

ejercicio de sus competencias, tanto en el ámbito interno como en el externo”, “supone una adecuación del texto estatutario a los nuevos tiempos” y “una propuesta sugerente para alcanzar la coherencia del bloque de constitucionalidad en el ámbito exterior”.

Alexander Ugalde Zubiri

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

GONZÁLEZ GARCÍA, Inmaculada: *Naciones Unidas y la coordinación para el desarrollo*, Dykinson S.L., Madrid 2005, 363 p.

Uno de los rasgos característicos de la sociedad internacional y del derecho internacional de nuestros días viene configurado por el continuado establecimiento de instituciones multilaterales para llevar a cabo la cooperación internacional y afrontar, así, los retos y problemas del mundo contemporáneo. De tal manera que, de un lado, no hay duda que el eje central de este multilateralismo lo constituyen las Naciones Unidas y las Organizaciones que conforman el sistema de las Naciones Unidas, y, de otro lado, en la Cumbre Mundial 2005 se reconoció claramente que la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, enunciados en el año 2000, y los objetivos de desarrollo más amplios convenidos internacionalmente, es algo fundamental para la estabilidad y prosperidad económicas del mundo. En este sentido, son numerosas las aportaciones doctrinales sobre estos objetivos, sobre los propósitos y la actuación del sistema de las Naciones Unidas y sobre su papel central como fuerza indispensable en el marco internacional. Pero pocos estudios abordan el aspecto específico tratado en el libro objeto de esta recensión.

En efecto, este libro, que constituyó la tesis doctoral de su autora, es un magnífico ejemplo de la relevancia que acaban teniendo aquellos aspectos de carácter más técnico o administrativo, aparentemente aburridos y poco gratos, en general, para los estudiosos, pero que resultan de una gran importancia práctica para la consecución, de manera eficiente y efectiva, de las finalidades de las Naciones Unidas. La autora se adentra, así, atrevidamente, en el mundo de la coordinación –o, mejor dicho, de la ausencia o de las debilidades de la coordinación– entre los distintos órganos, programas, fondos y Organismos especializados que configuran el sistema de las Naciones Unidas y que tienen y ejercen competencias en la esfera de la cooperación al desarrollo. De alguna manera, más que abordar esta cooperación al desarrollo como finalidad o fondo del tema, lo que hace la profesora González es ocuparse de los aspectos técnicos/formales relacionados con la coherencia y eficiencia de la acción llevada a cabo por las diversas Organizaciones internacionales y por los diversos órganos de las mismas Naciones Unidas.

Que se trata de un tema difícil es algo que ya planteó hace años André Lewin cuando, refiriéndose a esta labor de coordinación, se preguntaba retóricamente si se trataba de una “mission impossible” (“La coordination au sein des Nations Unides. Misión im-

posible?”, *Annuaire Français de Droit International*, 1983, pp. 9-22). Sin embargo, pese a ser una misión casi imposible, entiendo que es una misión que debe seguir intentándose por obvias razones de coherencia, eficacia y eficiencia. De ahí la importancia que hay que dar a este estudio cuya publicación coincidió también con un nuevo momento de impulso de las tareas de coordinación en el sistema de las Naciones Unidas. En este sentido, el Secretario General Kofi Annan, en su programa de renovación presentado en 1997 ya empezó a ocuparse de estos temas y, en parte, han constituido un hilo conductor de su mandato. También son cuestiones que fueron recogidas en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 en la que los Jefes de Estado y de Gobierno, reconociendo la necesidad de lograr que la presencia de las Naciones Unidas en los países fuera más efectiva, eficiente y coherente, pidieron al Secretario General que reforzara aún más la gestión y la coordinación de las actividades operaciones de las Naciones Unidas (resolución 60/1, párrafo 169).

En sintonía con esta petición, Kofi Annan, ya en la recta final de su mandato, estableció un Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas en las esferas del desarrollo, la asistencia humanitaria y la protección del medio ambiente, al que encargó que estudiara estas cuestiones. El informe del Grupo de Alto Nivel, titulado “Unidos en la acción” (*“Delivering as one”*, Documento A/61/583) y presentado en noviembre de 2006, constituye, sin duda, el más actualizado impulso para una efectiva coordinación de la labor de todo el sistema de las Naciones Unidas. El nuevo Secretario General, Ban Ki-moon, asumió también como propios los resultados de este Informe y, a partir de experiencias piloto en un reducido número de países, se está trabajando desde entonces en la implementación de las recomendaciones apuntadas.

De ahí el interés de una obra como la que se comenta ya que, aunque su fecha de publicación sea el año 2005, su objeto sigue siendo de constante actualidad, no en balde todos los planteamientos y experiencias recomendadas en el Informe “Unidos en la acción” se han ido poniendo en marcha en estos últimos años. Esto hace también que la evaluación de este renovado proceso de impulso de la coordinación resulte todavía difícil de abordar con una cierta perspectiva, aunque se manifiestan, de momento, algunas señales contradictorias. Así, de un lado, las experiencias piloto en algunos países están resultando exitosas y tienen como consecuencia la multiplicación de recursos y una mayor efectividad y visibilidad de la acción de las Naciones Unidas, pero, de otro lado, están poniendo de relieve las inmensas dificultades existentes sobre el terreno, tanto por la falta de una mayor coordinación en la sede y en relación con los Organismos especializados, como por la ausencia de mecanismos jerarquizados de coordinación, como por poner en evidencia el importante coste financiero y la difícil generalización de estas experiencias piloto para todos los países en las esferas clave del desarrollo, la asistencia humanitaria y la protección del medio ambiente. Problemas que, con el análisis que realiza la profesora González, resultaban prácticamente ineludibles y constituyen los constantes problemas de base.

En este orden de ideas, el estudio objeto de este comentario se organiza en cuatro grandes capítulos. En el primero de ellos, con bastante más desarrollo que en los otros

capítulos, se abordan las cuestiones teóricas, de carácter introductorio, que sirven a la autora para definir y acotar el ámbito de su estudio. Un primer núcleo de cuestiones analizadas están dedicadas al fenómeno de la coordinación de sistemas en términos generales, con un gran aparato doctrinal pero que, en definitiva y a mi juicio, no constituyen una excesiva aportación a lo que constituye el núcleo de este trabajo en relación con la coordinación en el sistema de las Naciones Unidas. El que el origen de este estudio sea una tesis doctoral y la consiguiente necesidad de abordar los conceptos teóricos y el marco general es lo que, probablemente, ha llevado a la autora a un exceso de bagaje teórico en el momento de plantearse la conversión de la tesis doctoral en una monografía dirigida, en principio, a un público más general. De manera distinta, entiendo que sí son altamente relevantes, también a título introductorio y definidor de conceptos, los otros apartados de este primer capítulo en los que se analizan los caracteres generales del sistema de las Naciones Unidas, de su peculiar modelo de coordinación y, específicamente, las peculiaridades en relación con la coordinación para el desarrollo, que constituye, efectivamente, el núcleo del estudio.

El capítulo segundo aborda, con una extensión más limitada, las bases jurídicas de la competencia de coordinación. A tal efecto, se ocupa fundamentalmente del estudio de las bases jurídicas presentes tanto en la Carta de las Naciones Unidas como en los distintos acuerdos de vinculación celebrados con los Organismos especializados de conformidad con lo dispuesto también en la Carta. Entiendo que el capítulo resulta importante en la medida en que la autora pone claramente de relieve las debilidades jurídicas de la competencia de coordinación (residenciadas fundamentalmente en los artículos 58 y 63.2 de la Carta), en manos del Consejo Económico y Social, bajo la autoridad de la Asamblea General, y sin que los acuerdos de vinculación concreten los extremos y el alcance de esta coordinación que, a fin de cuentas, acaba siendo, en gran medida, un auténtico brindis al sol.

Con una lógica plenamente coherente, después de abordar las bases jurídicas, el capítulo tercero se ocupa de los órganos e instrumentos jurídicos de la coordinación, tanto a nivel de la sede como sobre el terreno. En la misma tónica que después emplearía el Grupo de Alto Nivel en su Informe “Unidos en la acción”, la profesora González pone de relieve, más allá de las debilidades jurídico-competenciales, la fragmentación y las deficiencias institucionales de la coordinación (o, si se quiere, de la gobernanza de la coordinación). En este sentido, destaca especialmente el análisis que se lleva a cabo de los distintos, variados y múltiples órganos establecidos a lo largo del tiempo para llevar a cabo la labor de coordinación, lo que lleva a la autora a plantearse el problema de la necesaria coordinación, a su vez, de los órganos de coordinación. Carencias de comunicación y excesos de solapamientos que resultan constantes tanto a nivel de la Asamblea General y sus órganos subsidiarios como a nivel del Consejo Económico y Social.

Entiendo que resulta particularmente interesante, asimismo, el estudio que se hace en este capítulo tercero de la coordinación sobre el terreno, con la figura privilegiada de los coordinadores residentes, antiguos representantes residentes del PNUD. Ahondando en esta línea, el Informe del Grupo de Alto Nivel aboga por cambios en el papel del

PNUD y subraya especialmente el necesario establecimiento de una presencia unificada de las Naciones Unidas en los distintos países con un solo responsable, un solo programa, un solo presupuesto y, donde proceda, una sola oficina. Los problemas que se apuntan en la obra son, por tanto, absolutamente reales y las experiencias piloto de la estrategia “Unidos en la acción” ponen de relieve la dificultad de casar este objetivo con las tradiciones y las jerarquías del PNUD y de los distintos Organismos especializados.

El capítulo tercero aborda también, finalmente, de una manera más general, los mecanismos de seguimiento y coordinación que derivan de las Conferencias mundiales celebradas en los años noventa y que, cuanto menos, han establecido un nuevo paradigma en los términos de la cooperación al desarrollo, además de plantear la elaboración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. De nuevo, por tanto, queda patente la necesidad de coordinación, tanto en la sede como sobre el terreno, y se pone en evidencia que el necesario enfoque integrado del desarrollo –plenamente asumido hoy día en el discurso político internacional– no concuerda con los postulados funcionalistas que presidieron el establecimiento del sistema de las Naciones Unidas y la división del trabajo que significaba la creación de los distintos Organismos especializados.

Finalmente, el capítulo cuarto constituye, de alguna manera, el capítulo conclusivo, de síntesis del contenido jurídico relevante del conjunto del estudio, en la misma medida que la autora lo dedica a poner de relieve el porqué de las ineficiencias estructurales del modelo de coordinación del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. La quiebra del diseño funcionalista, la falta de previsión expresa de técnicas de coordinación y la falta de autoridad de las Naciones Unidas como centro coordinador son las principales causas de esta ineficiencia estructural. Las recientes experiencias en la implementación de las recomendaciones del Informe “Unidos en la acción” están confirmando, en gran medida, el diagnóstico formulado por la profesora González. Es por ello que en la obra se plantea también la necesidad permanente de reformas y se formulan propuestas concretas para la mejora de la coordinación del conjunto del sistema.

Quizás es aún demasiado pronto, pero sin duda resultaría muy interesante una actualización de este estudio con la valoración de las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel y de los resultados alcanzados en su implementación. Quizás la autora quiera emprenderlo en los próximos años y estoy seguro que, si lo hace, puede resultar una evaluación útil para quienes dirigen la vertiente más ejecutiva de la cooperación al desarrollo en el sistema de las Naciones Unidas. En cualquier caso, la obra objeto de este comentario constituye, a mi juicio, un exhaustivo, riguroso y completo estudio de una realidad compleja, normalmente más oculta, pero que tiene una importancia capital para un correcto funcionamiento de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas y para la consecución de sus grandes objetivos, en particular de aquellos relacionados con el desarrollo.

Xavier Pons Rafols
Catedràtic de Dret Internacional Públic
Universitat de Barcelona