicialmente; de ahí, la necesidad de admitir reclamos formales por omisiones.



que no estuvieran en Nueva York, y en especial para los que estuvieran en el terreno en lugares de acceso más difícil. La decisión sería tomada por un solo magistrado.

Finalmente, los magistrados del TCA serían nombrados por el Secretario General a partir de la lista preparada por el Consejo de Justicia Interna (párr. 174).

Con la creación del TCA, el TANU se transformaría en un tribunal de apelaciones, y cambiaría su nombre a *Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas*. Notamos que con este cambio, quedaban descartados los proyectos anteriores de armonizar o unificar el TANU y el TAOIT. A diferencia del TCA, los magistrados del Tribunal de Apelaciones serían elegidos por la Asamblea General a partir de una lista elaborada por el Consejo de Justicia Interna (*ib.*).

### **Mecanismo de disciplina**

El Grupo de Reforma propuso descentralizar en los jefes de las misiones en el terreno –incluyendo misiones de mantenimiento de la paz, misiones políticas y oficinas situadas fuera de la Sede– la decisión de aplicar una sanción disciplinaria a un empleado, lo que facilitaría la defensa del funcionario y responsabilizaría a la Administración por la decisión (Grupo de Reforma del Sistema de Administración de Justicia de las Naciones Unidas párrs. 24-27, 79-80 y 161). Esta recomendación, fundada en las dificultades logísticas de llevar a cabo un proceso disciplinario desde Nueva York sobre hechos y personas ubicadas a miles de kilómetros y en contextos difíciles como misiones humanitarias, conllevaba un avance sustancial en sus derechos procesales del personal al acercar la instancia de decisión. Pero la contracara de la propuesta de descentralización era el riesgo de que hubiera decisiones inequitativas –por ejemplo, la adopción de sanciones diferentes en distintas oficinas por hechos idénticos–, el riesgo de que las decisiones fueran jurídicamente incorrectas por la falta de apoyo jurídico, y el costo elevado de minimizar estos riesgos. Los actores involucrados, veremos adelante, advirtieron estas cuestiones y propusieron modificaciones a la propuesta original, en función de sus prioridades.

En relación a la responsabilidad financiera individual por negligencia grave, el Grupo de Reforma indicó que los mecanismos judiciales debían considerar demandas relacionadas con su aplicación, sin dar mayores indicaciones (párr. 159).

### **Derechos procesales del personal.**

El Grupo de Reforma observó que, en la práctica, el sistema de justicia solo era aplicable al personal de plantilla, excluyendo a personas contratadas con arreglo a acuerdos de servicios especiales y a contratistas individuales, y recomendó la extensión del nuevo sistema a todas las personas que trabajaban en las Naciones Unidas “en un puesto remunerado o que prestan servicios personales a la Organización por contrata” (Grupo de Reforma del Sistema de Administración de Justicia de las Naciones Unidas párr. 156).

Por otra parte, el Grupo de Reforma detectó también que las Listas de Asesores Letrados carecían de recursos, no eran profesionales, carecían de voluntarios disponibles, no tenían actividades en el terreno, y en definitiva, ponía a los empleados en desigualdad frente a los recursos jurídicos de la Administración; y por ello, recomendó el establecimiento de un servicio profesional, la *Oficina de Asesores Letrados* (párrs. 100-108).

## **2. El personal**

La opinión del personal se vio reflejada en el informe del Grupo de Reforma, que los consultó. Además, una de las asociaciones de representantes, la *United Nations Staff Union*, encargó un informe a Robertson, Clark y Kane, que fue presentado en junio de 2006.

A través del informe del Grupo de Reforma, observamos que los representantes del personal apoyaban “un sistema interno de justicia de carácter profesional, independiente y con recursos adecuados, que garantice el imperio de la ley dentro de las Naciones Unidas” (párr. 6); pero que tenían la percepción que “la justicia no es pareja [particularmente] en los lugares de destino en el terreno [porque] existe un doble rasero en el tratamiento de los casos de los funcionarios de distintas categorías y diferentes

nacionalidades” (párr. 28). Robertson, Clark y Kane recomendaron eliminar los mecanismos de revisión de pares y establecer un sistema judicial de dos instancias.

Aunque el Grupo no especificó qué recomendaciones fueron inspiradas directamente por los representantes del personal, notamos que hay coincidencia entre ciertas recomendaciones de este informe y las del Grupo. También observamos que algunas recomendaciones del Grupo conceden nuevas e importantes facultades a las asociaciones de empleados.<sup>63</sup>

A continuación veremos las recomendaciones de Robertson, Clark y Kane.

### **Mecanismos informales**

“Muchos empleados”, según informaron Robertson, Clark y Kane, enfatizaron que había una percepción general de que la Oficina del Ombudsman no era efectiva (párr. 39). En consecuencia, se recomendó: (i) que hubiera mediación pre-judicial obligatoria a cargo de un equipo de mediadores independientes de la Oficina del Ombudsman; y (ii) que los Grupos encargados de investigar denuncias de discriminación y otras reclamaciones fueran reemplazados por la *Comisión sobre Discriminación, Acoso y otras Reclamaciones* compuesta por representantes de la Administración y el personal, presidida por el Ombudsman, y con poder para llevar a cabo investigaciones formales (párrs. 40-41). Estas recomendaciones parecen responder a los objetivos de lograr mayor injerencia del personal en el sistema de administración de justicia, incluso a costa de las demoras y gastos que insumiría la mediación obligatoria y el procedimiento del nuevo mecanismo de revisión de pares.

### **Mecanismos formales no judiciales**

Robertson, Clark y Kane señalaron en términos duros que la revisión administrativa era, en la práctica, una formalidad que retrasaba la consideración de los casos, y que existía un conflicto de intereses en la Dependencia de Derecho Administrativo, que tenía que revisar las decisiones y luego tenía que defender esas

---

<sup>63</sup> Por ejemplo, hemos visto que el Grupo de Reforma recomendó que las asociaciones de personal gozaran del derecho de iniciar una demanda colectiva y que tuvieran representantes en el Consejo de Justicia Interna.

decisiones ante las JMA y los CMD (párrs. 42-43). Así, se recomendó que no hubiera un proceso de revisión administrativa, y en caso de haberlo, que fuera conducido por la Oficina del Ombudsman. El objetivo subyacente parece ser asegurar la legalidad de las decisiones de los supervisores.

En relación a las JMA y los CMD, coincidieron con la Administración en que ya no resultaba viable en la forma existente y que debía ser reemplazado por un nuevo órgano se denominaría Tribunal de Empleo, que veremos a continuación.

### **Mecanismos formales judiciales**

El mencionado Tribunal de Empleo incluiría jueces que tuvieran la autoridad de dictar decisiones obligatorias que podrían ser apeladas ante el TANU, y que en los casos disciplinarios el juez debería estar acompañado o asesorado por dos asistentes legos que mantuvieran el carácter mixto del órgano (párr. 49). Si bien Robertson, Clark y Kane criticaron la revisión de pares en las JMA y los CMD, también reconocieron: “[existe un] apoyo considerable del personal al mantenimiento de la revisión de pares en casos ordinarios de empleo, y por esta percepción puede ser importante mantenerlo” (párr. 62). Este nuevo mecanismo lograría mantener la injerencia del personal en el proceso, a la vez que lo haría más profesional.

En relación al TANU, recomendaron que funcionara como tribunal de alzada del Tribunal de Empleo y que (i) contara con una secretaría separada de la Oficina de Asuntos Legales para mostrar independencia; (ii) estuviera integrado por abogados con no menos de 15 años de experiencia en derecho administrativo, internacional o laboral; (iii) llevara a cabo audiencias públicas; y, como recomendación más importante, (iv) tuviera la autoridad para ordenar el cumplimiento efectivo de una obligación y sin límites al máximo de la compensación (párrs. 50-55). Este último punto representa una de las prioridades del personal que hemos identificado.

### **Derechos procesales del personal**

Robertson, Clark y Kane señalaron que “se han formulado cierto número de alegaciones disciplinarias serias y penales contra empleados en el terreno [por explotación sexual o abuso sexual] pero se halló que varios de ellos fueron motivados por

malicia o chantaje”, y recomendaron que los empleados acusados de conducta indebida de carácter penal contaran con un “defensor público” provisto por la Organización (párrs. 57-58). Claramente la prioridad aquí es el respeto a los derechos procesales, en lugar de la disminución de pérdidas económicas o el cumplimiento de las reglas de la Organización.

### **3. La Administración**

En febrero de 2007 el Secretario General presentó la nota A/61/758 con observaciones en respuestas al Grupo de Reforma. Para ello, el Secretario General recabó primero las observaciones de administradores de 47 oficinas, y de representantes del personal; y con éstas, realizó un proceso de consultas con las oficinas más involucradas en la administración interna de justicia, incluyendo la realización de sesiones extraordinarias en el CCPA (párrs. 2-3).

Con anterioridad a esta respuesta al Grupo de Reforma, el Secretario General había presentado dos informes: el informe A/59/883 en julio de 2005, tres meses después de la Resolución 59/283 y un año antes de la publicación del informe del Grupo de Reforma; y el informe A/61/342 en septiembre de 2006, dos meses después de la publicación de dicho informe. En el primero, el Secretario General presentó propuestas para separar las funciones de la Dependencia de Derecho Administrativo mediante la redistribución de recursos y evitar conflictos de interés; en el segundo, dio cuenta de la implementación de los pedidos de la Asamblea General en la Resolución 59/283, aunque cuidando no “prejujgar los resultados de la labor del Grupo” (párr. 6). Como consecuencia de esto, el Secretario General omitió establecer un sistema de jurados en las JMA, pero sí avanzó con la modificación de los Reglamentos de las Juntas para implementar plazos más breves, la ampliación de la dotación de las secretarías de las Juntas, la mejora de los sistemas informáticos para el manejo de casos, el aumento de la capacitación, y el establecimiento de una reunión anual de miembros de la Junta Mixta y el Comité de Disciplina en Nueva York.

A continuación veremos la opinión del Secretario General sobre el informe del Grupo de Reforma a través de la nota A/61/758. En general, se mostró de acuerdo con la mayoría de las recomendaciones, incluyendo la de eliminar la revisión de pares y la de

establecer un sistema judicial de dos instancias. Los desacuerdos más relevantes giraron en torno a examen administrativo y a algunas nuevas facultad para los nuevos tribunales, como veremos a continuación.

### **Mecanismos informales**

El Secretario General apoyó la recomendación del Grupo de Reforma de establecer una Oficina del Ombudsman como único mecanismo para la resolución informal de controversias, con la facultad de alertar sobre cuestiones sistémicas y con una División de Mediación, aunque con una distribución geográfica ligeramente diferente (A/61/758 párrs. 12-14).

### **Mecanismos formales no judiciales**

El Secretario General disintió con el Grupo de Reforma sobre recomendación de eliminar el examen administrativo, e indicó:

“[se requiere] una evaluación más fuerte y dotada de recursos ... para que los jefes ejecutivos puedan pedir cuentas a los directores por sus decisiones, incluidos los casos en que se hayan tomado decisiones indebidas, [lo que brindaría] a la administración una oportunidad inmediata de revisar cualquier decisión impugnada, determinar si se han cometido errores o si ha habido irregularidades y rectificar dichos errores e irregularidades antes de que se inicie el proceso judicial” (A/61/758 párr. 29).

El CCPA postergó el examen de la evaluación administrativa hasta después de que se estableciera el nuevo sistema, pero acordó establecer un sistema provisional de evaluación administrativa que fuera más ágil (párrs. 29-30). El examen administrativo da a la máxima instancia de la Administración la posibilidad de revisar y, de ser necesario modificar, las decisiones que toman a diario los supervisores sobre sus los empleados a su cargo, por lo que eliminarlo por completo significaría un gran retraso en su objetivo de lograr un mejor control sobre la legalidad de las decisiones laborales de los supervisores en particular, y sobre el respeto a las reglas en general.

Por otra parte, el Secretario General se mostró de acuerdo con la eliminación de la revisión de pares, de manera consistente con el objetivo de eliminar demoras y costos, y su reemplazo por un mecanismo judicial de dos instancias (párr. 18).

### **Mecanismos formales judiciales**

El Secretario General aceptó el establecimiento de un mecanismo judicial de dos instancias (A/61/758 párr. 18) y la nueva competencia recomendada para el TCA y el Tribunal de Apelaciones, (párrs. 26-28). Sin embargo, el Secretario General se opuso a que los tribunales tuvieran la facultad de ordenar el cumplimiento específico de una sentencia en los casos de nombramientos ascensos o rescisiones de nombramientos y de conceder indemnizaciones punitivas o ejemplarizantes (párrs. 21-22); creemos que para no sufrir menoscabo de su posición de máxima autoridad administrativa y para no aumentar los costos.

El Secretario General tampoco estuvo de acuerdo con que los casos en primera instancia fueran resueltos por un solo magistrado porque este sistema no reflejaría el carácter multicultural de la Organización, y apoyó la recomendación del CCPA de que el TCA tuviera salas de tres jueces, para lo cual no se establecerían secretarías del TCA en Santiago y Bangkok (párrs. 19-20).

Con la salvedad de estas cuestiones, el Secretario General no se opuso a las otras recomendaciones en materia de mecanismos formales. Su implementación se verá en la próxima etapa.

### **Mecanismo de disciplina**

El Secretario General no presentó una postura sobre la descentralización de los procedimientos disciplinarios, e indicó que el CCPA conformaría un grupo de trabajo sobre la cuestión (A/61/758 párr. 25). El tema se abordaría en la siguiente etapa.

En cuanto a la aplicación de responsabilidad financiera individual por negligencia grave, el Secretario General sostuvo que se trataba de una decisión administrativa que no debía requerir la aprobación previa del TCA, buscando así mantener su independencia en la gestión de la Organización (párr. 27).

## Derechos procesales del personal

Si bien el Secretario General aceptó la recomendación de ampliar el acceso al sistema interno de administración de justicia a todas las personas que trabajaban en las Naciones Unidas, su propuesta excluyó a ciertas personas que no tenían relación laboral directa con la Organización.<sup>64</sup>

Las demás recomendaciones del Grupo de Reforma fueron apoyadas.

### 4. Los Estados

En septiembre de 2005 se inició el 60° período de sesiones de la Asamblea General con la aprobación del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (Resolución 60/1). Este documento estableció cuatro esferas prioritarias de trabajo para la Organización, entre las cuales se encontraba *Fortalecimiento de las Naciones Unidas*.<sup>65</sup> Si bien la reforma del sistema de administración de justicia no fue abordado específicamente, el documento destacó “la importancia de establecer mecanismos eficaces y eficientes para asegurar la responsabilidad y la rendición de cuentas en la Secretaría” (párr. 161.b), y trató cuestiones relacionadas como ética profesional, transparencia, rendición de cuentas y eficiencia en la gestión de recursos humanos.

La CCAAP, por su parte presentó el informe A/61/815 en marzo de 2007, en el que indicó estar de acuerdo con las características generales del proyecto del Grupo de Reforma. Sin embargo, señaló que no realizó estimaciones concretas de recursos por las

---

<sup>64</sup> Excluyó a los siguientes empleados cuya relación laboral es con alguna empresa o Estado, no con la Organización, y por lo tanto se encuentran bajo jurisdicción y leyes nacionales que hacen innecesaria su inclusión en el sistema de administración de justicia estudiado:

“personal militar o policial de las operaciones de mantenimiento de la paz, los voluntarios (que no sean voluntarios de las Naciones Unidas), los pasantes o el personal proporcionado gratuitamente del tipo II (conforme a la definición que figura en ST/AI/1999/6) o las personas que realicen trabajos relacionados con el suministro de bienes o servicios que rebasen los servicios personales o conforme a un contrato concertado con un proveedor, un contratista o una empresa consultora” (A/61/758 párr. 10).

También excluyó a las personas nombradas por la Asamblea General u otro órgano principal porque cualquier modificación a los términos de empleo debería ser aprobado específicamente por estos órganos (párr. 11).

<sup>65</sup> Las otras esferas eran *Desarrollo, Paz y seguridad colectiva, y Derechos humanos e imperio de la ley*.



dificultades para estimar la participación de las Naciones Unidas y sus fondos y programas en los costos asociados a los mecanismos compartidos –Oficina de Asistencia Letrada al Personal, la Oficina del Ombudsman, la Oficina de Administración de Justicia, TCA y Tribunal de Apelaciones–, y para estimar el volumen de trabajo del futuro sistema, dado que las estadísticas existentes no serían indicadores fiables si hubiera una reforma sustancial (párrs. 12-13). También criticó el proyecto de Consejo de Justicia Interna que elaboraría la lista de candidatos a magistrado de los tribunales, expresando preocupación por “la escasa importancia que se atribuye a la formación, la experiencia y la cualificación jurídicas y judiciales de sus miembros” (párr. 48).

La Asamblea General analizó las recomendaciones del Grupo de Reforma en la Resolución 61/261 de abril de 2007, y estableció que el nuevo sistema debía entrar en funcionamiento a partir de enero de 2009. Hasta este momento, continuaría en vigencia el sistema existente, con las modificaciones dispuestas en la Resolución 59/283.

A continuación veremos el tratamiento que la Resolución 61/261 dio a las recomendaciones del Grupo de Reforma y a las observaciones presentadas por la Administración y el personal. En términos generales, se aceptó la estructura de una Oficina del Ombudsman única pero descentralizado, una División de Mediación, un sistema de dos instancias judiciales profesionales, y una Oficina de Administración de Justicia. La Asamblea General no introdujo nuevos elementos sino que se limitó a aceptar o rechazar las propuestas del Grupo de Reforma, la Administración y el personal.

### **Mecanismos informales**

La Asamblea General decidió crear una Oficina del Ombudsman única, integrada y descentralizada para la Secretaría y los fondos y programas, y pidió la creación de tres oficinas en Ginebra, Viena y Nairobi (Resolución 61/261 párrs. 12-13 y 18). Además de intervenir en cuestiones concretas, el Ombudsman de las Naciones Unidas debería informar sobre cuestiones sistémicas. También decidió la creación de una División de Mediación en Nueva York, dependiente del Ombudsman, que podría intervenir en cualquier momento antes de que hubiera una sentencia definitiva, y que podría lograr acuerdos vinculantes y definitivos (párrs. 15-17). Los Grupos encargados de investigar

denuncias de discriminación y otras reclamaciones fueron suprimidos. Nuevamente, estas medidas apuntan a la eficiencia del sistema.

### **Mecanismos formales no judiciales y judiciales**

La Asamblea General decidió establecer un proceso de evaluación administrativa interna eficaz y que garantizara el principio general del agotamiento de los recursos administrativos (Resolución 61/261 párrs. 25-26), desviándose del proyecto del Grupo de Reforma y adoptando la posición del Secretario General. La CCAAP ya había recomendado en su informe A/61/815 el mantenimiento de alguna revisión administrativa interna, pero con mejoras superaran las críticas de demoras y conflicto de interés que sufría el mecanismo existente (párrs. 34-40). En este punto, se advierte la coincidencia de los tres actores en priorizar el control de la legalidad de las decisiones de los supervisores mediante la revisión centralizada de los cuestionamientos planteados.

Además, la Asamblea General decidió suprimir las JMA y los CMD y formar un mecanismo de dos instancias judiciales (párrs. 19-20). No abordó las diferencias que había sobre la competencia, las facultades y la conformación de estas instancias. La CCAAP, a su turno, sí había tomado posición la cuestión del número de magistrados que decidiría un caso en el TCA, a favor de que fuera uno solo –recordemos que el Grupo de Reforma propuso uno, y el Secretario General y el CCPA propusieron tres. Para ello, argumentó que el magistrado del TCA aplicaría normas de las organizaciones, que revisarían el litigio tres o más magistrados en el Tribunal de Apelaciones, y que se contaría con peritos cuando fuera necesario (A/61/815 párr. 44).

### **Mecanismo de disciplina**

La Asamblea General no profundizó en la aplicación de responsabilidad financiera individual por negligencia grave, pero reafirmó las medidas que estaba tomando el Secretario General (Resolución 61/261 párr. 9).

### **Derechos procesales del personal**

La CCAAP y la Asamblea General aceptaron que hubiera mejoras en la asistencia letrada al personal. Ésta última apoyó el fortalecimiento de una oficina dedicada a tal

servicio pero reiteró que los representantes del personal deberían estudiar la posibilidad de establecer un servicio financiado por el personal (Resolución 61/261 párrs. 23-24). Por otra parte, la CCAAP no abordó la extensión del sistema interno de justicia al personal que no era de plantilla por no contemplar los distintos tipos de contratación y las cláusulas de solución de controversias de estos contratos (A/61/815 párr. 18). Tampoco lo hizo la Asamblea General.

La falta de iniciativa de los Estados en estas dos cuestiones parece haber sido influida por la fuerte preferencia por reducir costos, o al menos por no aumentarlos, y la ausencia de interés en la medida.

#### **F. 2007-2009: Negociación e implementación de la reforma**

Durante esta etapa la Administración y el personal se concentraron en la implementación de las reformas en la Oficina del Ombudsman, con el establecimiento de la División de Mediación, y en el mecanismo de revisión administrativa. El mecanismo disciplinario mereció un diseño detallado por parte de la Administración y el personal, que trabajaron conjuntamente. Todas estas cuestiones se dieron a través de negociaciones en el ámbito del CCPA.

Además, el diseño de los tribunales, y especialmente la cuestión de sus nuevas facultades y competencias, consumió buena parte de esta etapa por desacuerdos entre todos los actores. Finalmente, el asesoramiento letrado del personal y la ampliación del sistema al personal que no era de plantilla ocuparon, a grandes rasgos, el resto de las negociaciones de esta etapa. En este último caso, observamos dos posiciones: los Estados por un lado, y el personal y la Administración por el otro.

Hacia el final de esta etapa, la mayor parte de las reformas quedaron concluidas, incluyendo la totalidad de los mecanismos informales y formales. El mecanismo disciplinario está siendo implementado al momento en que se terminó esta tesis, mientras que todavía se encuentran estancadas las cuestiones del asesoramiento letrado financiado por el personal y de la ampliación del sistema al personal que no era de plantilla, lo que hace pensar que podrían no decidirse o implementarse en un futuro próximo.

## 1. El personal

Inicialmente, el personal participó en las sesiones del CCPA relativas al diseño y la implementación de una serie de medidas que informó el Secretario General en su informe A/62/294 de agosto de 2007.

Sin embargo, durante 2008 las relaciones entre el personal y la Administración comenzaron a tensarse y el diálogo se interrumpió, al punto que la Asamblea General mencionó la negativa de algunas asociaciones del personal a participar en las JMA y los CMD (Resolución 63/253 párr. 37), y expresó preocupación por el retiro de participación de las asociaciones de empleados de Nueva York y de Ginebra en las sesiones del CCPA (Resolución 63/250 párrs. 2-3).

### Mecanismos informales

En la anterior etapa de diseño del nuevo sistema, vimos que por lo menos parte del personal se inclinaba por establecer (i) un mecanismo de mediación pre-judicial obligatoria en la Oficina del Ombudsman y (ii) una Comisión sobre Discriminación, Acoso y otras Reclamaciones de composición mixta.<sup>66</sup> La última propuesta –que buscaría que el personal tuviera más injerencia en la administración de justicia– fue ignorada en esta etapa. Sin embargo, sí se tuvo en cuenta la necesidad de fortalecer el rol de la mediación como mecanismo de solución de controversias, y como hemos visto, la Asamblea General decidió que la Oficina del Ombudsman tendría una División de Mediación. Esto último podría favorecer los derechos procesales del personal.

La implementación de esta División de Mediación, como también de los nuevos Ombudsman descentralizados, dependió casi exclusivamente de la Administración y no demandó grandes reformas. De ahí que el rol del personal fue acotado a la consulta en el marco de la CCAP, la que a su vez estuvo limitada por el retiro de parte de los representantes personal en 2008. En este sentido la implementación no tuvo un efecto en las prioridades del personal adicional al ya señalado.

---

<sup>66</sup> Según reflejó el informe de Robertson, Clark y Kane; ver p. 70 de la presente tesis.

### **Mecanismos formales no judiciales y judiciales**

El informe de Robertson, Clark y Kane había propuesto la eliminación del examen administrativo –al igual que el Grupo de Reforma– y el acceso directo a un mecanismo judicial de dos instancias. Los Estados, sin embargo, habían coincidido con la Administración en que sí habría un mecanismo de examen administrativo pero diferente del actual. En este contexto, el personal fue consultado para el diseño de la propuesta de la Administración.

El personal acordó que la Administración recomendara la formación de una oficina imparcial, distinta de la Dependencia de Derecho Administrativo, que realizara el examen de los reclamos en un plazo no mayor a 45 días. Esta oficina, que finalmente fue establecida, buscaba garantizar que la Administración revisaría las decisiones del supervisor de forma centralizada, y fortalecía los derechos procesales del personal, principalmente el derecho a un plazo razonable de revisión.

Por último, la decisión de establecer un mecanismo judicial de dos instancias concordaba con la propuesta de Tribunal de Empleo del informe de Robertson, Clark y Kane, y reflejaba las prioridades de fortalecer los derechos procesales del personal –a una doble instancia judicial– y de asegurar la legalidad de las decisiones laborales.

### **Mecanismo de disciplina**

También hubo acuerdo entre el personal y la Administración en las salvaguardas para las investigaciones disciplinarias y la adopción de sanciones y en que la delegación de autoridad se hiciera de forma parcial, aunque no todas las propuestas del personal fueron recogidas por la Administración. El personal, además, participaría en la redacción del Manual de Investigación de la OSSI (A/62/294 párr. 104). Estos acuerdos responden, respectivamente, a las prioridades de fortalecer los derechos procesales del personal y de lograr mayor injerencia en el sistema de disciplina.

### **Derechos procesales del personal**

La cuestión de la contribución del personal al servicio de asistencia letrada fue rechazada fuertemente por la naturaleza de las organizaciones representativas:

“[a] diferencia de los sindicatos nacionales, que cuentan con una fuente de financiación fiable gracias a las contribuciones de los afiliados cuando la afiliación es obligatoria, los funcionarios de las Naciones Unidas no están obligados a contribuir económicamente a las asociaciones de personal de las Naciones Unidas. Además, no existe un sindicato único en las Naciones Unidas, sino más bien una red de distintos órganos y asociaciones que representan al personal, muchos de los cuales son bastante pequeños” (A/62/294 párr. 32).

Por otra parte el personal estuvo de acuerdo con la ampliación del sistema al personal que no era de plantilla. Al igual que los acuerdos mencionados precedentemente, estos acuerdos se sustentan en darle prioridad a los derechos procesales del personal.

## **2. La Administración**

En agosto de 2007, el Secretario General presentó a la Asamblea General el informe A/62/294 ya citado, en respuesta al pedido de información adicional de la Resolución 61/261 y como sustento de la Resolución 62/228 de diciembre de 2007.

En marzo de 2008 el Secretario General presentó la nota A/62/748 con los proyectos de Estatuto para el TCA y el Tribunal de Apelaciones, así como también otras informaciones; en abril del mismo año presentó el informe A/62/782 aportando información adicional y recomendaciones pedidas por la Asamblea General en la mencionada Resolución 62/228; y en agosto de 2008 presentó el informe A/63/314 con información y recomendaciones sobre la delegación de autoridad en asuntos disciplinarios, el servicio de asistencia letrada al personal y las condiciones de servicio de los magistrados en el nuevo sistema. Estos tres documentos –A/62/748, A/62/782 y A/63/314– sirvieron como base para la Resolución 63/253 de diciembre de 2008.

### **Mecanismos informales**

Para agosto de 2007, informó el Secretario General, las recomendaciones del Grupo de Reforma relacionadas con el nuevo servicio de Ombudsman estaban siendo implementadas activamente, en consulta con representantes del personal (A/62/294 párrs. 36-52). Las oficinas auxiliares del Ombudsman y la División de Mediación fueron

finalmente establecidas por la Asamblea General en esta misma etapa, en enero de 2008, con lo que damos por concluida la reforma de los mecanismos informales.

Los mecanismos informales así establecidos satisficieron, en nuestra opinión, la búsqueda de mayor eficiencia económica del sistema de administración de justicia.

### **Mecanismos formales no judiciales**

Habiendo acuerdo en la eliminación de la revisión de pares dentro del sistema de justicia, la evaluación administrativa de las decisiones de los supervisores quedó como único mecanismo formal no judicial. Como hemos visto, el Grupo de Reforma recomendó su eliminación, mientras que el Secretario General pidió recursos para su fortalecimiento y el personal buscaba mantenerla pero con cambios sustanciales. La presente etapa giró en torno al diseño e implementación de estos cambios, la mayoría de los cuales estaba dentro de las competencias de la Secretaría General, a diferencia de los Tribunales, cuyos estatutos debían ser aprobados por la Asamblea General.

En su informe A/62/294 el Secretario General explicó que el mecanismo de examen administrativo existente en la Secretaría había fracasado por falta de recursos, pero que se registraban experiencias exitosas en fondos y programas en los que sí se contaba con éstos, y que el mérito de un nuevo mecanismo sería la posibilidad de corregir una decisión errónea y hacer valer la responsabilidad de quién la hubiera tomado (párrs. 75-77). El nuevo mecanismo estaría en cabeza de una nueva dependencia imparcial distinta de la Dependencia de Derecho Administrativo, y brindaría respuestas escritas en un plazo de 45 días, facilitaría la rendición de cuentas (párrs. 36-52).

Esta propuesta, hemos dicho, buscaba fomentar la legalidad de las decisiones laborales de los supervisores, e indirectamente la mayor eficiencia económica del sistema –la reducción de los litigios reduciría, a la vez, los costos derivados. La Asamblea General finalmente adoptó esta propuesta, estableciendo la nueva dependencia en la Oficina del Secretario General Adjunto de Gestión.

### **Mecanismos formales judiciales**

La Administración presentó propuestas para concluir el diseño de aspectos que habían quedado pendientes en relación al TCA y el Tribunal de Apelaciones, a saber: la

competencia sobre las demandas colectivas, la facultad de fijar indemnizaciones punitivas o ejemplarizantes, el número de magistrados del TCA necesarios para tomar una decisión, y el proceso de remoción de los magistrados.

El resultado final de estas propuestas se desarrollará en la sección correspondiente a los Estados. En este sentido, recordamos que a diferencia de otros mecanismos de solución de controversias, el TCA y el Tribunal de Apelaciones se encuentran regulados principalmente por un Estatuto cuya aprobación es un resorte exclusivo de la Asamblea General, y en menor medida por un reglamento que aprueban los propios tribunales. Ni el diseño ni la implementación de las cuestiones pendientes en esta etapa quedaban bajo el control de la Administración o el personal, lo cual parece explicar por qué la Administración cambió propuestas que había acordado con el personal y que, inicialmente, parecían firmes

El Secretario General mantuvo su acuerdo con la recomendación del Grupo de Reforma de que las asociaciones de personal pudieran entablar demandas colectivas en ciertos casos. (A/62/782 párr. 60).

En relación a la facultad del TCA y el Tribunal de Apelaciones para conceder indemnizaciones punitivas o ejemplarizantes, el Secretario General mantuvo su oposición por tratarse de fondos públicos (A/62/782 párr. 77). Sin embargo, aceptó que se concediera la facultad de imponer costas contra una parte que “ha abusado manifiestamente de las actuaciones”, de fijar una indemnización especial por demora del proceso, y de fijar indemnizaciones superiores al límite normal de dos años de sueldo básico neto del demandante “en casos excepcionales [y] en virtud de una decisión fundamentada” (*ib.*). La facultad de imponer costas contra la parte que hubiera abusado manifiestamente de las actuaciones no afectaba negativamente a la Administración, que ya de por sí cargaba con la mayor parte del costo del sistema.<sup>67</sup> La fijación de indemnizaciones superiores al límite normal e indemnizaciones adicionales por demoras

---

<sup>67</sup> Nótese que, aunque el texto indique “una parte”, la norma está dirigida casi exclusivamente a la parte demandante. Normalmente las costas del litigio corren por cuenta de la Organización, que cubre todos los gastos de la operación de los tribunales, de los abogados de la Administración (que son funcionarios del Departamento de Derecho Administrativo), y eventualmente de los abogados del demandante (si éste recurre a la Oficina de Asistencia Letrada al Personal).



sí podían llegar a generar mayores gastos, pero el impacto podría verse reducido por la influencia positiva que tendrían las restantes reformas, y además cubría la prioridad del personal de lograr un mayor respeto al derecho a obtener una reparación adecuada.

Además, el proyecto contemplaba que el TCA ordenara el cumplimiento específico de una obligación –por ejemplo, la anulación de un nombramiento o despido– pero daba la posibilidad de que la Administración pagara una indemnización adicional en lugar de cumplir con esta obligación. Esta última posibilidad reflejaba la prioridad de la Administración de mantener la independencia de la gestión de recursos humanos.

Por otra parte, la cuestión del número de integrantes del TCA que serían necesarios para tomar una decisión había generado diferencias entre la Administración y el personal –que recomendaban tres magistrados–, y el Grupo de Reforma y la CCAAP – que recomendaban un solo magistrado. En el informe A/62/294 el Secretario General aceptó que ciertas decisiones fueran dictadas por un solo magistrado (párrs. 71-74), y en el informe A/62/782 cedió más su posición al proponer formalmente que las decisiones fueran dictadas por un solo magistrado, pero que “sería particularmente importe” que entendiera una sala de tres magistrados cuando se cuestionaran decisiones importantes o “cuando la Organización pudiera sufrir un perjuicio financiero considerable” (párr. 66).

### **Mecanismo de disciplina**

Dada la desaparición de los CMD y la delegación de la imposición de sanciones previstas, el nuevo proceso disciplinario mereció un diseño e implementación detallado y que proveyera salvaguardas adecuadas. Este diseño e implementación, como hemos visto, se logró mayormente de forma consensuada con el personal. El Secretario General dio cuenta de esto en su informe A/62/294 de agosto de 2007.

Las salvaguardas que veremos a continuación responden a una coincidencia en la prioridad de la Administración de controlar la legalidad de las decisiones laborales de los supervisores, especialmente las adoptadas en el terreno, y la del personal de garantizar los derechos procesales.

En primer lugar, el Secretario General no aceptó delegar la facultad de imponer sanciones: (i) en los fondos y programas, que al estar muy dispersos, no mantendrían

suficiente uniformidad en las decisiones (A/62/294 párr. 112); y (ii) en las oficinas fuera de la Sede, en las misiones de mantenimiento de la paz y en las misiones políticas especiales cuando éstas no tuvieran un oficial de asuntos jurídicos adscrito del Departamento de Gestión, oficiales de asistencia jurídica al personal, acceso a la Oficina del Ombudsman regional, y capacitación adecuada para todos los funcionarios participantes (párr. 114). En los casos en que sí se delegara, sería solo sobre las sanciones menores como amonestación o multa, teniendo en cuenta el “riesgo de que las medidas, que surten un importante efecto en la carrera y la reputación profesional del funcionario, se apliquen de manera no sistemática o injusta en los distintos lugares de destino” (párr. 116). Además, el oficial de asuntos jurídicos adscrito revisaría el proceso de investigación, la formulación de los cargos, la evidencia y la respuesta del funcionario involucrado antes de que el jefe de la oficina o misión adoptaran la medida disciplinaria (párr. 118), y el Departamento de Gestión evaluaría las medidas impugnadas, previo a que lo hiciera el TCA (párr. 121).

El Secretario General también recomendó salvaguardas para la etapa investigativa: (i) la OSSI tendría un nuevo manual de investigación que sería redactado con la participación del personal (párr. 104); (ii) el Departamento de Seguridad, que interviene en casos sencillos o de menor riesgo, tendría mayor capacidad de investigación (párr. 105); (iii) se examinaría la interacción entre OSSI y los equipos de conducta y disciplina de las misiones de mantenimiento de paz, que no tenían funciones de investigación, en relación a las denuncias de explotación y abuso sexual (párr. 108); (iv) el jefe de oficina o misión podría disponer la remoción temporal de un funcionario sujeto a investigación (párr. 109); (v) el jefe de oficina o misión recibiría asesoramiento letrado para evaluar la investigación y decidir el inicio de un procedimiento disciplinario (párr. 110); y (vi) se establecerían salvaguardas adicionales para que no se ejerza presión indebida sobre los funcionarios que empleen el nuevo sistema (párrs. 94-95). Todas estas salvaguardas serían revisadas al año por el CCPA a finales de 2010.

En sus informes posteriores, el Secretario General insistió en que la delegación debería ser limitada, no plena como había recomendado el Grupo de Reforma, ya que esto último requeriría descentralizar todos los mecanismos formales e informales del nuevo sistema (A/63/314 párrs. 15-19).

## Derechos procesales del personal

El Secretario General abordó las cuestiones de la ampliación del nuevo sistema al personal que no era de plantilla, el establecimiento de un servicio de asistencia letrada con aportes financieros del personal, y el establecimiento de salvaguardas y de otras medidas en los procesos disciplinarios. Mientras que esta última cuestión fue reseñada en la sección anterior por ser inescindible del mecanismo de disciplina, las dos primeras se detallan a continuación. En ambos casos, las recomendaciones que veremos contaron con el acuerdo del CCPA.

Sobre la ampliación del alcance del nuevo sistema de administración de justicia al personal que no era de plantilla, el Secretario General informó (i) que el número total de empleados comprendidos superaría los cien mil;<sup>68</sup> y (ii) que en aquel momento, los empleados que no eran de plantilla podían resolver sus controversias de empleo mediante arbitraje especial, aunque reconoció que este sistema no se había mostrado eficaz (A/62/294 párrs. 13-22).<sup>69</sup> La cuestión continuó bajo estudio durante el período 62° de sesiones sin que se llegara siquiera a una propuesta unificada,<sup>70</sup> y el nuevo sistema entró en vigor sin que se hubiera decidido si se ampliaba su alcance o si se mantenía el

---

<sup>68</sup> El Secretario General informó que el total de funcionarios de la Secretaría y los fondos y programas en marzo de 2007 era de 60.722 (34.517 y 26.205 respectivamente), que entre abril de 2006 y marzo de 2007 la Secretaría General empleó 13.671 personas que no eran de plantilla, que en el mismo período los fondos y programas hicieron lo propio con 24.161 personas, y que además se emplearon 7.629 Voluntarios de las Naciones Unidas (A/62/294 párrs. 13-22).

<sup>69</sup> En los diez años anteriores al informe, solo hubo 16 pedidos de arbitraje relacionados con empleados que no eran de plantilla (*ib.*).

<sup>70</sup> El Secretario General expresó en su informe A/62/782 que:

“... había manifestado en el pasado su opinión de que las controversias que afectan al personal que no es de plantilla se resolverían con más eficacia si ese personal tuviese acceso al mismo sistema de administración de justicia que los funcionarios (A/62/294, párr. 18). Sin embargo, se ha reconocido que ese acceso podría dar lugar a algunas dificultades, en especial con respecto a la capacidad del sistema formal para ocuparse de las diferentes cláusulas contractuales y condiciones de servicio del personal que no es de plantilla. Por ello, quizás sea necesario contar con mecanismos formales separados para la solución de las controversias a fin de abordar con eficacia las normativas diferentes aplicables a los funcionarios y al personal que no es de plantilla” (párr. 51).

mecanismo de arbitraje externo o un nuevo mecanismo formal.<sup>71</sup> Nada sugiere una oposición *per se* de la Administración a la ampliación del sistema de administración de justicia, por lo que posiblemente la inacción se deba exclusivamente a los costos inciertos –pero indudablemente altos– que esto acarrearía.

En cuanto al servicio de asistencia letrada financiado por el personal, los representantes de éstos y la Administración coincidieron que no sería factible ni sostenible porque no existía un sindicato único y obligatorio, sino una red de asociaciones en la que los empleados participaban voluntariamente, y porque el número de letrados externos con experiencia en el derecho de las Naciones Unidas era muy limitado (A/62/294 párr. 32). Por este motivo, la Administración insistió en su propuesta de establecer el servicio.<sup>72</sup>

### 3. Los Estados

En junio de 2007 la CCAAP presentó el informe A/61/936 en que examinaba los recursos financieros pedidos por el Secretario General en su informe A/61/891 para implementar las reformas ya aprobadas por la Asamblea General sobre la resolución de los casos atrasados y pendientes, el refuerzo de la Oficina del Ombudsman, y la puesta en marcha del nuevo sistema de justicia interna. La CCAAP recomendó a la Asamblea General que aprobara estos recursos financieros, salvo en lo relativo a la asistencia letrada al personal por los motivos que veremos más adelante.

En octubre de 2007 presentó el informe A/62/7/Add.7 con recomendaciones adicionales sobre los recursos necesarios para implementar el sistema. En este sentido, la CCAAP hizo hincapié en un abordaje más gradual:

---

<sup>71</sup> En el informe A/66/275 de agosto de 2011, el último al cierre de este estudio, la administración formuló una propuesta de mecanismo de arbitraje simplificado para las disputas laborales del personal que no es de plantilla. En la Resolución 66/238 de diciembre de 2011, la Asamblea General pidió una propuesta para la puesta en práctica del mecanismo de arbitraje acelerado y un análisis de sus consecuencias normativas y financieras (párr. 38).

<sup>72</sup> Hasta el último informe sobre la cuestión, el informe A/66/275, la Administración no había encontrado una manera de implementar la financiación de la asistencia letrada por parte del personal. En este informe en particular, se señalan los beneficios e inconvenientes de distintas modalidades de financiación (Anexo II).

“En el informe del Secretario General ... no se aborda explícitamente la cuestión de cómo puede el desarrollo de una parte del nuevo sistema afectar a otra parte del sistema [y por ello la CCAAP] considera motivo de inquietud el hecho de que el establecimiento de un sistema tan elaborado y complejo se esté acometiendo sin contar con una experiencia real en un contexto comparable [y] opina, por lo tanto, que el sistema debería introducirse en forma prudente y gradual, aplicando los principios enunciados por la Asamblea General y dejando al mismo tiempo un margen para un ulterior desarrollo” (párr. 10).

Al mismo tiempo, la Asamblea General debatía los aspectos jurídicos de la reforma en la Sexta Comisión, según se plasma en el Anexo de la carta A/C.5/62/11 del Presidente de la Asamblea General, fechada el 20 de noviembre de 2007.

En febrero de 2008 la Quinta Comisión de la Asamblea General aprobó la Resolución 62/228 con la cual (i) concluyó la reforma de los mecanismos informales y de los mecanismos formales no judiciales que veremos luego; (ii) estableció la Oficina de Administración de Justicia (párr. 10) y el Consejo de Justicia Interna (párrs. 36-37) según las recomendaciones del Grupo de Reforma; y (iii) estableció, por recomendación de la Sexta Comisión, el Comité Especial sobre la Administración de Justicia en las Naciones Unidas, con el objeto de estudiar más a fondo los aspectos jurídicos de la reforma. Este Comité Especial se reunió en abril de 2008 y logró varios acuerdos clave sobre los estatutos del TCA y el Tribunal de Apelaciones que constan en el Anexo de la carta A/C.5/62/27 del Presidente de la Asamblea General del 30 de abril de 2008.

Sobre el final del período 62° de sesiones, en junio de 2008, la CCAAP presentó el informe A/62/7/Add.39 sobre la transición al nuevo sistema, en el que reiteró las observaciones y recomendaciones del mencionado informe A/62/7/Add.7 y recomendó trasladar todas las causas abiertas al TCA.

Durante el período de sesiones 63°, la CCAAP presentó el informe A/63/545 en agosto de 2008, incluyendo recomendaciones sobre el informe A/63/314 del Secretario General que ya hemos visto. La Quinta Comisión, por su parte aprobó los Estatutos de los tribunales administrativos mediante la Resolución 63/253 de marzo de 2009 con,

tomando como base los proyectos de Estatutos y los comentarios de la Sexta Comisión que figuran en el Anexo de la carta A/C.5/63/9 del Presidente de la Asamblea General de octubre de 2008.

Damos por concluida la etapa de implementación de la reforma del sistema de justicia con la Resolución 63/253, porque aprobó los estatutos del TCA y el Tribunal de Apelaciones, y decidió que a partir del 1° de julio de 2009 comenzaría a funcionar el nuevo sistema y serían abolidos el TANU, las JMA y los CMD.

### **Mecanismos informales**

La Asamblea General estableció por la Resolución 62/228 la Oficina del Ombudsman única, integrada y descentralizada para la Secretaría y los fondos y programas de la Organización a partir del 1 de enero de 2008, con oficinas auxiliares en Bangkok, Ginebra, Nairobi, Santiago y Viena, tal como lo había recomendado el Grupo de Reforma y la Administración (párrs. 25-26). También estableció la División de Mediación a partir de la misma fecha (párr. 30). La CCAAP ya había recomendado la asignación de los recursos pedidos para estas oficinas, aunque con algunos recortes (A/61/936 párr. 21 y 26-28).

El nuevo mecanismo de Ombudsman aseguraría mejor las prioridades de los Estados en cuanto a la eficiencia del sistema, al permitir la solución más rápida de controversias y con menores costos de litigio. Como hemos dicho, de esta manera concluyó la reforma de los mecanismos informales, sin que hubieran quedado decisiones pendientes.

### **Mecanismos formales no judiciales**

El Grupo de Reforma había propuesto eliminar el examen administrativo de los reclamos, de forma tal que el funcionario que recibiera una decisión contraria pudiera apelar directamente a la instancia judicial. El Secretario General y el personal habían mostrado desacuerdo con esta propuesta, aunque habían aceptado que se eliminara el mecanismo existente de revisión y se estableciera una nueva oficina imparcial y con límites estrictos de tiempo.

En su informe A/61/936 la CCAAP insistió en su opinión contra un nuevo proceso “de evaluación administrativa obligatorio y formal” por los costos que representaría, aunque indicó que esta revisión debía cumplirse oficiosamente y recomendó reforzar la Dependencia de Derecho Administrativo con las posiciones que quedarían desafectadas de las JMA y los CMD (párr. 34).

Curiosamente, la Asamblea General se decidió por un mecanismo más parecido al propuesto por el personal y la Administración en su Resolución 62/228, al destacar “la necesidad de establecer un proceso de evaluación interna que sea eficiente, eficaz e imparcial” (párr. 50) y reafirmar “la importancia del principio general del agotamiento de los recursos administrativos antes de iniciar el procedimiento formal” (párr. 51). La nueva dependencia estaría en la Oficina del Secretario General Adjunto de Gestión (párr. 52) y tendría límites de tiempo estrictos (párr. 54). Además, la Asamblea General subrayó “la importancia de establecer medidas adecuadas de rendición de cuentas para que los directivos respondan de forma oportuna a las solicitudes de evaluación administrativa (párr. 55). En este sentido, vale recordar que la revisión administrativa busca el control centralizado de la legalidad de las decisiones laborales de los supervisores, que es una prioridad compartida de los tres actores. Además, es posible que la medida buscara tener un efecto indirecto sobre la reducción de litigios, lo que redundaría en mayor eficiencia económica – una de las prioridades de los Estados– por el lado de la reducción de costos.

Con el establecimiento de la nueva revisión administrativa y la abolición de las JMA, que ocurriría en julio de 2009, concluyó la reforma de los mecanismos formales no judiciales, que pasarían a estar compuesto exclusivamente por un proceso de examen administrativo imparcial.

### **Mecanismos formales judiciales**

El diseño y la implementación de los tribunales demandaron una gran cantidad de discusiones durante la presente etapa, hasta que finalmente fueron concluidos.

La CCAAP recomendó restringir las propuestas del Grupo de Reforma para reducir costos proponiendo en su informe A/61/936, entre otras cosas, que se estableciera

una única secretaría para los dos tribunales (párr. 39) y que no se celebraran sesiones fuera de Nueva York, Ginebra y Nairobi (párr. 43).

En la Resolución 62/228, la Asamblea General decidió: (i) establecer el nuevo mecanismo de dos instancias a partir de enero de 2009 (párr. 39), aunque luego lo postergaría hasta junio de ese año por la Resolución 63/253; (ii) que los magistrados serían nombrados por la Asamblea General previa recomendación del Consejo de Justicia Interna (párr. 40); (iii) que el TCA estaría integrado inicialmente por tres magistrados a tiempo completo en Nueva York, Ginebra y Nairobi, y dos magistrados a tiempo parcial (párr. 42); (iv) que el Tribunal de Apelaciones estaría integrado por siete magistrados que actuarían en salas de tres (párr. 44); (v) que todos los magistrados cumplirían un mandato no renovable de siete años (párr. 45); y (vi) que cada tribunal tendría su propia secretaría.

En relación a los estatutos de los tribunales, que fijarían cuestiones relevantes para todos los actores como las nuevas competencias y facultades de éstos, la Asamblea General estableció un Comité Especial sobre la Administración de Justicia. Este Comité Especial sesionó en abril de 2008 en torno a los proyectos de Estatutos anexados por el Secretario General a su informe A/62/782, y también realizó consultas oficiosas y conformó un Grupo de Trabajo sobre ciertas cuestiones específicas. El resultado de estas consultas (los proyectos de Estatutos con comentarios consolidados) consta en el Anexo II de la carta A/C.5/62/27 del Presidente de la Asamblea General.

La Sexta Comisión de la Asamblea General sesionó sobre este proyecto en octubre de 2008, y adoptó un texto para cada Estatuto, que se anexa a la carta A/C.5/63/9 del Presidente de la Asamblea General. Las cuestiones que no alcanzaron acuerdo se dejaron abiertas al tratamiento de la Quinta Comisión: (i) la transición al nuevo sistema; (ii) la admisibilidad de las demandas colectivas de las asociaciones de personal; (iii) la competencia sobre las demandas de la Caja de Pensiones y las demandas contra organismos especializados; (iv) la posibilidad de que los magistrados sean nombrados en otros puestos en la Organización una vez concluido su mandato; (v) la fijación de un límite máximo a las indemnizaciones; y (vi) la facultad de conceder indemnizaciones por demoras en el proceso. En donde sí hubo acuerdo, se mantuvo el lenguaje propuesto por



la Administración. Los textos finales quedaron acordados para marzo de 2009, y fueron aprobados por la Resolución 63/253.

En relación al comienzo del nuevo mecanismo judicial y la transición del anterior mecanismo, la Resolución 62/253 dispuso que el TCA y el Tribunal de Apelaciones comenzarían a funcionar en julio de 2009 (párr. 27). El TANU continuaría sus funciones hasta el 31 de diciembre de ese año (párr. 43), y se pagarían honorarios a los magistrados del TANU para acelerar la conclusión de las causas iniciadas con el mecanismo anterior. Las causas que quedaran pendientes después de esta fecha se transferirían al TCA.

La facultad de las asociaciones de personal de presentar demandas colectivas –apoyada por la Administración y el personal– fue inicialmente demorada hasta el período siguiente (párr. 15), y finalmente nunca fue implementada. Sin embargo, el Estatuto del TCA dispuso que las asociaciones de personal podrían presentar *amicus curiae* (art. 2.2), lo que originalmente había sido una propuesta de Estados Unidos y la Unión Europea para reemplazar esta facultad (A/C.5/27 Anexo II, comentario al art. 2.3). Inferimos que los Estados descartaron la admisibilidad de las demandas colectivas para evitar una mayor litigiosidad, lo que generaría mayores costos sin una clara mejora en la eficacia del sistema.

La posibilidad de que los magistrados fueran nombrados en otros puestos en la Organización una vez concluido su mandato fue aceptada, siempre que se dejaran pasar 5 años (Estatuto del TCA art. 4.6; Estatuto del Tribunal de Apelaciones art. 3.6), lo que apuntaría a reducir la percepción de conflicto de interés –reflejando la prioridad del personal en sus derechos procesales.

En cuanto a la fijación de un límite máximo a las indemnizaciones, los Estados finalmente aceptaron la propuesta largamente discutida en las etapas vistas, y facultaron al TCA a ordenar una indemnización superior a los dos años de sueldo neto “mediante resolución fundada [y] en casos excepcionales” (Estatuto del TCA art. 10.5.b). Esta medida representaría mayores costos, pero generaría que el sistema de administración de justicia constituyera un medio alternativo razonable a los tribunales locales, garantizando así los derechos procesales del personal y la inmunidad de jurisdicción la Organización–prioridades del personal y la Administración, respectivamente. La indemnización

adicional por demora en el proceso no fue incluida, aunque creemos que nada obsta a que la demora se tenga en cuenta a la hora de fijar una indemnización normal o superior a la normal.

Además, la Asamblea General aceptó la propuesta de que se condenara en costas a la parte que abusara manifiestamente del procedimiento (Estatuto del TCA art. 10.6), apuntando a la prioridad de reducir costos desincentivando litigios innecesarios, aunque con el riesgo de que el personal se abstuviera de presentar demandas legítimas.<sup>73</sup>

Por último, primó la propuesta del Grupo de Reforma –validada por la CCAAP– de que las decisiones del TCA fueran tomadas “habitualmente” por un solo magistrado. En línea con la propuesta final del Secretario General, solo se formaría una sala de tres magistrados cuando, a criterio del Presidente del Tribunal de Apelaciones, resultara necesario por la “especial complejidad o importancia” de una causa (Estatuto del TCA art. 10.9).

De esta manera quedó conformado un mecanismo judicial de solución de controversias profesional y de dos instancias.

### **Mecanismo de disciplina**

La Administración, con acuerdo del personal, había propuesto que la delegación de autoridad para la adopción de medidas disciplinarias que había recomendado el Grupo de Reforma se hiciera de forma parcial; y había comenzado la implementación de salvaguardas y la redacción de un Manual de Investigaciones. Mientras que estas últimas medidas estaban dentro de las facultades de la Administración, la cuestión de la delegación de autoridad requería la aprobación de la Asamblea General porque implicaba la creación o reasignación de cargos y modificaciones al Reglamento del Personal.

---

<sup>73</sup> En palabras de la Sexta Comisión, se debía lograr un equilibrio:

“[entre] consideraciones jurídicas relacionadas con el acceso a la justicia, la igualdad de medios procesales y la existencia de vías de recurso adecuadas [y] los incentivos y obstáculos para interponer y prolongar la tramitación de recursos claramente infundados, la probabilidad de lograr una resolución informal de las controversias y la eficiencia e imparcialidad del proceso, además de las consecuencias financieras para el nuevo sistema” (A/C.5/63/9 n. 11).

En la Resolución 62/228 la Asamblea General había respaldado en principio la delegación de autoridad y había pedido opciones de implementación que consideraran las “debidas garantías procesales del personal” (párr. 49). En la Resolución 63/253 del período siguiente, siguiendo la recomendación de la CCAAP en su informe A/63/545 (párrs. 18-20), la Asamblea General pidió opciones de delegación de autoridad más detalladas, incluyendo “la determinación de los gastos basada en la totalidad de los costos y un análisis de la relación costo-beneficio” (párr. 33), lo que demuestra la preocupación prioritaria por la eficiencia del mecanismo. La delegación de autoridad terminó implementándose parcialmente, solo en las misiones que por su tamaño justificaran el costo de implementación.

Además, los Estados insistieron en que la Administración “[hiciera] efectiva la responsabilidad financiera de los administradores cuando la situación justifique ese tipo de medida” (Resolución 63/253 párr. 54).

### **Derechos procesales del personal**

Las propuestas que había formulado la Administración, con el acuerdo del personal, eran la ampliación del nuevo sistema al personal que no era de plantilla y el establecimiento de un servicio de asistencia letrada financiado por el personal.

La CCAAP se opuso a ambas propuestas. Según plasmó en su informe A/62/7/Add.7, no había “razones de peso” para ampliar el nuevo sistema a quienes ya tenían otros recursos (párr. 14). Y en cuanto a la asistencia letrada al personal, sostuvo en dicho informe que debía “complementarse con ciertas formas de participación del personal” y “[pidió] que la administración [siguiera] tratando de encontrar métodos creativos para alentar la participación del personal en el proceso” (párr. 45). Sin embargo, la CCAAP recomendó la creación de seis nuevos puestos profesionales para el asesoramiento letrado al personal (párr. 48). En su informe A/63/545, la CCAAP insistió en que el Personal debía financiar el servicio de asistencia letrada de alguna manera (párr. 33).

La Asamblea General aprobó la Oficina de Asistencia Letrada al Personal y la creación de los puestos recomendados por la CCAAP en su Resolución 62/228 (párrs. 13-

14), y también insistió en el establecimiento de un servicio financiado por el personal (párr. 17). La cuestión del financiamiento continuó durante el 63° período de sesiones (A/63/314 párrs. 52-54), y finalmente el sistema entró en vigor con una Oficina de Asistencia Letrada al Personal financiada por la Organización.<sup>74</sup> Hasta ahora, tampoco se ha ampliado el nuevo sistema al personal que no es de plantilla.<sup>75</sup>

En nuestra opinión, la posición de los Estados en ambas cuestiones tiene razón de ser en la reducción de costos. Mientras que el bloqueo de la ampliación del sistema al personal que no es de plantilla se debe a la falta de aprobación de la Asamblea General, el bloqueo de la contribución del personal al financiamiento del servicio de asistencia letrada ha sido causado por la falta de propuestas concretas de la Administración y el personal –y por la inhabilidad de los Estados miembro para formular sus propias propuestas.

---

<sup>74</sup> Ver p. 87.

<sup>75</sup> Ver pp 86-87.

## V. Conclusión

En el capítulo precedente estudiamos el proceso de reforma del sistema de administración justicia de las Naciones Unidas. A partir de este estudio y de las consideraciones de los tres capítulos iniciales, hemos arribado a las conclusiones que expondremos a continuación.

En primer lugar, hemos visto en las fuentes secundarias revisadas para la realización de esta tesis que se suele analizar la cuestión de la rendición de cuentas como una relación de delegación entre los Estados miembro como el principal, y la organización internacional como el agente.<sup>76</sup> Desde esta perspectiva, los Estados establecen la organización internacional para delegarle la realización de ciertas funciones en la esfera internacional que, de otra forma, no podrían realizarse o se realizarían menos eficientemente. Como la organización internacional podría ejercer esas funciones de forma más o menos fiel al mandato original, los Estados deberían controlar a la organización de manera estricta para evitar desvíos; pero dado que el control exige recursos, no debería ir más allá de lo necesario para mantener eficiente la relación de delegación –es decir, para que delegar no resulte más costoso que no delegar. En la práctica, muchos reclamos de rendición de cuentas tienen su eje en el grado de control necesario sobre las organizaciones internacionales.<sup>77</sup>

Al adentrarnos en la cuestión de la reforma del sistema de administración de justicia de las Naciones Unidas a través de las fuentes primarias, sin embargo, notamos que el personal –el conjunto de funcionarios de la Organización cuya permanencia no estaba sujeta a la iniciativa política de los Estados– había ejercido un rol que no podría desdeñarse o integrarse al rol de los líderes políticos de la Organización. El personal mostró objetivos propios, diferentes y en ocasiones enfrentados –por ejemplo, obtener al buscar una mayor injerencia en el nuevo sistema a través de los mecanismos de revisión de pares; y se dirigió a los Estados formalmente sin la intermediación de la Administración –por ejemplo, exponiendo una posición crítica a la Administración en

---

<sup>76</sup> P. ej. Hawkins, Lake y Nielson; Dijkzeul y Gordenker; Barnett y Finnemore. Ver también pp. 27-28.

<sup>77</sup> Ver las demandas de rendición de cuentas en la sección II.C.

reuniones de la Quinta Comisión. El modelo de delegación no nos alcanzaba para explicar la dinámica de la reforma, y por eso tomamos la decisión metodológica de dejarlo de lado y adoptar un modelo en el que interactúan los tres actores mencionados.

Creemos que este modelo de tres actores puede servir para abordar la dinámica de otras reformas que afectan al personal en las Naciones Unidas. También podría ser aplicado a otras organizaciones internacionales en las que se observen diferencias entre la Administración y el personal, e interacciones entre el personal y los Estados, equivalentes a las existentes en las Naciones Unidas. Resulta esto particularmente relevante teniendo en cuenta que las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales se encuentran realizando reformas en otras áreas de la gestión de sus recursos humanos. También creemos que un modelo de este tipo podría ser útil en un contexto regional latinoamericano en el que se están estableciendo nuevas organizaciones internacionales con el desafío implícito de crear desde cero burocracias que ejecuten las funciones encomendadas eficientemente.

En segundo lugar, el análisis de las fuentes primarias nos reveló que la demanda de mayor rendición de cuentas muestra en la práctica distintos aspectos, y que los actores priorizaron estos aspectos según su propio interés. De esta forma, *rendición de cuentas* dejó de ser un interés compartido por los actores para convertirse en un nombre genérico que engloba demandas específicas de reforma. La demanda rendición de cuentas, en nuestra opinión, no se ha dado en una sola dirección sino en múltiples direcciones cruzadas, de cada actor a los otros dos.

Finalmente, creemos que se encuentra demostrado que el nuevo sistema de administración de justicia ha sido el resultado de la forma en que estas prioridades en materia de rendición de cuentas fueron promovidas por cada uno de los tres actores mencionados, a partir de su capacidad de influencia –o la falta de ésta. Entendemos que es necesario ganar cierta perspectiva temporal para evaluar si el nuevo sistema de administración de justicia satisfará en la práctica los objetivos de cada actor, por lo que nos limitaremos a evaluar si los objetivos declarados de cada mecanismo y cada regla recogen o no estas prioridades.

Los Estados tenían como prioridad, según vimos, aumentar la eficiencia económica del sistema de administración de justicia, y efectivizar la responsabilidad financiera de los funcionarios que incurrieran en negligencia grave o conducta indebida.

La primera prioridad llevó a que se buscara –y lograra– eliminar los costosos mecanismos de revisión de pares y que se profesionalizara el sistema. En términos absolutos el costo del nuevo sistema es sustancialmente más alto que el del sistema anterior,<sup>78</sup> pero cabe inferir que el nuevo sistema funcionará de manera más eficaz, por lo que creemos que se mejorará la eficiencia aun a un costo superior.

En segundo lugar, ninguno de los informes de la Administración sobre en cuestiones disciplinarias publicado hasta 2011 señaló que se hubiera atribuido responsabilidad financiera a un funcionario por negligencia grave o conducta indebida.<sup>79</sup> Probablemente tenga que ver con esto el hecho de que se trata de una prioridad de los Estados cuya implementación –consistente en la investigación y sanción del funcionario– es sumamente compleja por los costos y riesgos legales que entraña, y depende exclusivamente de la Administración, que no comparte esta prioridad.

En cuanto a las prioridades de la Administración en materia de rendición de cuentas, dijimos que demandaba el respeto a las reglas de la Organización en términos generales y la preservación de su independencia.

La prioridad en asegurar el respeto a las reglas de la Organización en términos generales fue mencionada cada vez que se desarrollaron avances en la investigación y sanción de conducta indebida, incluyendo la delegación de autoridad, la elaboración de un manual de investigaciones y la creación de salvaguardas. Será difícil, sino imposible, determinar si los funcionarios ven en estas medidas una disuasión a cometer conducta indebida; pero a los fines de esta tesis, nos basta con señalar que estas medidas tuvieron como finalidad manifiesta este aspecto particular de la rendición de cuentas. Por otra parte, inferimos que el Ombudsman y la asistencia letrada al personal facilitarán la

---

<sup>78</sup> Ver los altos costos presupuestados, incluyendo la creación de decenas de nuevas posiciones, en los informes de la CCAAP (A/62/7/Add.7; A/63/545).

<sup>79</sup> Ver los informes del Secretario General A/60/315; A/61/206; A/62/186; A/63/202; A/64/269; A/65/180 y A/66/135. Tampoco encontramos evidencia de esto en las fuentes secundarias consultadas.

denuncia de conductas indebidas, máxime teniendo en cuenta la desaparición de los Grupos encargados de investigar denuncias de discriminación y otras reclamaciones.

La prioridad de la Administración en asegurar su independencia se vio favorecida por la eliminación de los mecanismos de revisión de pares, por el rechazo a que los mecanismos judiciales pudiera ordenar el cumplimiento específico de una obligación e, indirectamente, por el establecimiento de un sistema de administración de justicia lo suficientemente apto para resguardar la inmunidad de jurisdicción de la Organización. Sin embargo, esta independencia se ve afectada por el hecho de que un solo magistrado del TCA entiende en una disputa, ya que sujeta a la Administración a la decisión de un solo individuo –aunque con posibilidad de apelar. La Administración presentó varias propuestas oponiéndose a esto, pero finalmente no tuvo repercusión.

El personal, por último, priorizó la defensa de sus derechos procesales y lograr mayor injerencia en el sistema de administración de justicia.

La primera fue integrada al tratamiento de todas las cuestiones, por lo que podemos decir que el personal fue exitoso en insertar su interés en las distintas propuestas. Así, se estableció un mecanismo de mediación profesional, un mecanismo judicial de dos instancias y un servicio de asistencia letrada profesional pagado por la Organización. Se eliminó también el techo a la indemnización y se eliminaron demoras en el proceso, fomentando la reparación adecuada del daño y la duración razonable del proceso, respectivamente. El mecanismo disciplinario también incorporó más derechos procesales, al establecer salvaguardas, permitir la participación de un letrado, y notificar los cargos al investigado, entre otras cosas. Sin embargo, el personal que no es de plantilla continúa excluido de la mayor parte del sistema de administración de justicia de la Organización, y por lo tanto, de estos derechos. Además, continúan la insistencia de los Estados en que la asistencia letrada sea financiada de alguna manera por el personal. No resulta claro de qué manera se garantizaría la equidad de esta financiación, ni qué ocurrirá con la calidad del servicio si los aportes de la Administración resultan insuficientes.

Más difícil es ponderar los avances y retrocesos de la prioridad de obtener mayor injerencia en el sistema. Por un lado, el personal ganó participación en el proceso de



selección de jueces y del Ombudsman a través de sus representantes en el Consejo de Justicia, pero por el otro, perdió influencia con la desaparición de la revisión de pares. Inferimos que el personal tenía más ascendencia sobre los pares que presentaba a las JMA y CMD que sobre el juez seleccionado por el Consejo de Justicia, por lo que el resultado sería desfavorable; aunque también es cierto que la revisión de pares se perdió a favor de la celeridad del proceso –un derecho procesal del personal.

La admisibilidad de las demandas colectivas hubiera sido un gran logro para el personal al permitir a las asociaciones que lo representan influir colectivamente en los derechos laborales, pero a pesar de que no hubo oposición de la Administración, no fue aprobada por la Asamblea General.

Por último, hemos dicho que los tres actores tuvieron como prioridad común asegurar la legalidad de las decisiones laborales de los supervisores. Al haber coincidencia en esta prioridad de la rendición de cuentas, su presencia en el diseño final del sistema se encontró asegurada. Así, se estableció un nuevo sistema centralizado de revisión administrativa por el cual funcionarios en la Sede verifican las decisiones administrativas cuestionadas por el personal. Lo mismo ocurre con la delegación limitada de autoridad para imponer sanciones y con el establecimiento de salvaguardas institucionales, que garantizan que las decisiones más gravosas sigan siendo tomadas en la Sede. Finalmente, es posible que otras medidas puedan ayudar indirectamente a que se tomaran mejores decisiones laborales, como la difusión de información, la asesoría letrada al personal, y los renovados mecanismos informales de solución de controversias –el Ombudsman y la División de Mediación.

Para concluir, resta decir que las organizaciones internacionales crecen en cantidad y en el número de funciones que llevan a cabo, y que a medida que se les asigna un rol en las cuestiones más graves de la arena internacional, se les asignan mayores responsabilidades y se las expone a mayores exigencias. Por ello, hemos buscado ampliar el estudio del funcionamiento interno de las organizaciones internacionales –que a menudo se muestran como burocracias opacas al público– con el fin de optimizar su eficiencia y explotar la potencialidad que tienen como herramienta de cooperación en las relaciones internacionales.

## Bibliografía

- Abbott, Kenneth W., et al. "The Concept of Legalization." *International Organization* 54.3 (2000): 401-419.
- "Acuerdo general entre la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y el Gobierno de la República Argentina sobre el funcionamiento de la Representación de la Secretaría General en la República Argentina." 5 julio 1979. 4 febrero 2012 <[http://www.oas.org/dil/AgreementsPDF/11-1979\\_Acuerdo\\_sobre\\_el\\_Funcionamiento\\_SG-OEA\\_Argentina.PDF](http://www.oas.org/dil/AgreementsPDF/11-1979_Acuerdo_sobre_el_Funcionamiento_SG-OEA_Argentina.PDF)>.
- Alter, Karen J. "Delegation to international courts and the limits of re-contracting political power." *Delegation and Agency in International Organizations*. Ed. Darren G. Hawkins, et al. New York: Cambridge University Press, 2006. 312-38.
- Amerasinghe, Chittharanjan Felix. *Principles of the Institutional Law of International Organizations*. 2da edición revisada. New York: Cambridge University Press, 2005.
- B. et al v. EPO. Nro. 1458/03. Corte Constitucional Federal, Cámara Segunda (Alemania). 3 julio 2006.
- Baimu, Evarist y Aristeidis Panou. "Responsibility of International Organizations and the World Bank Inspection Panel: Parallel Tracks Unlikely to Converge?" *World Bank Legal Review* 3 (2011): 147-172.
- Banco Interamericano de Desarrollo. "Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación. Documentos Básicos." 4 febrero 2010. 2012 febrero 28 <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36435646>>.
- Banco Mundial. Panel de Inspección. *Responsabilidad y transparencia en el Banco Mundial: los 15 años del Panel de Inspección*. Washington, DC: Banco Mundial, 2009.
- Banque africaine de développement v. M.A. Degboe. No. 04-41012. Corte de Casación, Cámara Social (Francia). 25 enero 1005.

- Barnett, Michael y Martha Finnemore. "The Politics, Power and Pathologies of International Organizations." *International Organizations* 53 (1999): 699-732.
- Bennet, Douglas J. "Reforming the United Nations: From Management to Governance." *American Society of International Law Proceedings. April 6-9, 1994. The Transformation of Sovereignty*. Ed. David Kaye. s.l.: American Society of International Law, 1994. 105-108.
- Berenson, William. "Squaring the Concept of Immunity with the Fundamental Right to a Fair Trial: The Case of the OAS." *The World Bank Legal Review* 3 (2011): 133-145.
- Blanchfield, Luisa. *United Nations Reform: U.S. Policy and International Perspectives*. Informe para los miembros y comités del Congreso de los Estados Unidos de América. Library of Congress. Washington, 2011.
- Bouayad-Agha, Fatih y Homero L. Hernández. *La reforma de la administración de justicia en el sistema de las Naciones Unidas: Opciones para la creación de una instancia superior de apelación*. U.N.Doc. JIU/REP/2002/5. Naciones Unidas. Dependencia Común de Inspección. Ginebra: UN, 2002.
- Broadbent v. OAS. Corte de Apelaciones de Estados Unidos, Circuito del Distrito de Columbia. 8 enero 1980.
- Brower, Charles H. "International Immunities: Some Dissident Views on the Role of Municipal Courts." *Virginia Journal of International Law* 41 (2000): 1-92.
- Browne, Marjorie Ann. *United Nations System Funding: Congressional Issues*. Informe para miembros y comités del Congreso de Estados Unidos de América. Library of Congress. Washington, 2011.
- Brownlie, Ian. *Principles of Public International Law*. 6ta edición. Nueva York: Oxford University Press, 2003.
- Cabrera, Washington J. E. c. Comisión Técnica Mixta de Salto Grande s/ despido. Corte Suprema de Justicia de la Nación (Argentina). 5 diciembre 1983.

- Chimni, B. S. "International Institutions Today: An Imperial Global State in the Making." *European Journal of International Law* 15.1 (2004): 1-37.
- Christoff, Joseph A. *United Nations Oil for food Program Provides Lessons for Future Sanctions and Ongoing Reform*. Testimonio ante el Subcomité de Seguridad Nacional, Amenazas Emergentes y Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes del Congreso de Estados Unidos de América. Washington, 2006.
- Comtet-Simpson, Catherine. "The ILO Administrative Tribunal." Septiembre 2009. *International Labor Organization*. 19 Noviembre 2011 <<http://www.ilo.org/public/english/tribunal/download/articleccenglish.pdf>>.
- Cox, Robert W. "Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method." *Millenium: Journal of International Studies* 12.2 (1983): 162-175.
- Cultier v. Organisation Européenne de Télécommunications par Satellite (Eutelsat). Nro. 98-44996. Corte de Casación, Cámara Social (Francia). 5 junio 2001.
- D. v. Decision of the EPO Disciplinary Board. Nro. 1751/03. Corte Constitucional Federal, Cámara Segunda (Alemania). 28 noviembre 2005.
- de Cooker, Chris. "Ethics and Accountability in the International Civil Service." *Accountability, Investigation and Due Process in International Organizations*. Ed. Chris de Cooker. Leiden: Martinus Nijhoff, 2005. 1-51.
- Deloitte Consulting LLP. "United Nations Organizational Integrity Survey. Final Report." 2004. *United Nations Field Staff Union*. 27 diciembre 2011 <[http://www.fsu.unlb.org/docs/related\\_documents/Integrity%20survey.pdf](http://www.fsu.unlb.org/docs/related_documents/Integrity%20survey.pdf)>.
- Dijkzeul, Dennis y Leon Gordenker. "Cures and Conclusions." AA.VV. *Rethinking international organizations: pathology and promise*. Ed. Yves Beigbeder and Dijkzeul Dennis. New York: Berghahn Books, 2003. 311-336.
- Dyzenhaus, David. "Accountability and the Concept of (Global) Administrative Law. IILJ Working Paper 2008/7 (Global Administrative Law Series)." 23 Septiembre 2008. *Institute for International Law and Justice*. 30 Octubre 2011 <<http://www.iilj.org/publications/documents/2008-7.Dyzenhaus.pdf>>.

Effect of Awards of Compensation Made by the United Nations Administrative Tribunal.  
Corte Internacional de Justicia. 13 julio 1954.

Estados Unidos. Congreso. General Accounting Office. *United Nations: Progress on Management Reform Efforts Has Varied*. Informe para el Subcomité Permanente sobre Investigaciones, Comité sobre Seguridad Nacional y Asuntos Gubernamentales del Senado de Estados Unidos de América. Washington, 2007.

—. *World Bank: Status of Grievance Process Reform*. Informe para Comités del Congreso. Washington, 1999.

Esty, Daniel C. "Good Governance at the Supranational Scale: Globalizing Administrative Law." *Yale Law Journal* 115 (2006): 1490-1562.

Fayache. Nro. 531. Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas. 27 febrero 1991.

Ferejohn, John. "Accountability in a Global Context. IILJ Working Paper 2007/5 (Global Administrative Law Series)." Julio 2007. *Institute for International Law and Justice*. 6 Noviembre 2011 <<http://iilj.org/publications/documents/2007-5.GAL.Ferejohn.web.pdf>>.

Fernandez Duarte v. OEA. Nro. 00101 2004-006-10-00-6 (2004). Tribunal Regional del Trabajo, Región 10 (Brasil). Marzo 2004.

Gallarotti, Giulio M. "The Limits of International Organization: Systematic Failure in the Management of International Relations." *The Politics of Global Governance: International Organizations in an Interdependent World*. Ed. Paul F. Diehl. Boulder?: Lynne Rienner Publishers, 1997. 421?

Gladys Rojas de Otero c. BID. Nro. 66. Tribunal Administrativo del Banco Interamericano de Desarrollo. 15 octubre 2008.

Global Compliance Services. *Review of the Ethics, Conduct, and Grievance Systems of the Inter-American Development Bank*. Octubre 2011. 19 Noviembre 2011 <<http://www.iadb.org/document.cfm?id=36474234>>.

- Grupo de Reforma del Sistema de Administración de Justicia de las Naciones Unidas.  
"Informe del Grupo de Reforma del sistema de administración de justicia de las Naciones Unidas (U.N.Doc. A/61/205)." 28 julio 2006.
- Grzybowski, Cândido. "The World Social Forum: Reinventing Global Politics." *Global Governance* 12 (2006): 7-13.
- Hawkins, Darren G., et al. "Delegation Under Anarchy: States, International Organizations, and Principal-Agent Theory." *Delegation and Agency in International Organizations*. Ed. Darren G. Hawkins, et al. New York: Cambridge University Press, 2006. 3-38.
- Hetzel v. Eurocontrol. Nro. 1058/79. Corte Constitucional Federal, Cámara Segunda (Alemania). 10 noviembre 1981.
- Keohane, Robert O., Andrew Moravcsik y Anne-Marie Slaughter. "Legalized Dispute Resolution: Interstate and Transnational." *International Organization* 54.3 (2000): 457-488.
- Kingsbury, Benedict y Richard B. Stewart. "Legitimacy and Accountability in Global Regulatory Governance: The Emerging Global Administrative Law and the Design and Operation of Administrative Tribunals of International Organizations." *International Administrative Tribunals in a Changing World*. Ed. Spyridon Flogaitis. S.l.: Esperia, 2008.
- Koremenos, Barbara, Charles Lipson y Duncan Snidal. "The Rational Design of International Institutions." *International Organization* 55.4 (2001): 761-799.
- Krasner, Stephen D. *Soberanía. Hipocresía organizada*. Trad. Ignacio Hierro. Barcelona: Paidós, 2001.
- Loriot, François. "Accountability at the United Nations - in Need of a Genuine External Enforcement Body." *Accountability, Investigation and Due Process in International Organizations*. Ed. Chris de Cooker. Leiden: Martinus Nijhoff, 2005. 63-95.

- "Los 'indignados' se hacen oír en Europa y América." 16 octubre 2011. *elmundo.es*. El Mundo. 6 abril 2012 <<http://www.elmundo.es/elmundo/2011/10/14/internacional/1318610830.html>>.
- Lynch, Colum. "Attack of the primitives: the Tea Party and the U.N." 17 agosto 2010. *Turtle Bay: Reporting from Inside the United Nations*. Foreign Policy. 6 abril 2012 <[http://turtlebay.foreignpolicy.com/posts/2010/08/17/attack\\_of\\_the\\_primitives\\_the\\_tea\\_party\\_and\\_the\\_un](http://turtlebay.foreignpolicy.com/posts/2010/08/17/attack_of_the_primitives_the_tea_party_and_the_un)>.
- Makinda, Samuel. "Recasting Global Governance." *New Millenium, New Perspectives. The United Nations, Security and Governance*. Ed. Ramesh Thakur y Edward Newman. Tokio: United Nations University, 2000. 163-181.
- Malloch Brown, Mark. "Can the U.N. be Reformed?" Holmes Lecture, reunión anual del Academic Council on the U.N. System. 7 de junio de 2007.
- Mbengue, Makane Moise, Davinia Abdul Aziz y Katherine Del Mar. "Practical Legal Problems of International Organizations: A Global Administrative Law Perspective on Public/Private Partnerships, Accountability, and Human Rights. Conference Report. Geneva, March 20-21, 2009." 2009. *Institute for International Law and Justice*. 11 Noviembre 2011 <[www.iilj.org/GAL/documents/REPORT-GAL\\_Geneva\\_2009.pdf](http://www.iilj.org/GAL/documents/REPORT-GAL_Geneva_2009.pdf)>.
- Miller, Anthony J. "Legal Aspects of Stopping Sexual Exploitation and Abuse in U.N. Peacekeeping Operations." *Cornell International Law Journal* 39 (2006): 71-95.
- Munch, Wolfgang, Victor Vislykh y M. Deborah Wynes. *Administración de justicia: Armonización de los estatutos del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas y el Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo*. U.N.Doc. JIU/REP/2004/3. Naciones Unidas. Dependencia Común de Inspección. Ginebra: UN, 2004.
- Naciones Unidas. "Carta de las Naciones Unidas." San Francisco, 1 octubre 1945.

- Naciones Unidas. Asamblea General. "Administración de justicia en la Secretaría: resolución aprobada por la Asamblea General (U.N.Doc. A/RES/57/307)." 22 mayo 2003.
- . "Administración de justicia en las Naciones Unidas: resolución adoptada por la Asamblea General (U.N.Doc. A/RES/59/283)." 2 junio 2005.
  - . "Administración de Justicia en las Naciones Unidas: resolución adoptada por la Asamblea General (U.N.Doc. A/RES/61/261)." 17 mayo 2006.
  - . "Administración de justicia en las Naciones Unidas: resolución adoptada por la Asamblea General (U.N.Doc. A/RES/63/253)." 17 marzo 2009.
  - . "Administración de justicia en las Naciones Unidas: resolución aprobada por la Asamblea General (U.N.Doc. A/RES/58/87)." 8 enero 2004.
  - . "Administración de justicia en las Naciones Unidas: resolución aprobada por la Asamblea General (U.N.Doc. A/RES/62/228)." 6 febrero 2008.
  - . "Administración de Justicia: resolución aprobada por la Asamblea General (U.N.Doc. A/RES/66/238)." 24 diciembre 2011.
  - . "Administración de los recursos humanos: resolución aprobada por la Asamblea General (U.N.Doc. A/RES/55/258)." 27 junio 2001.
  - . "Composición de la Secretaría (U.N.Doc. A/RES/31/26)." 29 noviembre 1976.
  - . "Documento Final de la Cumbre Mundial 2005: resolución adoptada por la Asamblea General." 24 octubre 2005.
  - . "Examen del procedimiento previsto en el artículo 11 del Estatuto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas: resolución aprobada por la Asamblea General (U.N.Doc. A/RES/50/54)." 29 enero 1996.
  - . "Gestión de los recursos humanos: resolución adoptada por la Asamblea General (U.N.Doc. A/RES/63/250)." 10 febrero 2009.
  - . "Gestión de los recursos humanos: resolución aprobada por la Asamblea General (U.N.Doc. A/RES/55/258)." 27 junio 2001.



Naciones Unidas. Asamblea General. Presidente. "Carta de fecha 20 de noviembre de 2007 dirigida al Presidente de la Quinta Comisión por el Presidente de la Asamblea General (U.N.Doc. A/C.5/62/11)." 20 noviembre 2007.

—. "Carta de fecha 27 de octubre de 2008 dirigida al Presidente de la Quinta Comisión por el Presidente de la Asamblea General (U.N.Doc. A/C.5/63/9)." 27 octubre 2008.

—. "Carta de fecha 29 de abril de 2008 dirigida al Presidente de la Quinta Comisión por el Presidente de la Asamblea General (U.N.Doc. A/C.5/62/27)." 29 abril 2008.

Naciones Unidas. Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto. *ACABQ Homepage*. s.f. 26 febrero 2012 <<http://www.un.org/ga/acabq/>>.

—. "Administración de justicia en la Secretaría: informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (U.N. Doc. A/57/763)." 18 febrero 2003.

—. "Administración de justicia en la Secretaría: informe provisorio de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (U.N.Doc. A/59/715)." 28 febrero 2005.

—. "Administración de justicia: informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (U.N.Doc. A/63/545)." 13 noviembre 2008.

—. "Administración de Justicia: cuadragésimo informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto sobre el presupuesto por programas para el bienio 2008-2009 (U.N.Doc. A/62/Add.39)." 25 junio 2008.

—. "Informe del Grupo de Reforma del sistema de administración de justicia de las Naciones Unidas: estimaciones revisadas respecto del presupuesto por programas para el bienio 2006-2007 y el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2008-2009, con arreglo a lo establecido en la Resolución 61/261 de la Asamblea General: Informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (U.N.Doc 61/936)." 1 junio 2007.

- "Informe del Grupo de Reforma del sistema de administración de justicia de las Naciones Unidas: informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (U.N.Doc. A/61/815)." 2007 marzo 20.
  - "Octavo informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto sobre el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2008-2009 (U.N.Doc. A/62/7/Add.7)." 25 octubre 2007.
- Naciones Unidas. Comisión de Derecho Internacional. "Draft articles on the responsibility of international organizations." 2011. *International Law Commission*. 4 febrero 2012 <[http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft%20articles/9\\_11\\_2011.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft%20articles/9_11_2011.pdf)>.
- "Introduction." *International Law Commission*. 4 febrero 2012 <<http://untreaty.un.org/ilc/ilcintro.htm>>.
- Naciones Unidas. Dependencia Común de Inspección. *Acerca de la DCI*. s.f. 26 febrero 2012 <<http://www.unjiu.org/sp/about.htm>>.
- Naciones Unidas. Oficina de Servicios de Supervisión Interna. *Oficina de Servicios de Supervisión Interna*. s.f. 26 febrero 2012 <<http://www.un.org/depts/oios/index.htm>>.
- Naciones Unidas. Secretario General. "Administración de justicia en la Secretaría: aplicación de la Resolución 59/283: informe del Secretario General (U.N.Doc. A/61/342)." 13 septiembre 2006.
- "Administración de Justicia en la Secretaría: informe del Secretario General (U.N. Doc. A/56/800)." 13 febrero 2002.
  - "Administración de Justicia en la Secretaría: informe del Secretario General (U.N.Doc. A/59/449)." 21 octubre 2004.
  - "Administración de justicia en la Secretaría: informe del Secretario General (U.N.Doc. A/59/706)." 18 febrero 2005.
  - "Administración de justicia en la Secretaría: informe del Secretario General (U.N.Doc. A/59/883)." 27 julio 2005.

- "Administración de justicia en la Secretaría: papel de los Grupos encargados de investigar denuncias de discriminación y otras reclamaciones: informe del Secretario General (U.N.Doc. A/59/414)." 5 octubre 2004.
- "Administración de justicia en las Naciones Unidas: informe del Secretario General (U.N.Doc. A/63/314)." 20 agosto 2008.
- "Administración de justicia en las Naciones Unidas: informe del Secretario General (U.N.Doc. A/66/275)." 8 agosto 2011.
- "Administración de justicia: información adicional solicitada por la Asamblea General: nota del Secretario General (U.N.Doc. A/62/748)." 14 mayo 2008.
- "Administración de justicia: informe del Secretario General (U.N.Doc. A/62/294)." 23 agosto 2007.
- "Administración de justicia: informe del Secretario General (U.N.Doc. A/62/782)." 3 abril 2008.
- "Examen de la gestión del proceso de apelación en las Naciones Unidas: nota del Secretario General (U.N.Doc. A/59/408)." 1 octubre 2004.
- "Informe de la Dependencia Común de Inspección sobre la administración de justicia: armonización de los estatutos del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas y el Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo: Nota del Secretario General: Adición (U.N.Doc. A/59/280/Add.1)." 22 septiembre 2004.
- "Informe de la Dependencia Común de Inspección sobre la reforma de la administración de justicia en el sistema de las Naciones Unidas: opciones para la creación de una instancia superior de apelación: nota del Secretario General (U.N.Doc. A/57/441/Add.1)." 31 enero 2003.
- "Informe del Grupo de Reforma del sistema de administración de justicia de las Naciones Unidas: informe del Secretario General: estimaciones revisadas respecto del presupuesto por programas para el bienio 2006-2007 y el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2008-2009, con arreglo a lo establecido

- en la Resolución 61/261 de la Asamblea General (U.N.Doc. A/61/891)." 3 mayo 2007.
- . "Informe del Grupo de Reforma del sistema de administración de justicia de las Naciones Unidas: nota del Secretario General (U.N.Doc. A/61/758)." 23 febrero 2007.
  - . "Medidas para impedir la discriminación por motivos de nacionalidad, raza, género, religión o idioma en las Naciones Unidas: informe del Secretario General (U.N.Doc A/59/211)." 5 agosto 2004.
  - . "Office of the Ombudsman - appointment and terms of reference of the Ombudsman (U.N.Doc. ST/SGB/2002/12)." 15 octubre 2002.
  - . "Posible independencia financiera del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas con respecto a la Oficina de Asuntos Jurídicos: informe del Secretario General (U.N.Doc. A/59/78)." 4 mayo 2004.
  - . "Práctica del Secretario General en cuestiones disciplinarias y casos de conducta delictiva, 1º de enero de 2004 a 30 de junio de 2005: informe del Secretario General (U.N.Doc. A/60/315)." 30 agosto 2005.
  - . "Práctica del Secretario General en cuestiones disciplinarias y casos de presunta conducta delictiva, 1º de julio de 2005 a 30 de junio de 2006: informe del Secretario General (U.N.Doc. A/61/206)." 31 julio 2006.
  - . "Práctica del Secretario General en cuestiones disciplinarias y casos de presunta conducta delictiva, 1º de julio de 2006 a 30 de junio de 2007: informe del Secretario General (U.N.Doc. A/62/186)." 3 agosto 2007.
  - . "Práctica del Secretario General en cuestiones disciplinarias y casos de presunta conducta delictiva, 1º de julio de 2007 a 30 de junio de 2008: informe del Secretario General (U.N.Doc. A/63/202)." 31 julio 2008.
  - . "Práctica del Secretario General en cuestiones disciplinarias y casos de presunta conducta delictiva, 1º de julio de 2008 a 30 de junio de 2009: informe del Secretario General (U.N.Doc. A/64/269)." 8 septiembre 2009.

- "Práctica del Secretario General en cuestiones disciplinarias y casos de presunta conducta delictiva, 1º de julio de 2010 a 30 de junio de 2011: informe del Secretario General (U.N.Doc. A/66/135)." 13 julio 2011.
  - "Reforma de la gestión de los recursos humanos: informe del Secretario General (U.N.Doc. A/55/253)." 1 agosto 2000.
  - "Remuneración de los funcionarios que no forman parte del personal de la Secretaría: miembros del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas: nota del Secretario General (U.N.Doc. A/C.5/59/12)." 27 octubre 2004.
  - "Rendición de cuentas y responsabilidad: informe del Secretario General (U.N.Doc. A/55/270)." 3 agosto 2000.
  - "Secretary-General's bulletin: Office of the Ombudsman — appointment and terms of reference of the Ombudsman." 15 octubre 2002.
  - "Staff-Management Committee (U.N.Doc. ST/SGB/2011/6)." *Secretary-General's bulletin*. 8 septiembre 2011.
  - "Staff-Management Coordination Committee (U.N.Doc. ST/SGB/1997/12)." *Secretary-General's Bulletin*. 13 octubre 1997.
  - "Staff-Management Coordination Committee (U.N.Doc. ST/SGB/2002/15)." *Secretary-General's bulletin*. 3 diciembre 2002.
- Naciones Unidas. Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas. "Carta de fecha 8 de noviembre de 2002 dirigida al Presidente de la Quinta Comisión por el Presidente del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas (U.N. Doc. A/C.5/57/25)." 20 noviembre 2002.
- "Informe amplio sobre las actividades del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas: informe del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas (U.N.Doc. A/58/680)." 14 enero 2004.
- Organización de Estados Americanos. "Carta de la Organización de Estados Americanos." Bogotá, 30 abril 1948.

- Paola Pistelli v. European University Institute. Nro. 20995. Corte de Casación (Italia).  
Guida al diritto 40 (3/2006), ILDC 297 (IT 2005): 28 octubre 2005.
- Patterson, Brian D. "The Jurisprudence of Discrimination as Opposed to Simple Inequality in the International Civil Service." *Georgia Journal of International and Comparative Law* 36 (2007): 1-87.
- Reinisch, August. "The Immunity of International Organizations and the Jurisdiction of Their Administrative Tribunals. IILJ Working Paper 2007/11 (Global Administrative Law Series)." *Institute for International Law and Justice*. 30 Octubre 2011 <<http://www.iilj.org/publications/documents/2007-11.GAL.Reinisch.web.pdf>>.
- Robertson, Geoffrey, Roger Clark y Ousmane Kane. "Report of the Commission of Experts on Reforming Internal Justice at the United Nations." 12 Junio 2006. 14 enero 2012 <[http://www.geoffreyrobertson.com/pdf/AR-M700U\\_20060719\\_143309.pdf](http://www.geoffreyrobertson.com/pdf/AR-M700U_20060719_143309.pdf)>.
- Rosenau, James N. "Governing the ungovernable: The challenge of a global disaggregation of authority." *Regulation & Governance* 1 (2007): 88-97.
- Rutsel Silvestre, Martha. "International Financial Institutions and Claims of Private Parties: Immunity Obliges." *World Bank Legal Review* 3 (2011): 93-131.
- Schermers, Herny G. y Niels M. Blokker. *International Institutional Law*. 4ta edición revisada. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2003.
- Seoane, José y Emilio Taddei. "De Seattle a Porto Alegre. Pasado, presente y futuro del movimiento anti-mundialización neoliberal." *Resistencias mundiales. De Seattle a Porto Alegre*. Ed. José Seoane y Emilio Taddei. Buenos Aires: CLACSO, 2001. 105-129.
- Seyersted, Finn. *Common Law of International Organizations*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2008.
- Shaw, Malcom N. *International Law*. 5ta edición. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

- Siedler v. Western European Union. Corte de Apelaciones del Trabajo de Bruselas, Cámara Cuarta. 17 septiembre 2003.
- Slaughter, Anne-Marie. *A New World Order*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- . "Disaggregated Sovereignty: Towards the Public Accountability of Global Government Networks." *Government and Opposition* 39.2 (2004): 159-190.
- Stephan, Paul B. "The New International Law: Legitimacy, Accountability, Authority, and Freedom in the New Global Order." *University of Colorado Law Review* 70 (1999): 1555-1587.
- Szasz, Paul C. "The Proliferation of Administrative Tribunals." *Proliferation of International Organizations: Legal Issues*. Ed. Niels M. Blokker and Henry G. Schermers. La Haya: Kluwer Law, 2001. 241-49.
- Trebilcock, Anne. "Implications of the UN Convention against Corruption for International Organizations: Oversight, Due Process and Immunities Issues." *International Organizations Law Review* 6.2 (2009): 513-540.
- UNESCO v. Boulois. Corte de Apelaciones de Paris, Cámara Decimocuarta. 19 junio 1999.
- Vicien-Milburn, Maria. "Promoting the Rule of Law Within the United Nations." *International Lawyer* 43 (2009): 51-57.
- Wellens, Karel. "Diversity or Cacophony?: New Sources of Norms in International Law." *Michigan Journal of International Law* 25 (2004): 1159-81.
- Working Group on Transparency and Accountability. "Report of the Working Group on Transparency and Accountability." Octubre 1998. 30 Octubre 2011 <<http://www.bis.org/publ/othp01b.pdf>>.
- Zack, Arnold M., Sarah Christie y Chris de Cooker. "Review of the International Monetary Fund's Dispute Resolution System." 27 noviembre 2001. *International Monetary Fund*. 28 febrero 2012 <<http://www.imf.org/external/hrd/dr/112701.pdf>>.

