

LA UNASUR COMO OBSERVADOR EN LA ONU

Unasur as an Observer in the United Nations

Fabio Sánchez¹

Recibido: 24 de octubre de 2018

Aprobado: 21 de noviembre de 2019

Resumen: La UNASUR constituye el espacio de concertación y diálogo político más sofisticado de Suramérica. Hace parte del proyecto de liderazgo y autonomía promovido por Brasil desde la década de 2000, a través de las Cumbres Suramericanas de Presidentes, cuyo resultado fue la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) en 2005, antecesora de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en 2008. Este ensayo analiza el proceso de registro como observador ante la ONU, como parte de su formalización ante la comunidad internacional.

Palabras clave: UNASUR, Suramérica, regionalismo, multilateralismo, diplomacia, ONU.

Abstract: UNASUR constitutes South America's most sophisticated space for political concertation and dialogue. It was part of the autonomy and leadership project promoted by Brazil since 2000, through the South American Presidents' Summits, whose result was the South American Community of Nations (CSN) in 2005, a forerunner of the Union of South American Nations (UNASUR) created in 2008. This essay analyses the entry process of the organization as a United Nation's observer, as part of its formalization before the international community.

Keywords: UNASUR, South America, regionalism, multilateralism, diplomacy, UN.

El 11 de marzo de 2011 el Representante Permanente del Ecuador ante la ONU, Francisco Carrión entregó oficialmente el Tratado Constitutivo de la UNASUR en la Oficina de Asuntos Legales² de la ONU (Cancillería Ecuador, 2011; La Hora, 2012). El diplomático (Carrión, 2013) señala el valor de la convergencia de intereses entre la UNASUR y la ONU a la hora de iniciar el camino en el marco de la ONU:

La verdad es que no se trata de un trámite complejo, para un instrumento internacional de la naturaleza de la carta constitutiva de la UNASUR, que en ese momento tenía nueve ratificaciones, las suficientes para entrar en vigor. Ecuador ejercía la presidencia pro tempore, y por eso la responsabilidad mía, como embajador. Simplemente se procede a notificar a las Naciones Unidas sobre la creación de esta organización internacional, y que sea reconocida como observadora. En eso la verdad es que tampoco puede haber una objeción, obviamente, la Secretaría General analiza los alcances, la carta constitutiva, quiero decir, que esté en la línea de los propósitos, objetivos y principios de la carta de Naciones Unidas, en la medida en que eso coincida pues no hay ninguna objeción (comunicación personal, Quito, 11 de julio).

¹ Universidad Sergio Arboleda, Bogotá, Colombia. Correo electrónico: fabio.sanchez@usa.edu.co

² Dicha oficina opera de 1946. Se creó a partir de la Resolución 13 de la Asamblea General de 1946. De acuerdo al "Capítulo XVI: Disposiciones Varias", el Artículo 102 establece aspectos claros para los Tratados y las Organizaciones Internacionales. (ONU, 1946).

Asimismo, Carrión destaca cómo en su momento para la Administración Obama la nueva organización suramericana representaba un bloque legítimo para negociar:

Percibí una actitud, especialmente de EE. UU., de recelo e interés al mismo tiempo con relación a la UNASUR. En la medida en que se constituye un bloque le resulta mucha más fácil negociar (...) Inclusive el presidente Obama legitimó, si cabe la expresión, la existencia aún no efectivizada de la UNASUR, durante la reunión de Trinidad y Tobago (2009), cuando se reunió por separado con los Jefes de Estado de Suramérica, es decir, de la UNASUR. Ese fue un reconocimiento, una legitimación de un nuevo bloque (...) aunque algunos sectores del gobierno de EE.UU. siguen con la voluntad de las relaciones bilaterales, que probablemente le son más cómodas en términos de poder (comunicación personal, Quito, 11 de julio).

A continuación, veremos la normatividad de la ONU para que una organización obtenga la condición de observador. En el Memorando del Secretario General del 55º Período de Sesiones (A/BUR/55/1) se aclara el aspecto. De acuerdo a la Decisión de la Asamblea General 49/426 del 9 de diciembre de 1994 “[...] con arreglo a la cual la Asamblea decidió que en el futuro el otorgamiento de la condición de observador en la Asamblea General debería limitarse a Estados y a las organizaciones intergubernamentales cuyas actividades abarcasen cuestiones de interés para la Asamblea” (ONU, 2000, p. 48). Y en el mismo memorando en el párrafo 51 (ONU, 2000, p. 51), el Secretario General hace mención a los párrafos 2 y 3 de la Resolución 54/195, del 17 de diciembre de 1999 de la 84ª sesión plenaria³, y los cita tácitamente (ONU, 2000b):

2. Decide también que, en el futuro, toda solicitud de una organización para que se le otorgue la condición de observador en la Asamblea General será debatida en sesión plenaria después de que la Sexta Comisión de la Asamblea General haya examinado la cuestión;
3. Pide al Secretario General que adopte las medidas apropiadas para señalar a la atención de todos los Estados Miembros que integran la Mesa y la Asamblea General los criterios y los procedimientos establecidos por la Asamblea General en el caso de que una organización presente una solicitud para que se le otorgue la condición de observador en la Asamblea General [p. 2-3].

Cumpliendo con los requisitos, el proceso inició el 29 de junio de 2011 con la “Solicitud de inclusión de un tema en el programa provisional del sexagésimo sexto período de sesiones”, con el que se buscó el “Otorgamiento de la condición de observadora en la Asamblea General a la Unión de Naciones Suramericanas” (ONU, 2011a). El documento contiene una carta de George Talbot, Encargado de Negocios de la Misión Permanente de Guyana ante la ONU, calendada el 24 de junio de 2011 y dirigida al Secretario General, en la que se manifiesta (ONU, 2011a):

Siguiendo instrucciones de mi Gobierno, en su calidad de Presidente Pro Témprore de la Unión de Naciones Suramericanas, tengo el honor de solicitar la inclusión en el programa provisional del sexagésimo sexto período de sesiones de la Asamblea General, con arreglo al artículo 13 del reglamento de la Asamblea General, un tema titulado “Otorgamiento de la condición de observadora en la Asamblea General a la Unión de Naciones Suramericanas”. De conformidad con el artículo 20 del reglamento de la Asamblea General, se adjuntan un memorando explicativo en apoyo de la mencionada solicitud (anexo I) y un proyecto de resolución (anexo II). Le agradecería que la presente carta y sus anexos se distribuyeran como documento de la Asamblea General.

³ La Resolución es citada con fecha del año 2000, ya que así está calendada en el documento de distribución de la ONU. No obstante, se reitera la fecha que está al final del documento: 17 de diciembre de 1999.

Posteriormente, el 22 de septiembre de 2011, y siendo el Tema 168⁴ de la Sexta Comisión del Sexagésimo sexto período de sesiones, la Asamblea General informa del: "Otorgamiento de la condición de observador en la Asamblea General a la Unión de Naciones Suramericanas" (ONU, 2011c). El documento, que contiene en su preámbulo a los siguientes países: "Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)": manifiesta (ONU, 2011c):

La Asamblea General,

Deseando promover la cooperación entre las Naciones Unidas y la Unión de Naciones Suramericanas,

1. Decide invitar a la Unión de Naciones Suramericanas a participar en los períodos de sesiones y en la labor de la Asamblea General en calidad de observador;
2. Solicita al Secretario General que adopte las medidas necesarias para dar cumplimiento a la presente resolución.

La petición formal se hizo el 4 de octubre de 2011⁵. En la marco del Sexagésimo Sexto período de sesiones de la Asamblea General (AG), en la Cuarta Sesión de la Sexta Comisión, presidida por el Embajador chileno Hernán Salinas Burgos. Figuró como el "Tema 168" del Sumario: "Otorgamiento de la condición de observador en la Asamblea General a la Unión de Naciones Suramericanas"; y se desarrolló en los puntos No. 49, 50 y 51, haciendo referencia a los Documentos ya vistos: (ONU, 2011a, 2011c) y con el siguiente contenido (ONU, 2011d):

49. El Sr. Talbot (Guyana), al presentar el proyecto de resolución A/C.6/66/L.3 sobre la condición de observador en la Asamblea General de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), se refiere al Memorando explicativo contenido en el anexo I del documento A/66/144, y anuncia que Cuba, Haití, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tobago se han sumado a la lista de patrocinadores. UNASUR es una unión intergubernamental de 12 repúblicas sudamericanas, todas las cuales son Estados Miembros de las Naciones Unidas. UNASUR se basa en la historia compartida de las naciones del continente de América del Sur, y la convicción de que la integración regional y la unidad son necesarias para promover el desarrollo sostenible y resolver problemas comunes, como la persistencia de la pobreza, la exclusión social y la desigualdad. La organización se dedica a fortalecer la presencia internacional de la región y adhiere plenamente a los propósitos y principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas.

⁴El 16 de septiembre de 2011, el tema fue incluido y asignado a la Sexta Comisión (ONU, 2011b).

⁵El 7 de octubre de 2011, intervino la Delegación de Colombia en la Sexta Comisión de Asuntos Jurídicos. Se refirió al Tema 168 del Programa: Otorgamiento de la condición de observador a la Unión de Naciones Suramericanas-UNASUR. El discurso fue el siguiente: "Señor Presidente, Mi delegación quiere sumarse a lo que han expresado otras delegaciones de Estados miembros de la Unión de Naciones Suramericanas-UNASUR, en el sentido de que respaldamos totalmente el proyecto de resolución presentado por la Delegación de Guyana, mediante el cual se busca otorgarle a esta organización regional la condición de observador en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Colombia es un Estado miembro de UNASUR y en estos momentos una distinguida ex - Ministra de Relaciones Exteriores de mi país desempeña el cargo de Secretaria General de este organismo. Como fue expuesto con claridad en el Memorando Explicativo que acompaña el Proyecto de Resolución, no cabe duda alguna de que UNASUR cumple plenamente con los requisitos establecidos en la Decisión 49/426 de la Asamblea General y en la práctica de la Organización. UNASUR es una organización inter-gubernamental de carácter regional, creada mediante un tratado celebrado en el año 2008 por un grupo de Estados sudamericanos. Con la entrada en vigor de este tratado, en 2011, se establecieron y comenzaron a funcionar los órganos mediante los cuales la Organización adelantará sus actividades, en su calidad de sujeto de derecho internacional con personalidad propia, independiente de la de cada uno de sus Estados miembros. Así mismo, los objetivos que persigue UNASUR son enteramente compatibles con los propósitos y principios de las Naciones Unidas. Por estas razones, solicitamos a las delegaciones representadas en la Sexta Comisión considerar favorablemente el otorgamiento de la condición de observador a UNASUR en la Asamblea General" (Cancillería Colombia, 2011).

50. El Tratado Constitutivo de UNASUR, que entró en vigor en marzo de 2011, esboza los objetivos de la organización y define su estructura institucional. La organización se compromete a promover el diálogo y fortalecer la cooperación con otros grupos regionales, como complemento a la labor de las Naciones Unidas en la región. La obtención de la condición de observador en la Asamblea General es una extensión natural de ese compromiso. Dado que la UNASUR reúne los criterios para obtener la condición de observador establecidos en la decisión 49/426 de la Asamblea General, expresa la esperanza de que el proyecto de resolución reciba un apoyo unánime.

51. El Sr. Valero Briceño (República Bolivariana de Venezuela), el Sr. Quintana (Colombia), el Sr. Limeres (Argentina), el Sr. Errázuriz (Chile), la Sra. Silveira (Uruguay), el Sr. Silva (Brasil), el Sr. Delgado Sánchez (Cuba), el Sr. Archondo (Estado Plurinacional de Bolivia), el Sr. Sánchez Contreras (México), el Sr. Bonifaz (Perú), el Sr. Troya (Ecuador), la Sra. Sandoval (Nicaragua) y el Sr. Eden Charles (Trinidad y Tabago) dicen que sus delegaciones apoyan la solicitud de otorgamiento de la condición de observador a la UNASUR.

Luego, el 18 de octubre de 2011 en la 16ª sesión la Sexta Comisión aprobó el proyecto de resolución (ONU, 2011c)⁶. Y el 25 de octubre de 2011, la Sexta Comisión recomienda a la Asamblea General que apruebe el proyecto de resolución de "Otorgamiento de la condición de observador en la Asamblea General a la Unión de Naciones Suramericanas", formulando lo siguiente (ONU, 2011b):

La Asamblea General,

Deseando promover la cooperación entre las Naciones Unidas y la Unión de Naciones Suramericanas,

1. Decide invitar a la Unión de Naciones Suramericanas a participar en los períodos de sesiones y en la labor de la Asamblea General en calidad de observador; 2. Solicita al Secretario General que adopte las medidas necesarias para dar cumplimiento a la presente resolución.

Posteriormente, en comunicado oficial, el 9 de diciembre de 2011 se resume el programa de Sexagésimo sexto período de sesiones de la Asamblea General. Manifiesta que se presentaron nueve solicitudes para obtener el estatus de observador, de las cuales cinco fueron adoptadas sin voto, dos fueron diferidas y dos retiradas. Junto con la UNASUR también fueron aceptadas: la Agencia Internacional de Energía Renovable, la Iniciativa Central Europea, la Autoridad Intergubernamental de Desarrollo y, la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (ONU, 2011f).

Ese mismo día, se aprueba la Resolución 66/109: "Otorgamiento de la condición de observador en la Asamblea General a la Unión de Naciones Suramericanas", con el contenido (ONU, 2011e):

La Asamblea General,

Deseando promover la cooperación entre las Naciones Unidas y la Unión de Naciones Suramericanas,

1. Decide invitar a la Unión de Naciones Suramericanas a participar en los períodos de sesiones y en la labor de la Asamblea General en calidad de observador;
2. Solicita al Secretario General que adopte las medidas necesarias para dar cumplimiento a la presente resolución.

⁶En esta 16ª sesión, el Tema 168 del programa: Otorgamiento de la condición de observador en la Asamblea General a la Unión de Naciones Suramericanas, tiene los siguientes puntos: "60. El Sr. Talbot (Guyana) anuncia que Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Costa Rica, Egipto, El Salvador, Eslovenia, España, Etiopía, Granada, Guatemala, Honduras, Jamaica, Luxemburgo, Montenegro, Nicaragua, Pakistán, Portugal, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y Uganda se han sumado a la lista de patrocinadores del proyecto de resolución A/C.6/66/L.3. 61. Queda aprobado el proyecto de resolución A/C.6/66/L.3 (ONU, 2011e). Nótese el apoyo de Estados europeos, asiáticos y de África.

A continuación, la Tabla N° 1 ilustra el proceso de la UNASUR para obtener el estatus de observador en el marco del sistema ONU:

Tabla 1.
Evolución de la institucionalización de la UNASUR en la ONU

Fecha	Actor	Documento
11/03/2011	Francisco Carrión (Ecuador) deposita el Tratado Constitutivo	Tratado Constitutivo
29/06/2011	66° Período de Sesiones. George Talbot (Guyana) eleva la petición.	[A/66/144]
22/09/2011	Tema 168, de la 6ª Comisión. "Otorgamiento de la condición de observador en la Asamblea General a la Unión de Naciones Suramericanas"	[A/C.6/66/L.3]
04/10/2011	4ª sesión de la 6ª Comisión. Petición formal. Puntos: 49, 50 y 51	[A/C.6/66/SR.4]
18/10/2011	16ª sesión de la 6ª Comisión. Se aprueba el proyecto de Resolución	[A/C.6/66/SR.4]
25/10/2011	6ª Comisión recomienda a la AG que apruebe el proyecto de resolución de "Otorgamiento de la condición de observador en la Asamblea General a la Unión de Naciones Suramericanas"	[A/66/484]
09/12/2011	Se aprueba la Resolución 66/109: "Otorgamiento de la condición de observador en la Asamblea General a la Unión de Naciones Suramericanas"	[A/RES/66/109]

Fuente: Elaboración propia

El logro representa la fuerte voluntad política de los líderes políticos suramericanos en aquel momento. La convergencia de intereses facilitó la ratificación del Tratado Constitutivo por parte de los doce actores suramericanos⁷. En abril de 2012, la Secretaria General María Emma Mejía se entrevistó con Ban Ki-moon en Nueva York, señalando "Fuimos admitidos como observadores permanentes ante la ONU y esta es la oficialización de nuestra participación" (El Tiempo, 2012).

⁷Para un análisis completo del proceso de ratificación por parte de los doce países suramericanos, véase (Sánchez, 2017, p. 92).

Podemos concluir que la UNASUR tuvo un nacimiento especial. A la vez que consolidaba su institucionalidad, de forma paralela resolvía conflictos internos e interestatales en Suramérica. Paradójicamente, una vez consolidada la organización empieza a perder poder e influencia, ante crisis como las elecciones en Venezuela de 2013, la retención del avión de Evo Morales ese mismo año, la crisis democrática en Venezuela de 2014 y la crisis fronteriza entre Colombia y Venezuela de 2015, acontecimientos ante los cuales no tuvo la rápida reacción de sus inicios.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Cancillería Colombia. (2011). Intervención de la Delegación de Colombia en la Sexta Comisión (Asuntos Jurídicos), Tema 168 del Programa: Otorgamiento de la condición de observador a la Unión de Naciones Suramericanas - UNASUR. Recuperado el 5 de abril de 2018, a partir de [http://www.colombiaun.org/AsambleaGeneral/PeriodoSesiones66\(2011\)/Articulos66/66_periodo_Tema168_7oct.html](http://www.colombiaun.org/AsambleaGeneral/PeriodoSesiones66(2011)/Articulos66/66_periodo_Tema168_7oct.html)

Cancillería Ecuador. (2011). Ecuador entrega a la ONU Tratado Constitutivo de la UNASUR para su registro y publicación. Boletín de Prensa No. 230. Recuperado a partir de <http://www.mmrree.gob.ec/2011/bol230.asp>

El Tiempo. (2012). La ONU recibe a Unasur en calidad de observadora - Archivo Digital de Noticias de Colombia y el Mundo desde 1.990 - eltiempo.com. Recuperado el 5 de abril de 2018, a partir de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11482501>

La Hora. (2012). Ecuador entregó a la ONU el Tratado Constitutivo de Unasur : Ultima Hora : La Hora Noticias de Ecuador, sus provincias y el mundo. Recuperado el 5 de abril de 2018, a partir de <https://lahora.com.ec/noticia/1101108585/ecuador20entregc3b320a20la20onu20el20tratado20constitutivo20de20unasur>

ONU. (1946). [AG/RES. 13] Oficina de Asuntos Jurídicos. Recuperado el 5 de abril de 2018, a partir de <http://www.un.org/es/depts/ola/>

ONU. (2000a). [A/BUR/55/1] Quincuagésimo quinto período de sesiones. Mesa de la Asamblea General Organización del quincuagésimo quinto período ordinario de sesiones de la Asamblea General, aprobación del programa y asignación de temas. Memorando del Secretario General. Recuperado el 5 de abril de 2018, a partir de https://digitallibrary.un.org/record/430796/files/A_BUR_55_SR.1-ES.pdf

ONU. (2000b). [A/RES/54/195] Otorgamiento de la condición de observador en la Asamblea General a la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales. Recuperado el 5 de abril de 2018, a partir de <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/54/195>

ONU. (2011a). [A/66/144] Solicitud de inclusión de un tema en el programa provisional del sexagésimo sexto período de sesiones. Otorgamiento de la condición de observadora en la Asamblea General a la Unión de Naciones Suramericanas. Recuperado el 5 de abril de 2018, a partir de <https://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/66/144>

ONU. (2011b). [A/66/484] Otorgamiento de la condición de observador en la Asamblea General a la Unión de Naciones Suramericanas. Informe de la Sexta Comisión. Recuperado el 5 de abril de 2018, a partir de <http://undocs.org/es/A/66/484>

ONU. (2011c). [A/C.6/66/L.3] Otorgamiento de la condición de observador en la Asamblea General a la Unión de Naciones Suramericanas. Organización de las Naciones Unidas.

ONU. (2011d). [A/C.6/66/SR.4] Asamblea General. Sexagésimo sexto período de sesiones. Sexta Comisión. Acta resumida de la cuarta sesión. Recuperado el 5 de abril de 2018, a partir de <http://undocs.org/es/A/C.6/66/SR.4>

ONU. (2011e). [A/RES/66/109] Otorgamiento de la condición de observador en la Asamblea General a la Unión de Naciones Suramericanas. [sobre la base del informe de la Sexta Comisión (A/66/484)]. Recuperado el 5 de abril de 2018, a partir de https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/109

ONU. (2011f). General Assembly. GA/11192. Sixty-sixth General Assembly Plenary 82nd Meeting (PM). General Assembly, on Recommendation of Its Legal Committee, Adopts 25 Texts, Advances Preparations for Rule of Law Summit in September 2012. Recuperado el 5 de abril de 2018, a partir de <https://www.un.org/press/en/2011/ga11192.doc.htm>

Sánchez, F. (2017). UNASUR: Poder y acción en Suramérica. Bogotá: Fondo de Publicaciones. Universidad Sergio Arboleda.