

LA SECRETARÍA Y EL SECRETARIO O SECRETARIA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS: 80 AÑOS Y MÁS POR LA PAZ, EL DESARROLLO Y LOS DERECHOS HUMANOS

THE SECRETARIAT AND THE SECRETARY-GENERAL OF THE UNITED NATIONS: 80 YEARS AND BEYOND FOR PEACE, DEVELOPMENT, AND HUMAN RIGHTS

Xavier PONS RAFOLS*

Palabras clave: Secretaría General de las Naciones Unidas, Secretario General de la ONU, multilateralismo, proceso, nombramiento.

Keywords: United Nations Secretariat, UN Secretary-General, multilateralism, process, appointment.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. NATURALEZA JURÍDICA Y COMPOSICIÓN DE LA SECRETARÍA DE LAS NACIONES UNIDAS. 3. LAS FUNCIONES DE LA SECRETARÍA Y DEL SECRETARIO O SECRETARIA GENERAL. 4. EL PROCESO DE SELECCIÓN Y NOMBRAMIENTO DEL SECRETARIO O SECRETARIA GENERAL. 5. CONSIDERACIONES FINALES.

1. INTRODUCCIÓN

El objeto de estas páginas es el de realizar un análisis de la Secretaría de las Naciones Unidas y del cargo de Secretario o Secretaria General de las Naciones Unidas, ensayando una aproximación a sus funciones y abordando, en especial, el proceso de selección y nombramiento de la persona titular de este puesto. La ocasión resulta idónea por dos razones que he querido retomar referencialmente en el mismo título de este trabajo. De un lado, porque hace unos pocos meses —el 24 de octubre de 2025— se conmemoró el octogésimo aniversario de la entrada en vigor de la Carta de las Naciones Unidas y de la creación de esta Organización internacional, y el lema propuesto para esta conmemoración fue “Juntas y juntos somos mejores: 80 años y más por la paz, el desarrollo y los derechos humanos”. De otro lado, porque, atendiendo a que el segundo mandato del actual Secretario General António Guterres termina el 31 de diciembre de 2026, ya se ha iniciado el proceso que debería concluir con la selección y nombramiento de un nuevo Secretario General o quizá, por primera vez, de una Secretaria General, por lo que —masculino ge-

* Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universitat de Barcelona (xpons@ub.edu). ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0003-0856-8947>. Todas las páginas web mencionadas en este estudio han sido consultadas por última vez el 11 de marzo de 2026.

nérico al margen— me ha parecido adecuado referirme a la figura o al puesto de Secretario o Secretaria General².

En estos ochenta años han ejercido como Secretario General de las Naciones Unidas nueve personas y cada una de ellas ha marcado su impronta en un cargo muy complejo y de gran visibilidad, pero poco definido en la Carta. Sus funciones se han ido desarrollando por la vía práctica —con sus correspondientes tensiones— y en función tanto de la visión, talante y capacidades de cada uno de los nueve titulares del cargo como, especialmente, del contexto político internacional de cada momento y de las posibilidades y restricciones de este contexto. Es decir, el Secretario General ejerce un papel central y protagónico en las Naciones Unidas, pero su liderazgo en interés de las Naciones Unidas —y, por tanto, en interés de la paz, el desarrollo y los derechos humanos— se halla constantemente supervisado, acotado y limitado por las decisiones políticas de los Estados Miembros y, en particular, por las de los Estados miembros permanentes del Consejo de Seguridad. En este marco, y si se me permite el lenguaje no académico, el Secretario General acaba siendo, en muchas ocasiones, o bien el chivo expiatorio ideal al que atribuir las culpas de otros o bien —y, quizás, al mismo tiempo— el pepito grillo de la moral pública y conciencia de la humanidad.

A título introductorio de lo que quiero expresar baste ahora con aportar unas referencias a cómo algunos de los ocupantes del cargo caracterizaron este codiciado puesto. De un lado, cuentan las crónicas que el que fue primer secretario general, Trygve Lie, al recibir a su sucesor, Dag Hammarskjöld, en 1953, le dijo que le daba la bienvenida “*to the most impossible job on this earth*”³. De otro lado, cuando Kurt Waldheim aceptó su nombramiento para un segundo mandato, señaló ante la Asamblea General que “[D]e todos los cargos del mundo, el de Secretario General es al mismo tiempo uno de los más fascinantes y uno de los que más sentido de frustración ocasiona, ya que abarca en su ámbito lo más alto de las aspiraciones humanas y lo más hondo de la fragilidad humana”⁴. Se trata de unas visiones que resumen la enorme complejidad y las ingentes dificultades del cargo, así como las inevitables contradicciones en las que se acaba situando la persona que ocupa un puesto en el que impactan —más directamente que en cualquier otro— la estructura descentralizada de la sociedad internacional, la compleja geopolítica internacional de cada coyuntura histórica, así como las relaciones de poder existentes en el sistema internacional. Es decir, como decía Boutros Boutros-Gahli,

² Aunque para mantener una lectura más fluida del texto —y ajustándome a los parámetros establecidos por la RAE— utilizaré esta doble expresión del masculino y el femenino exclusivamente en los títulos, tanto del trabajo como de sus distintos apartados.

³ Vid. *Character Sketches: Trygve Lie by Brian Urquhart*, en la página web de Noticias ONU, disponible en <https://news.un.org/en/spotlight/character-sketches-trygve-lie-brian-urquhart>.

⁴ Vid. su intervención en la sesión plenaria de la Asamblea General de 8 de diciembre de 1976 (Documento A/30/PV.93, párrafo 19).

en una tercera visión complementaria de las anteriores, “[I]l y a là un beau défi pour celui qui accepte de vivre, en permanence, de telles contradictions”⁵.

Con esta perspectiva, se ordenan estas páginas abordando, en primer lugar, un análisis de la naturaleza jurídica y composición de la Secretaría (II). Se analizan, en segundo lugar, las funciones de la Secretaría y, en especial, del Secretario o Secretaria General (III). A continuación, se examina el proceso de selección y nombramiento del Secretario o Secretaria General (IV). Finalmente, a título de síntesis, se presentan unas consideraciones finales (V).

2. NATURALEZA JURÍDICA Y COMPOSICIÓN DE LA SECRETARÍA DE LAS NACIONES UNIDAS

El artículo 7.1 de la Carta de las Naciones Unidas enumera los que denomina órganos principales de la Organización, entre los que se encuentra “una Secretaría” (*Secretariat* en inglés y *Secrétariat* en francés). Concretamente, se dispone que “[S]e establecen como órganos principales de las Naciones Unidas: una Asamblea General, un Consejo de Seguridad, un Consejo Económico y Social, un Consejo de Administración Fiduciaria, una Corte Internacional de Justicia, una Secretaría”. La Secretaría es, por tanto, en su naturaleza jurídica, uno de los seis órganos principales de las Naciones Unidas y se sitúa en el mismo plano que los otros citados en este mismo artículo, la Asamblea General, los tres Consejos y la Corte Internacional de Justicia (CIJ en adelante).

Ahora bien, tal como se establece en el artículo 97 de la Carta, la Secretaría estará compuesta, de un lado, “de un Secretario General” y, de otro lado, del “personal que requiera la Organización”. Existe, por tanto, un primer matiz diferencial respecto de los otros órganos principales en el sentido de que forma parte de la Secretaría una persona que es nombrada para el cargo de Secretario General y que es quien dirige las actividades de la Secretaría. En esta medida, esta persona es miembro de la Secretaría, pero, estrictamente, no forma parte del personal de la Secretaría, ya que el puesto está singularizado expresamente⁶. Incluso podríamos decir que esta persona es la titular de la Secretaría, con la que se le identifica generalmente. Lo que nos conduce a una primera consideración fundamental: forman parte de la Secretaría tanto una persona, el Secretario General, que es “el más alto funcionario administrativo de la Organización” (artículo 97) y quien ejerce la titularidad del órgano y la máxima responsabilidad de dirección, gestión y representación de la Secretaría —y de toda la Organización—, como todo el conjunto de personas que son requeridas para el funcionamiento de la Organización, es

⁵ Vid. BOUTROS-GHALI, BOUTROS, “Le Secrétaire général des Nations Unies: entre l’urgence et la durée”, *Politique Étrangère*, vol. 61, 1966, núm. 2, 1966, pp. 407-414, p. 407.

⁶ Como se recoge clarificadoramente en el informe presentado por el Secretario General a petición de la Asamblea General, “Estatuto que rige la condición y los derechos y obligaciones fundamentales del Secretario General”, Documento A/54/710, de 24 de febrero de 2000.

decir, el personal de la Secretaría o, en términos más generales, el personal de las Naciones Unidas.

En segundo lugar, también a diferencia de los otros órganos principales —salvo la CIJ— y en relación con lo que acabo de indicar, la Secretaría es un órgano principal de carácter no gubernamental. Es decir, es un órgano donde no existe una representación o una presencia de los Estados Miembros, ya sea esta representación de carácter pleno, como sucede en la Asamblea General, o de carácter limitado, como ocurre en el Consejo de Seguridad o en el Consejo Económico y Social. En efecto, la Asamblea General y los tres Consejos que prevé la Carta como órganos principales —incluso el inoperativo Consejo de Administración Fiduciaria— están compuestos por Estados Miembros mientras que la Secretaría está compuesta por personas. El otro órgano principal de carácter no gubernamental es, como acabo de señalar, la CIJ, que está compuesta por quince magistrados independientes elegidos por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4 a 12 del Estatuto de la CIJ⁷.

Además, a diferencia de los demás órganos principales, la regulación de la Secretaría en la Carta es más bien escasa, limitándose, esencialmente, a los cinco escuetos artículos del Capítulo XV (artículos 97 a 101)⁸. Estos artículos se refieren esencialmente a su composición —a la que me acabo de referir—, al nombramiento del Secretario General y del personal de la Secretaría, a sus funciones, en particular a las del Secretario General, y a la necesaria independencia del Secretario General y del personal de la Secretaría en el desempeño de sus funciones, subrayándose así su carácter internacional. Se trata de unas breves disposiciones que contrastan con la regulación más amplia que la Carta establece sobre la composición, funcionamiento y competencias de los distintos órganos principales⁹. Este escaso desarrollo normativo en relación con la Secretaría condujo a que en los primeros pasos de la incipiente Organización la Asamblea General tuviera que adoptar disposiciones provisionales sobre la organización de la Secretaría, así como sobre el nombramiento de la persona que sería designada como titular de este órgano. Además, en ejercicio de sus competencias, la Asamblea General ha ido estableciendo en estos ochenta años un amplio abanico de regulaciones en relación con el personal de la Secretaría y otras cuestiones administrativas.

⁷ Además, la CIJ, de conformidad con el artículo 21 de su Estatuto, podrá nombrar a su Secretario y podrá disponer el nombramiento de los demás funcionarios que fueren menester. Funcionarios que, por tanto, no son, estrictamente, personal de la Secretaría de las Naciones Unidas, pero sí son personal de las Naciones Unidas sujetos al régimen común del personal.

⁸ *Vid.*, de manera general, los comentarios a estos artículos en COT, Jean Pierre y PELLET, Alain (dirs.), *La Charte des Nations Unies, Commentaire article par article*, 3.^a edición, 2 vols., Economica, París 2005; y en SIMMA, Bruno., KHAN, Daniel-Erasmus, NOLTE, Georg y PAULUS, Andreas (eds.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, 4.^a edición, 2 vols., Oxford University Press, Oxford, 2024.

⁹ Salvo de la CIJ (artículos 92 a 96 de la Carta), pero esto se compensa sobradamente con el Estatuto de la CIJ anexo, que forma parte integrante de la Carta.

Por lo que se refiere a las primeras disposiciones sobre la Secretaría debe indicarse que, al mismo tiempo que en San Francisco se aprobaba la Carta de las Naciones Unidas, el 26 de junio de 1945, los Estados Miembros fundadores firmaron también un Acuerdo sobre los Arreglos Provisionales (*Interim Arrangements*) estableciendo una Comisión Preparatoria de las Naciones Unidas para adoptar las disposiciones provisionales necesarias para poner en marcha la Organización y, entre otros aspectos y en lo que ahora interesa, para el establecimiento y organización de la Secretaría¹⁰. En este Acuerdo se establecía, precisamente, que la Comisión Preparatoria dejaría de existir cuando se eligiera al primer Secretario General de la Organización. Así pues, mientras los Estados fundadores llevaban a cabo sus procesos internos de ratificación previos a la entrada en vigor de la Carta, la Comisión Preparatoria—compuesta por un representante de cada uno de los Estados firmantes—inició de manera inmediata sus labores, estableciendo un Comité Ejecutivo, diversos Comités Técnicos y designando al diplomático británico Gladwyn Jebb como su Secretario Ejecutivo¹¹.

En relación con el nombramiento del futuro Secretario General las recomendaciones de la Comisión Preparatoria¹² fueron esencialmente validadas por la Asamblea General mediante la Resolución 11 (I), de 24 de enero de 1946, que sigue siendo básica en relación con este nombramiento, con algunos ajustes a los que me referiré posteriormente. Respecto de la organización de la Secretaría estas recomendaciones fueron asumidas por la Asamblea General en su Resolución 13 (I), de 13 de febrero de 1946. Del artículo 101.1 de la Carta y de esta segunda resolución se desprende, claramente, que las condiciones de empleo y de servicio del personal de las Naciones Unidas, así como el régimen de contribuciones del personal, su sistema de pensiones y las escalas salariales del régimen común de las Naciones Unidas, son objeto de regulación por parte de la Asamblea General¹³. Este órgano principal, de otra parte, es el que, de conformidad con el artículo 17.1 de la Carta “examinará y aprobará” el presupuesto de la Organización, con las dotaciones necesarias para el gasto de personal¹⁴. En definitiva, la Secretaría es un órga-

¹⁰ Vid. el *Interim Arrangement* reproducido en *United Nations Yearbook 1946-1947*, pp. 34-35.

¹¹ En tal condición se le ha considerado, en ocasiones, como el primer Secretario General de las Naciones Unidas, lo que resulta incorrecto puesto que su cargo fue solo provisional y preparatorio y, por tanto, no era resultado de la aplicación de las disposiciones de la Carta.

¹² Vid. el *Report of the Preparatory Commission of the United Nations*, PC/20, de 23 diciembre de 1945, pp. 81 y ss.

¹³ Vid. una descripción general y actualizada del régimen común de sueldos, prestaciones y beneficios en *United Nations Common System of Salaries, Allowances and Benefits, International Civil Service Commission*, February 2025, disponible en <https://icsc.un.org/Resources/SAD/Booklets/sabeng.pdf>

¹⁴ El total del personal de la Secretaría de las Naciones Unidas, a 31 de diciembre de 2024, ascendía a 33.213 personas, pero si se suma todo el personal del sistema regido por el régimen común, es decir, de los Organismos Especializados y de los órganos, programas y fondos de las Naciones Unidas que tienen autonomía financiera y de gestión, el total era de 130.948 personas (vid. *UN System Chief Executives Board for Coordination (CEB), Human resources statistics: Personnel by Organization*, 2024, disponible en <https://unsceb.org/hr-organization>).

no principal de las Naciones Unidas cuya regulación y desarrollo dependen completamente de las decisiones que adopte otro órgano principal.

3. LAS FUNCIONES DE LA SECRETARÍA Y DEL SECRETARIO O SECRETARIA GENERAL

De las limitadas disposiciones establecidas en la Carta y, sobre todo, de la práctica llevada a cabo en el seno de la Organización en estos ochenta años —práctica llevada a cabo, asimismo, por el Secretario General¹⁵—, se pueden articular claramente las principales funciones de la Secretaría y del Secretario General, ya sea en el ámbito técnico-administrativo o en el ámbito más político y diplomático¹⁶. En todo caso, en la medida en que la Secretaría lleva a cabo sus funciones bajo la dirección política y administrativa del Secretario General, que es el más alto funcionario de la Organización y el responsable de nombrar al personal de la Secretaría, vamos a enfocar este apartado singularizando estas funciones en la figura del Secretario General.

Una primera función inmediata e inherente del Secretario General es la de la dirección administrativa y organizativa del conjunto de la Secretaría —y de toda la Organización— y la de actuar como superior jerárquico de todo el personal de la Secretaría. Esto último conlleva no sólo el nombramiento de todo el personal sino el establecimiento de normas sobre la reglamentación del personal, de conformidad con las previsiones establecidas por la Asamblea General, correspondiéndole, asimismo, la adopción de todo tipo de medidas sobre las condiciones de contratación y de empleo del personal, incluidas las medidas disciplinarias que fueran necesarias¹⁷. Igualmente, con este mismo enfoque, corresponde a la Secretaría la gestión financiera de toda la Organización, es decir, la recaudación de las cuotas y de otros ingresos y la disponibilidad de los gastos, así como la preparación del presupuesto de las Naciones Unidas. Es el Secretario General, por tanto, el máximo responsable financiero de la Organización y el máximo responsable de la elaboración y

¹⁵ Forma parte del legado de Dag Hammarskjöld la transformación de la Secretaría y del Secretario General “into the active, diplomatic, political, moderating, and negotiating office that it has remained ever since” (vid. URQUHART, Briant E., “The evolution of the Secretary-General”, en CHESTERMAN, Simon (ed.), *Secretary or General. The Un Secretary-General in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, pp. 15-32, en especial p. 23).

¹⁶ Así lo hizo Manuel Díez de Velasco en un primigenio estudio de 1966 estableciendo dos rúbricas generales (funciones técnico-administrativas y funciones políticas y diplomáticas) articuladas en distintas subdivisiones (vid. en DÍEZ DE VELASCO, Manuel., “Estructura orgánica de la Organización de las Naciones Unidas”, en *ONU Año XX*, Tecnos, Madrid 1966, pp. 11-48, en especial pp. 36-44). Estos desarrollos sobre las funciones de la Secretaría y del Secretario General los recuperaría el mismo autor y, posteriormente, Jorge Cardona Llorens, en DÍEZ DE VELASCO, Manuel., *Las Organizaciones Internacionales*, 16.ª edición coordinada por José Manuel Sobrino Heredia, Tecnos, Madrid 2010, Reimpresión 2016, en especial pp. 221-223.

¹⁷ Vid. la última versión actualizada del Estatuto y Reglamento del Personal de las Naciones Unidas en el Boletín del Secretario General, Documento ST/SGB/2024/1, de 24 de abril de 2024.

presentación del proyecto de presupuesto anual ante la Asamblea General, que es la autoridad que examina y aprueba el presupuesto.

De manera más concreta, el artículo 98 de la Carta establece —en un solo párrafo— tres órdenes de funciones que corresponden al Secretario General y que éste ejercerá con el apoyo de todo el personal que sea necesario. En primer lugar, se prevé que el “Secretario General actuará como tal en todas las sesiones” de los otros cuatro órganos principales, la Asamblea General, y los tres Consejos, ya que la secretaría de la CIJ, como vimos, tiene previsiones distintas en su propio Estatuto. Al no aceptarse en la Conferencia de San Francisco la opción de crear distintas secretarías para los distintos órganos principales, es el Secretario General quien ejerce esta función, con todo lo que esto comporta de tareas técnico-administrativas, de apoyo, de servicios de conferencias y de preparación de agendas para garantizar el funcionamiento operativo de los órganos principales y sus reuniones, además de las labores de documentación, diseminación, comunicación e información pública de las actividades de las Naciones Unidas. En este orden de ideas, al margen de la previsión del artículo 20 de la Carta en relación con la Asamblea General, los respectivos Reglamentos de los órganos principales concretan con más detalle cuáles son las funciones del Secretario General en tanto que secretario de todas las sesiones del correspondiente órgano principal¹⁸.

De estas dos primeras funciones que se desprenden de la Carta —actuar como el más alto funcionario administrativo de la Organización dirigiendo el conjunto de la Secretaría y ejercer como secretario en las sesiones de los otros órganos principales— podría parecer que nos hallamos ante un simple funcionario administrativo. Pero lo cierto es que —al margen de otras disposiciones de la Carta a las que nos referiremos—, en la práctica, según las circunstancias políticas de cada momento y el talante, visión y personalidad de los distintos Secretarios Generales, se ha ido formulando una constante ampliación de sus funciones, dotándolas desde el primer momento de un importante componente político y diplomático, que no ha hecho más que incrementarse con el transcurso de los años¹⁹.

En este orden de ideas, el mismo artículo 98 de la Carta establece que el Secretario General “desempeñará las demás funciones que le encomienden dichos órganos”. Esta disposición, aunque aparezca como subordinada —se inicia con la conjunción “y”— a la primera de las funciones previstas —ejer-

¹⁸ Así se hace en los artículos 45 a 50 del Reglamento de la Asamblea General (Documento A/520/Rev.21); de manera general en los artículos 21 a 26 del Reglamento Provisional del Consejo de Seguridad, además de otros artículos en relación con funciones específicas del Secretario General (Documento S/96/Rev.7); y en los artículos 28 a 31 del Reglamento del Consejo Económico y Social (Documento E/5715/Rev.2).

¹⁹ De una manera que depende “as much in politics as it has on personality” (vid. CHESTERMAN, Simon, “Introduction: secretary or general?”, en CHESTERMAN, Simon, *Secretary or General...*, op. cit., p. 1).

cer la secretaría en todas las sesiones de los otros órganos—, resulta clave ya que gran parte de las labores de los órganos principales —al margen, insisto, del inactivo Consejo de Administración Fiduciaria y de la CIJ— implican normalmente que se pida al Secretario General determinadas acciones de seguimiento y ejecución de lo decidido por el correspondiente órgano principal²⁰. De tal manera que, en la práctica y a casi cada reunión del órgano principal correspondiente —o a casi cada tema de los previstos en el orden del día—, se acaban multiplicando exponencialmente las actividades que debe llevar a cabo el Secretario General —y la Secretaría—, así como la complejidad de estas crecientes responsabilidades. En este sentido, más allá de lo dispuesto en la Carta, sus funciones no tienen unos límites claramente fijados, ya que dependen de lo que acuerden los otros órganos principales en sus sucesivas resoluciones y decisiones. Además, resulta obvio que de la ejecución de los mandatos que se le encomienden no se desprenderán siempre cuestiones auxiliares o administrativas, y que, en muchos casos —especialmente si lo ha encomendado el Consejo de Seguridad— estos mandatos pueden comportar elementos de valoración política, que pueden acabar situando a la Secretaría y al Secretario General en la difícil disyuntiva de cumplir el mandato asignado de manera eficaz, cuidando de que con ello no se menoscabe su obligación de mantener una estricta neutralidad política²¹.

Finalmente, este artículo 98 dispone que “[E]l Secretario General rendirá a la Asamblea General un informe anual sobre las actividades de la Organización”. De esta disposición no se depende tan solo la previsión obligatoria de presentar anualmente una memoria sobre la labor de la Organización. Los distintos Secretarios Generales han convertido su Memoria anual no sólo en una síntesis resumida —cuantitativa— de las principales labores, sino en un documento cualitativo en el que ponen de manifiesto las debilidades y fortalezas de la acción de las Naciones Unidas, presentando su visión de la misión que los Estados Miembros han asignado a la Organización e impulsando de esta manera su desarrollo y fortalecimiento. Es decir, más allá del registro de las principales actividades llevadas a cabo, la Memoria se ha convertido, en la práctica y en función de la personalidad y punto de vista de cada Secretario General, en un documento de alcance político, que le permite exponer su perspectiva, definir los problemas a los que cree que se debe prestar atención, esbozar prioridades al respecto, e intentar con ello orientar e influir en las actividades de la Organización.

²⁰ Aunque el Secretario General está obligado a ejecutar lo decidido por el órgano principal puede, al mismo tiempo, influir en el órgano principal y proponer acciones (vid., por ejemplo, THAROOR, Shashi. “The most impossible job description”, en CHESTERMAN, Simon, *Secretary or General...*, op. cit., pp. 33-46, en especial p. 34).

²¹ Sobre las funciones políticas del Secretario General vid., especialmente, VIRALLY, Michel, “Le rôle politique du Secrétaire Général des Nations Unies”, *Annuaire Français de Droit International*, Vol. 4, 1958, pp. 360-399, y en FLEISCHHAUER, Carl-August, “Le Secrétaire Général des Nations Unies: sa position et son rôle”, *Pouvoirs*, Núm. 109, 2004, pp.75-87.

Por su parte, el artículo 99 de la Carta abre otra puerta para el desarrollo de las funciones político-diplomáticas del Secretario General de una manera más directa y no solo en cumplimiento de las funciones que le encomienden los otros órganos principales. En efecto, el artículo 99 dispone que “[E]l Secretario General podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”. Aunque el artículo apenas haya sido aplicado, lo cierto es que permite al Secretario General formular un pronunciamiento político —“*en su opinión*”— sobre cualquier asunto que pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. De hecho, en el Reglamento Provisional del Consejo se establece, asimismo, que “[E]l Secretario General, o el adjunto que actúe en su nombre, podrá formular declaraciones, oralmente o por escrito, al Consejo de Seguridad, sobre cualquier cuestión que examine el Consejo”; o que “[E]l Secretario General podrá ser designado por el Consejo de Seguridad, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 28, como relator para una cuestión determinada”²².

Todo esto ha comportado una continuada actividad del Secretario General —o de otros miembros de su equipo y de la Secretaría— en el ámbito del mantenimiento de la paz. De tal manera que el Secretario General se ha situado en una posición de iniciativa y de alta responsabilidad política, pero dependiente, al mismo tiempo, de lo que acuerde y de la política que decida adoptar el Consejo de Seguridad. En todo caso, esta dinámica en relación con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales se reforzó a partir del fin de la guerra fría, al mismo tiempo que aumentaba exponencialmente la actuación —y los consensos— del Consejo de Seguridad. En este sentido, el Secretario General ejerce la dirección ejecutiva y organizativa de las diversas operaciones de mantenimiento de la paz autorizadas por el Consejo de Seguridad, con la facultad tanto de determinar la composición de la operación y su carácter como de nombrar a su representante especial en la operación y al comandante de la fuerza. En la misma perspectiva, y bajo su dirección, se han establecido oficinas y misiones políticas de consolidación de la paz en situaciones de postconflicto.

Asimismo, resultan especialmente destacable las responsabilidades del Secretario General en la prevención y la eliminación de controversias y de situaciones que puedan amenazar la paz y la seguridad internacionales²³ y, en esta medida, se ha ocupado de realizar labores de determinación de los hechos, ya sea a iniciativa propia —mejorando la capacidad de alerta temprana—

²² Artículos 23 y 24 del Reglamento Provisional del Consejo de Seguridad, Documento S/96/Rev.7 ya citado. El artículo 28 habilita al Consejo para “nombrar una comisión, un comité o un relator para una cuestión determinada”, y en muchos casos es el Secretario General.

²³ Vid., por ejemplo, en FRANK, Th. M., “The Secretary-General’s Role in Conflict Resolution: Past, Present and Pure Conjecture”, *European Journal of International Law*, Vol. 6.3, 1995, pp. 360-387; y en LAVALLE, R., “The Inherent Powers of the United Nations Secretary-General in the Political Sphere: A Legal Analysis”, *Netherlands International Law Review*, Vol. 37.1, 1990, pp. 22-36.

na de las Naciones Unidas—, ya sea por mandato del Consejo de Seguridad²⁴. Igualmente, el Secretario General ha ejercido y ejerce un papel destacado en el ámbito de la acción preventiva y la prevención estructural de conflictos²⁵. Para cerrar el muestrario, y a petición de los Estados parte en una controversia, a iniciativa propia o por mandato del Consejo de Seguridad, el Secretario General ha participado y participa en labores de buenos oficios y mediación, facilitando negociaciones políticas y posibilitando acuerdos de paz, incluso promoviendo mecanismos de arbitraje.

Al margen de estos aspectos vinculados al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales debe reseñarse que el aspecto político de las funciones del Secretario General alcanza otras dimensiones importantes de la acción de las Naciones Unidas. Baste con señalar aquí su actuación continuada en los ámbitos de los otros dos pilares esenciales de las Naciones Unidas, el desarrollo y los derechos humanos. En estos ámbitos, cada Secretario General ha impulsado iniciativas y favorecido la actividad de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social y ha ido organizando la Secretaría para impulsar la acción internacional en materia de derechos humanos y de desarrollo de la manera que ha considerado más adecuada, ya sea, por ejemplo, con la oficina y el apoyo al Alto Comisionado para los Derechos Humanos —el funcionario principal de derechos humanos de las Naciones Unidas—, ya sea presidiendo el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (UNSDG por sus siglas en inglés), del que es vicepresidente el Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), o estableciendo el Grupo de Gestión Ambiental, que preside la directora ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), o ya sea con los nombramientos de diversos Grupos de Alto Nivel para asesorarle y elaborar todo tipo de informes.

Pero, sobre todo, los distintos Secretarios Generales han impulsado la actuación de las Naciones Unidas en todos los ámbitos mediante los múltiples informes que han ido presentado sugiriendo orientaciones para la labor de los órganos principales. Informes que, en muchos casos, han culminado con resoluciones de estos órganos, ya fuera de la Asamblea General o del Consejo de Seguridad, o con resultados en reuniones de alto nivel o de conferencias internacionales. Baste con señalar los informes altamente sugerentes y con una gran proyección de futuro presentados por Boutros Boutros-Ghali o por Kofi Annan que sirvieron de base de otros instrumentos y declaraciones internacionales y que han ido definiendo lo que podríamos denominar

²⁴ Vid. al respecto, por ejemplo, en AZNAR GÓMEZ, Mariano J., “La determinación de los hechos por el Secretario General de las Naciones Unidas en el ámbito del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales (1945-1995)”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 48, 1996, núm. 1, pp. 71-98.

²⁵ Vid., al respecto, el análisis de SANZ CABALLERO, Susana, *Las funciones políticas del Secretario General de las Naciones Unidas: especial referencia a sus competencias de acción preventiva*, ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008, en especial pp. 74 y ss.

la “doctrina política” de las Naciones Unidas. El actual Secretario General António Guterres, por ejemplo, en un contexto político especialmente complejo y afectado por la pandemia de la Covid-19, presentó en 2021, y como seguimiento del 75.º aniversario de las Naciones Unidas, el informe “Nuestra Agenda Común”²⁶ que, junto a otros desarrollos, sirvió de punto de partida de la Cumbre del Futuro de 2024 de la que emanaría el Pacto para el Futuro²⁷.

En todo caso, las iniciativas del Secretario General pueden ayudar a orientar la acción de las Naciones Unidas, pero la decisión política corresponde siempre a los Estados Miembros a través de su acción en la Asamblea General o en el Consejo de Seguridad. Es en este órgano, máximo responsable del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, donde se han visibilizado con mayor intensidad las tensiones y contradicciones entre el impulso multilateral que encarna el Secretario General —y la Secretaría— y las derivas unilaterales que, respondiendo a sus propios intereses, adoptan a menudo los Estados Miembros, especialmente los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Esto es algo que ya sucedió en los años cincuenta con la guerra de Corea, situación que provocó que la Unión Soviética vetara la renovación de mandato del primer Secretario General Trygve Lie; o con la guerra en Congo y el enfado de la Unión Soviética con Dag Hammarskjöld que llevó a Nikita Kushchev a proponer ante la Asamblea General la supresión del puesto de Secretario General y su sustitución por un órgano ejecutivo colectivo de tres personas —una troika—, cada una de las cuales representaría a un determinado grupo de Estados, las potencias occidentales, los Estados socialistas y los Estados neutrales²⁸; o, por señalar otro ejemplo, con el veto de los Estados Unidos a que Boutros Boutros-Ghali pudiera renovar para un segundo mandato.

En esta misma línea, más recientemente, los conflictos de Ucrania, con la invasión rusa de este territorio iniciada el 24 de febrero de 2022 y el de Gaza, con la desproporcionada reacción israelí —un auténtico genocidio— ante los salvajes atentados del 7 de octubre de 2023, han situado al Secretario General António Guterres en el punto de mira y diana de ataques tanto de Rusia como de Israel. Pero no son sólo los Estados Miembros. La posición protagónica del Secretario General como voz y representación de las Naciones Unidas conlleva también que la opinión pública internacional personifique en su persona y en su cargo los fracasos y debilidades de las Naciones Unidas, de las que los verdaderos responsables son los Estados Miembros.

²⁶ Documento A/75/982, de 5 de agosto de 2021. *Vid.* también, al respecto, los distintos *Policy Briefs* temáticos presentados por la Secretaría de manera previa a la Cumbre del Futuro disponibles en <https://www.un.org/en/common-agenda/policy-briefs>

²⁷ Resolución 79/1, de 22 de septiembre de 2024, de la Asamblea General. En anexo a este Pacto se adoptaron, asimismo, el Pacto Digital Global y la Declaración sobre las Generaciones Futuras.

²⁸ *Vid.* su intervención en la sesión de la Asamblea General de 23 de septiembre de 1960, Documento A/PV.869, párrafos 282-285.

En cualquier caso, para cerrar esta presentación sobre las funciones del Secretario General cabe indicar, atendiendo a su posición central en el sistema administrativo de las Naciones Unidas, que al Secretario General le corresponden, igualmente, importantes funciones de coordinación entre todos los Organismos, órganos, programas y fondos de las Naciones Unidas. En esta medida preside el *Chief Executives Board for Coordination* (CEB), que es el órgano de coordinación que reúne a los máximos responsables (directores generales, presidentes, secretarios generales, administradores, directores ejecutivos o figuras similares) de los Organismos especializados y otras Organizaciones internacionales vinculadas al sistema de las Naciones Unidas y de los principales órganos y programas de las Naciones Unidas que tienen autonomía financiera y de gestión.

Además, el Secretario General actúa como máximo representante, no sólo de la Secretaría, sino de toda la Organización como sujeto de Derecho Internacional, ejerciendo esta función de representación ante los Estados, ante las jurisdicciones internacionales o ante otras Organizaciones internacionales, conferencias internacionales o escenarios multilaterales diversos. Es decir, su presencia representa a la Organización y sus declaraciones se atribuyen habitualmente a la Organización. Igualmente, y tal como disponen los correspondientes Reglamentos de los otros órganos principales, al Secretario General le corresponde acreditar las delegaciones de los Estados ante las Naciones Unidas y, consiguientemente, recibir las credenciales de los representantes de los Estados ante la Asamblea General, el Consejo de Seguridad o el Consejo Económico y Social.

Finalmente, deben traerse a colación otras dos funciones específicamente previstas en la Carta para el Secretario General y para la Secretaría. De un lado, el artículo 73, letra e) de la Carta establece que corresponde al Secretario General recibir la información que regularmente le transmitan los Estados Miembros que administran territorios que no han alcanzado todavía su gobierno propio —es decir, los denominados territorios no autónomos—, lo que ha constituido una vía fundamental para que se haya impulsado desde las Naciones Unidas y de manera irrefrenable el principio de la libre determinación de los pueblos y el proceso de descolonización. De otro lado, el artículo 102.1 de la Carta establece que “[T]odo tratado y todo acuerdo internacional concertados por cualesquiera Miembros de las Naciones Unidas después de entrar en vigor esta Carta, serán registrados en la Secretaría y publicados por ésta a la mayor brevedad posible”. A esta función de la Secretaría de registro y publicación de los tratados en los centenares de volúmenes del *United Nations Treaty Series* (UNTS) —ahora también en versión electrónica²⁹— se añade que en muchos tratados multilaterales auspiciados por las

²⁹ Vid. la página web administrada por la Secretaría con el *United Nations Treaty Series On Line*, disponible en https://treaties.un.org/pages/AdvanceSearch.aspx?tab=UNTS&clang=_en

Naciones Unidas se asigna habitualmente al Secretario General la función de depositario del tratado.

4. EL PROCESO DE SELECCIÓN Y NOMBRAMIENTO DEL SECRETARIO O SECRETARIA GENERAL

El artículo 97 de la Carta dispone en su segunda frase que “[E]l Secretario General será nombrado por la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad”. Estas únicas previsiones fueron complementadas, atendiendo a las recomendaciones efectuadas por la Comisión Preparatoria, en la ya citada Resolución 11 (I) de la Asamblea General que, con algunos ajustes, especialmente en materia de transparencia y publicidad, sigue siendo de aplicación. La práctica desarrollada desde entonces por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad tiene una casuística —con bloqueos, vetos, dimisiones, prórrogas de mandato, fallecimientos en el cargo o interinidades— que revela, en gran medida, el complejo rol político y las tensiones a las que está sometida la persona que ocupa el cargo.

En todo caso, lo primero que debe subrayarse es que el Secretario General es “nombrado” (*appointed* en inglés y *nommé* en francés) y no se trata, exactamente, de una “elección”. En efecto, se prevé específicamente que el Secretario General será nombrado, mientras que en relación con otros cargos u órganos se utiliza normalmente en la Carta la palabra elección. Por ejemplo, cuando se prevé la elección de Estados Miembros para ocupar determinados órganos, fundamentalmente los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad y los miembros del Consejo Económico y Social³⁰. Pero también, de otro lado, cuando —aunque no en la Carta sino en el Estatuto de la CIJ— se estipula el procedimiento para la “elección” de los miembros de este órgano principal de naturaleza no intergubernamental. La diferencia en la expresión utilizada —nombramiento y no elección— no es inocua y pretende visibilizar, de alguna manera, el carácter dependiente del Secretario General respecto de los dos órganos principales que lo nombran y, en definitiva, respecto de los Estados Miembros.

En segundo lugar, nada se dice en la Carta sobre las condiciones o requisitos que debe reunir la persona designada como Secretario General y la Resolución 11 (I) sólo establecía que debería tratarse de un “hombre eminente y de gran capacidad”³¹. De alguna manera, sin que esté expresamente previsto, se desprende que se requiere para el cargo que la persona designada manifieste un cierto talante políticamente conciliador y encarne el más alto grado de eficiencia, competencia e integridad —como, de otra parte, ha de tener todo el personal de las Naciones Unidas de conformidad con el artículo 101.3

³⁰ O la “elección” de las presidencias y mesas de los distintos órganos principales recogidas en sus Reglamentos.

³¹ Apartado 1 del dispositivo de la Resolución 11 (I).

de la Carta— y demuestre, asimismo, un firme compromiso con los propósitos y principios de las Naciones Unidas. En el renovado proceso de selección puesto en marcha en 2016 se establece, más concretamente, que se pide a los Estados Miembros que presenten candidaturas con probada capacidad de liderazgo y de gestión, una amplia experiencia en relaciones internacionales y sólidas aptitudes multilingües, diplomáticas y de comunicación, describiendo así algunas de las características consustanciales a este puesto. En este sentido, todos los Secretarios Generales se han caracterizado por tener perfiles profesionales bastante similares, como diplomáticos experimentados, altos funcionarios de las mismas Naciones Unidas o dirigentes políticos estatales con acreditada experiencia gubernamental, como es el caso del actual Secretario General António Guterres.

Otra práctica general no escrita para la elección del Secretario General es el criterio del reparto geográfico entre los cinco grupos principales de las Naciones Unidas. Después de un noruego (Trygve Lie) y un sueco (Dag Hammarskjöld), se eligió sucesivamente a un birmano (U Thant), a un austríaco (Kurt Waldheim), a un peruano (Javier Pérez de Cuéllar), a un egipcio (Boutros Boutros-Ghali), a un ghanés (Kofi Annan), a un coreano (Ban Ki-moon) y, finalmente, con António Guterres, a otro europeo occidental. En realidad, siguiendo este criterio del reparto geográfico, en la elección de 2016 hubiera debido corresponder el puesto a un candidato de los Estados de Europa Oriental, pero el acuerdo político en el Consejo de Seguridad se inclinó finalmente por Guterres. En esta misma perspectiva, y de mantenerse el turno de rotación, el próximo Secretario General podría ser un nacional de uno de los Estados de Europa Oriental, que no ha tenido todavía ninguno en el cargo, o, más probablemente, de los Estados de América Latina y el Caribe. En cualquier caso, no se requiere una nacionalidad determinada ni existe ninguna nacionalidad excluida del proceso de nombramiento, aunque, en la práctica, nunca se ha nombrado un Secretario General nacional de uno de los Estados miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

De otro lado, atendiendo a que la Carta no establecía ninguna previsión sobre la duración del mandato, la Comisión Preparatoria propuso y la Asamblea General aprobó que el Secretario General fuera nombrado por un período de cinco años y que, a la terminación de ese período, el nombramiento pudiera ser renovado por otros cinco años. En todo caso, y así lo indica la Resolución 11 (I), los órganos que lo nombran “gozan de perfecta libertad para alterar el período de servicio de los Secretarios generales que más tarde se designen de acuerdo con lo que aconseje la práctica”. La práctica general ha sido de cinco años pero, además de que pueda designarse un Secretario General por un período distinto, la casuística ha comportado que se haya prorrogado el mandato de un Secretario General por un período distinto (Trygve Lie en 1950) o que se haya nombrado a un Secretario General interino (U Thant en 1961) o que haya habido breves períodos de tiempo sin Se-

cretario General, ya sea por dimisión (Trygve Lie en 1952) o por fallecimiento (Dag Hammarskjöld en 1961). También se ha generado una cierta práctica, no siempre cumplida (Boutros Boutros-Ghali no pudo en 1996), de que el Secretario General pueda postularse con éxito para un segundo mandato (Dag Hammarsjolf, U Thant, Kurt Waldheim, Javier Pérez de Cuellar, Kofi Annan, Ban Ki-moon y António Guterres) e, incluso, nada impide la posible postulación para un tercer mandato (Kurt Waldheim lo intentó sin éxito en 1981).

Por lo que se refiere al procedimiento de nombramiento, la Resolución 11 (I) dispone que la recomendación del Consejo de Seguridad debe ser aprobada de conformidad con el artículo 27.3 de la Crata, es decir, con los votos de nueve miembros —en aquel momento eran siete—, incluido el voto de los cinco miembros permanentes que, por tanto, pueden ejercer su derecho de veto. Por su parte, la decisión de la Asamblea General se adoptará, de conformidad con el artículo 18.3 de la Carta, por la simple mayoría de los miembros presentes y votantes. Es decir, existe un claro contraste entre uno y otro órgano puesto que, mientras que para el Consejo de Seguridad *no se trata de una cuestión de procedimiento* de las contempladas en el artículo 27.2 de la Carta —en las que bastaría el voto afirmativo de cualesquiera nueve miembros—, para la Asamblea General *no se trata de una cuestión importante* de las contempladas en el artículo 18.2 de la Carta, que requerirían el voto de una mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes³².

Adicionalmente la Resolución 11 (I) también establece que el nombramiento se tratará en sesiones privadas y, si se somete a votación, ya sea en el Consejo de Seguridad o en la Asamblea General, ésta será secreta³³. La práctica ha revelado, claramente, de un lado, que en el Consejo de Seguridad se llevan a cabo numerosas sesiones privadas previas a alcanzar el consenso sobre el nombramiento y que, por supuesto, la votación es secreta; y, de otro lado, que ha habido tanto debates secretos previos a las distintas votaciones —incluso exclusivamente entre los cinco miembros permanentes— como boicots a la votación o vetos a renovar para un segundo mandato.

Resulta obvio, por tanto, que en el procedimiento de nombramiento se ponen de manifiesto las importantes tensiones políticas subyacentes en el

³² Énfasis añadido. A fin de evitar los vetos, Susana Sanz Caballero plantea la opción de que, sin tener que modificar la Carta, se optara, precisamente, por establecer que para el Consejo de Seguridad se tratara de una votación sobre una cuestión de procedimiento y que la Asamblea General la considerase una votación sobre una cuestión importante (*vid.* SANZ CABALLERO, Susana, *Las funciones políticas del Secretario...*, *op. cit.*, pp. 28-29).

³³ El carácter privado de las reuniones para este tema lo recoge, asimismo, el artículo 48 del Reglamento Provisional del Consejo de Seguridad (Documento S/96/Rev.7, ya citado) y el artículo 141 del Reglamento de la Asamblea General (Documento A/520/Rev.21 ya citado), pero en la Asamblea General no se ha procedido al nombramiento de un Secretario General en sesiones privadas y, además, en muchas ocasiones, ha sido por aclamación sin necesidad de votación.

ejercicio del puesto de Secretario General³⁴. Ya en la elección del diplomático y político noruego Trygve Lie surgieron estas tensiones en el seno del Consejo de Seguridad que culminaron con la designación de una persona que no figuraba inicialmente como candidata, pero que reunió el consenso necesario de los Estados miembros permanentes. Sin embargo, cuando estaba por finalizar el mandato de Trygve Lie y en el contexto de la guerra de Corea, la Unión Soviética vetó la posibilidad de que renovara por otro período de cinco años. Ello condujo a una parálisis de unos meses —en los que Lie ejerció en funciones— que se resolvió cuando la Asamblea General acordó prorrogar el mandato del Secretario General por tres años más. Es decir, no acordó su nombramiento formal, puesto que éste estaba condicionado a la recomendación del Consejo de Seguridad que no tuvo lugar, pero permitió una prórroga por un período limitado. No obstante, como el contexto político hacía difícil su continuidad, Trygve Lie presentó finalmente su dimisión el 10 de noviembre de 1952.

El puesto se mantuvo vacante hasta que el diplomático y político sueco Dag Hammarskjöld, a recomendación del Consejo de Seguridad, fue nombrado por la Asamblea General el 7 de abril de 1953 para un primer período de cinco años, siendo designado, posteriormente, para un segundo mandato. En este segundo mandato Dag Hammarskjöld se encontró con la intensa oposición de la Unión Soviética a su actuación en relación con el conflicto del Congo, que solo desapareció con su muerte y la de las otras personas que lo acompañaban en un extraño accidente aéreo en el Congo en 1961³⁵. Después de la muerte de Hammarskjöld hubo otro breve período con el puesto vacante, hasta que el 3 de noviembre de 1961 el Consejo de Seguridad formuló su recomendación y la Asamblea General nombró, sin ningún voto en contra y ninguna abstención, al diplomático birmano U Thant. Su nombramiento se efectuó, de manera excepcional, como Secretario General “interino” para un período que se preveía que terminaría el 10 de abril de 1963, es decir, por el tiempo que restaba de mandato a su predecesor. No obstante, U Thant sería nombrado formalmente como Secretario General de manera anticipada el 30

³⁴ Vid., en este sentido, SMOUTS, Marie-Claude, “Le Secrétaire Général des Nations Unies. Problématique d’une nomination”, *Revue Française de Science Politique*, 21 année, n°5, 1971, pp. 1070-1094; PARKER, Joakim E., “Electing the UN Secretary-General after the Cold War”, *Hastings Law Journal*, Vol. 44, 1992, pp. 161-186; así como, de manera más general sobre el proceso de selección en KEATING, Colin, “Selecting the world’s diplomat”, en CHESTERMAN, Simon, *Secretary or General...*, op. cit. pp. 47-66.

³⁵ Todavía ahora la Asamblea General tiene previsto incluir para el programa de su octogésimo primer período de sesiones el tema de la investigación de las condiciones y circunstancias de la trágica muerte de Dag Hammarskjöld y de las personas que lo acompañaban (Resolución 79/244, de 24 de diciembre de 2004). En 2014 se reabrió la investigación y se han presentado varios informes a cargo de una persona eminente (Mohamed Chande Othman) y de un Grupo independiente nombrado por el Secretario General sobre este tema (el último informe en el Documento A/78/1006, de 9 de septiembre de 2024). En otro orden de ideas puede verse también la película sueca “Hammarskjöld. Lucha por la paz”, dirigida por Per Fly en 2023, que narra la vida del Secretario General y, especialmente, los acontecimientos que condujeron a su muerte.

de noviembre de 1962, es decir, antes de finalizar como Secretario General interino y para un período de mandato que terminaría el 3 de noviembre de 1966, o sea, a los cinco años de su nombramiento inicial.

Después de estos primeros años de mandato y aunque el mismo U Thant se planteó su no renovación, fue nombrado por la Asamblea General, el 2 de diciembre de 1966, para un segundo mandato que terminaría el 31 de diciembre de 1971. A partir de este momento, la fecha de efectividad de los nombramientos y la caducidad de éstos se ha regularizado para concordar con el año natural y ajustarse a los cinco años. Así, antes de finalizar el año 1971, el Consejo de Seguridad propuso y la Asamblea General aprobó el nombramiento del diplomático y político austríaco Kurt Waldheim como nuevo Secretario General a partir del 1 de enero de 1972, renovándose su mandato por otros cinco años en 1976. En el momento de finalizar su segundo mandato, Kurt Waldheim se postuló para un tercer mandato, atendiendo a que las disposiciones pertinentes no prevén un límite de mandatos. Sin embargo, la oposición en este caso de China provocó que, finalmente, retirara su candidatura y fuera nombrado por primera vez un Secretario General procedente de América Latina, el diplomático peruano Javier Pérez de Cuéllar, que ejerció por dos mandatos de cinco años, desde 1 de enero de 1982 hasta el 31 de diciembre de 1991.

Su sucesor, el académico, diplomático y político egipcio Boutros Boutros-Ghali, primer representante del continente africano en ejercer el puesto, fue nombrado con efectos de 1 de enero de 1992. Cuando acabó su primer mandato, sin embargo, se encontró con el veto de los Estados Unidos para su renovación, lo que le llevó, finalmente, a desistir de la carrera por el cargo. En su lugar fue propuesto otro africano, en este caso procedente de la misma Secretaría donde había ejercido diversos altos puestos directivos, el ghanés Kofi Annan, que pudo ejercer sus dos mandatos como Secretario General de 1 de enero de 1997 a 31 de diciembre de 2006. Fue sucedido por Ban Ki-moon, el político y diplomático coreano que también ejerció dos mandatos, desde el 1 de enero de 2007 al 31 de diciembre de 2016. Cuando se planteó la sucesión de Ban Ki-moon se aplicaron nuevas disposiciones de la Asamblea General para hacer más transparente e inclusivo el procedimiento de nombramiento —a las que me referiré enseguida— y se presentaron diversos candidatos, incluso diversas candidatas con opciones de ser propuestas. Además, parecía que, como he indicado, podría ser nombrada para el puesto una persona nacional de alguno de los Estados de Europa Oriental, pero, finalmente, fue propuesto un hombre nacional de un país de Europa Occidental, el portugués António Guterres que ejerció un primer mandato del 1 de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2021, e inició su segundo mandato el 1 de enero de 2022.

Como acabo de señalar, hasta 2016 el proceso de nombramiento de un nuevo Secretario General o de renovación de su mandato era un proceso generalmente opaco, en el que era el Consejo de Seguridad —mediante se-

siones privadas y con un peso absolutamente determinante de los cinco Estados miembros permanentes— quien, finalmente, acordaba el nombre de una persona para proponerla a la Asamblea General. En el marco de la revitalización de la labor de la Asamblea General y antes de iniciarse el proceso que culminaría con la elección de António Guterres, la Asamblea General, retomando diversas iniciativas informales anteriores, subrayó que el proceso de selección del Secretario General debería “guiarse por los principios de la transparencia y la inclusividad y fundamentarse en las mejores prácticas y la participación de todos los Estados Miembros”³⁶. En consecuencia, se estableció, de un lado, que el proceso de selección se iniciaría con una carta conjunta de los presidentes de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad a los Estados Miembros solicitando candidaturas; de otro lado, que estos dos presidentes harían circular, de manera continua, los nombres de los candidatos propuestos para el puesto; en tercer lugar, se estableció que se sostendrían diálogos o reuniones oficiosas con los candidatos al cargo —audiencias que serían públicas y con participación de la sociedad civil— para que presentasen su visión y sus propuestas para el puesto; recordándose, finalmente, la necesidad de garantizar una distribución equitativa y justa basada en el equilibrio de género y el equilibrio geográfico³⁷.

Este proceso de selección, más definido, más abierto y mucho más transparente, se repitió en 2021, cuando Guterres fue renovado para un segundo mandato, siendo en aquel momento el único candidato presentado al cargo. Posteriormente, la Asamblea General, en el contexto también de su revitalización, ha aprobado diversas resoluciones en la que se establecen disposiciones sobre la selección y nombramiento del Secretario General y, específicamente, adoptó la Resolución 79/327, de 5 de septiembre de 2024, en la que, además de reiterar los principios anteriores, planteaba un calendario indicativo para todo el proceso y resolvía algunos otros aspectos. De un lado, se fijaba que el proceso se iniciaría el último trimestre del año anterior al de la expiración del mandato del titular y que finalizaría con la jura del cargo de la persona nombrada durante el último trimestre del año anterior a la toma de posesión³⁸. De otro lado, se disponía que los nombres de las personas candidatas presentadas por los Estados Miembros —individualmente o en grupo de Estados Miembros— serían objeto de inmediata publicación, conjuntamente con su *curriculum vitae*, su visión de futuro y una declaración específica en la que se revelasen las fuentes de financiación de la candidatura, manteniéndose los diálogos interactivos o audiencias públicas con las personas candidatas. Además, en la Resolución se establecen previsiones sobre la retirada de las candidaturas —ya sea por la misma persona candidata o por el Estado que la

³⁶ Vid. el párrafo 34 del dispositivo de la Resolución 69/321, de 11 de septiembre de 2015, de la Asamblea General.

³⁷ *Ibid.*, párrafos 32 a 44.

³⁸ Apartados 42.a) y 42.l) del dispositivo de la Resolución 79/327.

apoya—; sobre la conveniencia de que los candidatos que ocupasen puestos en el sistema de las Naciones Unidas se planteasen la posibilidad de dejar su trabajo para evitar cualquier conflicto de intereses; y, especialmente, por último, se alentaba a los Estados Miembros a que “consideren seriamente la posibilidad de proponer candidaturas de mujeres”³⁹.

De conformidad con estas previsiones, la presidencia de la Asamblea General y la presidencia del Consejo de Seguridad enviaron una carta a los Estados Miembros el 25 de noviembre de 2025 iniciando el proceso de selección para designar al nuevo Secretario General⁴⁰. El proceso ha ido avanzando y al cierre de estas páginas, el 12 de marzo de 2026, ya había cuatro candidaturas presentadas (el argentino Rafael Mariano Grossi, la chilena Michelle Bachelet Jeria, el senegalés Macky Sall y la costarricense Rebeca Grynspan Mayufis, por orden de nominación), publicándose en una página web específica de las Naciones Unidas las candidaturas, los *curriculum vitae* de los candidatos, el documento con su declaración de visión de futuro y la declaración correspondiente sobre las fuentes de financiación de su campaña para el puesto⁴¹. Además, la presidenta de la Asamblea General ha convocado los diálogos interactivos con los candidatos —que serán públicos y transmitidos por el Canal de Televisión de las Naciones Unidas— que está previsto celebrar en la semana del 20 de abril de 2026⁴², con las modalidades fijadas en otra carta de la presidenta de la Asamblea General⁴³. Estos diálogos se mantendrán antes de que el Consejo de Seguridad comience su proceso de selección, lo que está previsto que suceda a finales de julio de 2026, y continuarán, si es necesario, a lo largo del proceso, ya sea en la Asamblea General o, de manera más discreta, con los miembros del Consejo de Seguridad.

Aunque es cierto que el proceso de selección y nombramiento es ahora mucho más claro y transparente que antes —y que esta evolución se debe a la insistencia de la Asamblea General—, no se puede menoscabar con ello el papel determinante del Consejo de Seguridad, en donde se opta por la confidencialidad para reforzar la discrecionalidad. Esto puede conducir a que durante el proceso de selección que ahora está en marcha puedan aparecer candidaturas de última hora, o que no se respete el equilibrio de género y/o el equilibrio geográfico, o que, pese al calendario indicativo previsto, el pro-

³⁹ Distintas letras del apartado 42 del dispositivo de la Resolución 79/327.

⁴⁰ Documento A/80/544-S/2025/765, de 25 de noviembre de 2025.

⁴¹ *Vid.* la información en la página web disponible en <https://www.un.org/es/sg-selection-and-appointment>.

⁴² *Vid.* la carta de 14 de enero de 2026 de la presidenta de la Asamblea General en relación con estos diálogos interactivos para los que se pide la presentación de candidaturas antes del 1 de abril de 2026, disponible en <https://www.un.org/pga/80/2026/01/14/letter-from-the-president-of-the-general-assembly-on-the-communication-of-dates-for-webcast-interactive-dialogues-with-candidates-for-the-position-of-secretary-general/>

⁴³ *Vid.* esta segunda carta de 3 de marzo de 2026 disponible en <https://www.un.org/pga/80/2026/03/04/letter-from-the-president-of-the-general-assembly-on-modalities-for-webcast-interactive-dialogues-with-candidates-for-the-position-of-secretary-general/>.

ceso se demore mucho más tiempo, o que, incluso, se bloquee o termine de una manera no prevista. De hecho, la misma carta conjunta que sirvió para iniciar el proceso fue resultado de un complejo tira y afloja respecto de su contenido entre la presidenta de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, especialmente los cinco miembros permanentes⁴⁴. La carta reflejaba, asimismo, el distinto impacto que tienen en el proceso de selección uno u otro órgano al referirse a los “diálogos interactivos oficiosos” en la Asamblea General y a las “deliberaciones” del Consejo de Seguridad⁴⁵.

En los próximos meses —y, con toda certeza, cuando se publique este trabajo—, se habrá avanzado en el proceso, será más evidente y público el número de candidatos y candidatas, y se habrán producido ya los primeros diálogos interactivos con las personas que se postulen en ese momento. Es posible, incluso, que en el Consejo de Seguridad se hayan iniciado las deliberaciones secretas entre sus quince Estados Miembros, con el peso determinante de los cinco miembros permanentes, o que se haya empezado a destacar algún candidato o alguna candidata en votaciones orientativas o que se haya generado un consenso alrededor de una persona en concreto. También es posible que no haya pasado nada de todo esto y que el proceso de selección se haya complicado. La compleja situación en la que se encuentran las mismas Naciones Unidas, menospreciadas —y desaparecidas— ante los graves conflictos y problemas que asolan muchas partes del mundo, pueden hacer que el proceso de selección descarrile o que acabe resultando en algo imprevisto y perjudicial para la Organización.

En definitiva, atendiendo al actual contexto geopolítico y a que en la selección de un nuevo Secretario General o de una nueva Secretaria General es imprescindible el voto favorable de los cinco Estados miembros permanentes del Consejo de Seguridad, puede suceder cualquier cosa y el proceso de selección puede alargarse agónicamente o puede terminar el año 2026 sin el consenso requerido. En esta hipótesis, podría darse la opción de que el Consejo de Seguridad y sus cinco miembros permanentes consensuaran el nombre de una persona, aunque no se hubiera presentado la candidatura hasta última hora y podrían formular la recomendación a la Asamblea General, que se vería en el brete de tener que nombrar al candidato propuesto, pese a que no se hubiera seguido el proceso público y transparente que la Asamblea General pretende desde hace tiempo. También, si el proceso se bloqueara sin visos de salida, se podría hacer como en 1950 y prorrogar por un período determinado el mandato de António Guterres. Cualquiera de estas opciones de

⁴⁴ Vid. la información publicada en el blog *What's in Blue*, de 25 de noviembre de 2025, de la red informativa *Security Council Report*, disponible en <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2025/11/appointment-of-the-next-un-secretary-general-joint-letter-from-the-presidents-of-the-security-council-and-the-general-assembly.php>

⁴⁵ Así se recoge en el último párrafo de la carta inicial, Documento A/80/544-S/2025/765 ya citado.

último recurso es posible, pero, sin duda, ninguna es buena para el prestigio, estabilidad y funcionamiento de las Naciones Unidas.

5. CONSIDERACIONES FINALES

A título de síntesis final de lo expuesto en este trabajo pueden formularse diversas consideraciones. En primer lugar, debe subrayarse la especial naturaleza de la Secretaría como órgano principal de las Naciones Unidas de carácter no intergubernamental y que está compuesto por el Secretario General y el personal necesario. Una dualidad en la composición de la Secretaría que dificulta la correcta aprehensión del órgano y que comporta que se acabe identificando el puesto singular del Secretario General con la Secretaría de la Organización. En cualquier caso, se trata del órgano que garantiza y personifica, más que ninguno otro, la continuidad y la permanencia de la Organización, garantizando su funcionamiento y sus actividades para la consecución de sus objetivos de paz, desarrollo y derechos humanos.

En segundo lugar, debe indicarse que en la Secretaría —y en el conjunto de la Organización— la posición del Secretario General es absolutamente central, tanto en su responsabilidad de dirección y gestión técnica, de apoyo y administración, como en relación con sus cada vez más relevantes competencias de orden político y diplomático, que lo proyectan como un auténtico símbolo moral y un líder internacional del más alto nivel. Esta proyección y este liderazgo dependen, de un lado, del talante y las capacidades de la persona titular del órgano y, ciertamente, ha habido Secretarios Generales más activos y visionarios que otros; pero, de otro lado, dependen del contexto internacional en el que se desarrolle su mandato o, en otras palabras, que encuentre una coyuntura internacional favorable, y que los Estados Miembros resulten mínimamente receptivos a sus propuestas.

Estos condicionamientos inherentes al puesto se expresan, en tercer lugar, en el mismo procedimiento para la selección y el nombramiento del Secretario General que sigue siendo un territorio reservado principalmente al Consejo de Seguridad y al consenso de los cinco miembros permanentes, aunque la Asamblea General haya impulsado su mayor transparencia e inclusividad. Se trata de un proceso que podrá seguirse en los próximos meses, y cabe dentro de lo posible que la persona propuesta para el puesto sea una mujer y que sea nacional de alguno de los Estados del grupo de Estados de América Latina y el Caribe. Pero cabe también que el proceso se bloquee y complique hasta extremos nunca vistos, teniendo en cuenta los recientes precedentes de políticas unilaterales en violación del Derecho Internacional y en desprecio del multilateralismo que llevan a cabo algunos de los Estados Miembros permanentes. El momento es crítico, puesto que al tiempo que se necesita a una persona que reúna las características personales y políticas para ejercer el puesto activamente, con proyección, visión y liderazgo, resulta imprescin-

dible que esta persona resulte del agrado de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

Todo ello en un contexto en el que las Naciones Unidas y los principios que encarnan están siendo sometidos a una presión sin precedentes, que los debilitan de forma extraordinaria. Sin embargo, las Naciones Unidas siguen siendo necesarias como centro armonizador de los esfuerzos de las naciones (artículo 1 de la Carta) para intentar alcanzar, ochenta años después, los propósitos comunes y universales de paz, desarrollo y derechos humanos, más aún en momentos tan críticos y oscuros como los actuales. Porque, retomando la célebre cita de Dag Hammarskjöld —absolutamente pertinente en nuestro convulso mundo actual—, las Naciones Unidas no se crearon “*to bring us to heaven, but in order to save us from hell*”.