

GONZÁLEZ GARCÍA, I., *Naciones Unidas y la coordinación para el desarrollo*, Serie “Estudios internacionales y europeos de Cádiz”, Editorial Dykinson, Madrid, 2005, 363 pp.

Es bien conocido que cuando hablamos de Naciones Unidas podemos estar haciendo referencia bien a una Organización o bien a un Sistema. El título de la obra de la profesora Inmaculada González hace referencia a la vez a ambas acepciones, pues el objeto de esta obra es el análisis de los órganos, competencias e instrumentos jurídicos de la Organización de las Naciones Unidas para la coordinación de la acción de cooperación al desarrollo en el Sistema de Naciones Unidas.

Tanto el estudio del Sistema de Naciones Unidas en cuanto tal como, especialmente, los instrumentos jurídicos para coordinar dicho sistema, son temas de difícil comprensión a los que tradicionalmente la doctrina iusinternacionalista ha prestado poca atención, más por la dificultad de su estudio que por la falta de interés de la materia.

Las pocas veces que la Corte Internacional de Justicia ha tenido que pronunciarse sobre el tema, lo ha resuelto con la invocación de lugares comunes. Así, es especialmente conocida su afirmación en el Dictamen sobre la Legalidad del uso de armas nucleares por un Estado en conflicto armado en el que la Corte afirma que “la Carta de las Naciones Unidas ha sentado las bases de un ‘sistema’ que tiende a organizar la cooperación internacional de forma coherente por la vinculación a la Organización de Naciones Unidas, dotada de competencias de contenido general, de diversas organizaciones autónomas y complementarias, dotadas de competencias sectoriales. El ejercicio de estas competencias por las organizaciones pertenecientes al ‘sistema de las Naciones Unidas’ se coordina, particularmente, por los acuerdos de vinculación concluidos entre la ONU y cada una de las instituciones especializadas” (CIJ, Recueil, 1996, p. 80, par. 26) Pero lo cierto es que el complejo entramado de organismos, órganos, programas, estrategias, planes de acción y fondos que constituyen el “sistema” es difícilmente comprensible con el análisis de dichos acuerdos de vinculación. La actividad del Sistema de las Naciones Unidas en materia de desarrollo desde 1945 se ha ido multiplicando, complicando y superponiendo hasta límites que hacen clamar por la necesidad de coordinación.

En este marco, hemos de saludar con verdadera alegría la publicación de la obra de la profesora Inmaculada González. En ella, la autora afronta con gran valentía el desafío de enfrentarse al problema de la coordinación del sistema en un ámbito tan complejo como es la cooperación al desarrollo.

Para ello, la autora divide su obra en cuatro partes bien diferenciadas. En la primera de ellas establece las bases conceptuales de su análisis. Los conceptos de sistema y de coordinación; los caracteres generales del Sistema de las Naciones Unidas; el modelo de coordinación previsto por los creadores del sistema basado en el funcionalismo; y la delimitación de lo que es coordinación para el desarrollo,

constituyen el contenido de esta parte. Sin duda se trata de un capítulo conceptual, pero muy bien estructurado y redactado, en el que demuestra unos fundamentos teóricos bien contrastados. Las claves para la comprensión de su análisis son los conceptos de “sistema” (conjunto ordenado de normas, reglas o principios que regulan una determinada materia, o un conjunto de Organizaciones, instituciones u órganos que persiguen a través de relaciones ordenadas, la satisfacción de objetivos comunes, siendo el elemento ‘orden’, en ambos casos, constitutivo de su unidad”) y de “coordinación” [“la competencia (poder o facultad) a favor de su titular para ordenar, con el fin de satisfacer objetivos comunes, las relaciones de las Organizaciones e instituciones y de los ordenamientos particulares vinculados al titular, garantizando, de este modo, la unidad de todo el sistema, normativo o institucional”].

Así, en el capítulo segundo la autora busca la base jurídica de la coordinación del sistema en la Carta, en los tratados constitutivos de los organismos especializados, en los acuerdos de vinculación de éstos con la ONU e incluso en la teoría de las competencias implícitas. En este análisis, y a la luz de las bases conceptuales mencionadas, la autora muestra con claridad la debilidad de las competencias de la Organización para “coordinar” un sistema que se basa en la descentralización funcional y la autonomía institucional y jurídica, y en el que sólo se atribuyen a la Organización, en su calidad de “coordinador”, competencias de celebrar consultas, obtener informes y hacer recomendaciones.

Tras esta conclusión, la autora aborda en el capítulo tercero el estudio de la adaptación en la práctica del modelo de coordinación. Es éste un capítulo brillante y esclarecedor. La autora demuestra, en primer lugar, cómo el modelo de coordinación de la Carta ha ido adaptándose en la práctica de una forma espontánea, urgido por la necesidad, sin un plan o criterio preestablecido e incluso con ausencia de bases jurídicas, evidenciando, en segundo lugar, la ausencia de delimitación competencial, en la práctica, entre la coordinación de las normas de acción y la coordinación de las actividades de los organismos especializados.

Este análisis de la práctica muestra cómo, de hecho, se ha articulado jurídica e institucionalmente un nuevo marco de coordinación de carácter operativo y, especialmente, cómo las Conferencias Mundiales que se han ido sucediendo con mayor incidencia en los años de cambio de siglo del XX al XXI, han diseñado en la práctica unos planteamientos espontáneos de coordinación, alternativos a los previstos en las bases jurídicas y de gran incidencia en los instrumentos de coordinación existentes.

Finalmente, en el cuarto y último capítulo, la autora realiza una “despiadada” crítica del modelo de coordinación del Sistema de las Naciones Unidas que nos ha mostrado en los capítulos anteriores. Identifica bien las causas filosóficas (quiebra del diseño funcionalista), jurídicas (falta de previsión de técnicas de coordinación e inexistencia en el sistema de un mecanismo de solución de diferencias) y políticas (falta de autoridad de la ONU como centro coordinador) y hace atrevidas y valientes propuestas de reforma.

Tal vez sea ésta la parte en la que Inmaculada González nos muestra su juventud e idealismo. Todo el libro es una obra bien escrita y madura. Pero algunas de las propuestas de reforma, incluida la reforma de la Carta de las Naciones Unidas son, aunque intelectualmente irreprochables, fácticamente casi, casi, inalcanzables. Pero está bien leer posturas idealistas y, sin duda, son siempre un acicate para quien deba tomar decisiones.

En conclusión, creo sinceramente que estamos ante una obra indispensable para conocer a fondo el funcionamiento y coordinación de la acción en materia de desarrollo del Sistema de Naciones Unidas. Recomiendo vivamente su lectura a cualquier persona que quiera entender ese complejo entramado de organizaciones, órganos, programas, entidades, fondos, etcétera. Y me felicito de lo mucho que he aprendido con la lectura de este libro.

Jorge CARDONA LLORENS
Catedrático de Derecho Internacional Público
Universidad de Valencia