

La designación del Secretario General de la ONU: en búsqueda de más transparencia, más democracia

The Appointment of the UN Secretary-General: Looking for More Transparency, More Democracy

Rodrigo Pintado Collet

Coordinador de asesores, Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, SRE
rpintado@sre.gob.mx



Resumen:

El proceso de selección del Secretario General de la ONU en 2016, que culminó en la designación de António Guterres como nuevo Secretario General para el periodo 2017-2021, significó un giro histórico en el papel que desempeña la Asamblea General de la ONU en este proceso. El ensayo hace un recuento histórico de las modalidades y prácticas para la selección de los secretarios generales a lo largo de la historia de la ONU, caracterizadas por el monopolio y opacidad del Consejo de Seguridad. Posteriormente, se hace un análisis detallado de las negociaciones y decisiones que condujeron a la designación de Guterres en octubre de 2016, y que otorgaron por primera vez un papel significativo a la Asamblea General.



Abstract:

The selection process of the UN Secretary-General in 2016, which culminated in the appointment of António Guterres as the new Secretary-General for the 2017-2021 term, represented a historic turning point regarding the role of the UN General Assembly in this process. This essay gives a historical account of the modalities and practices for the selection of UN Secretary-Generals throughout UN's history, characterized by the monopoly and opacity of the Security Council. Subsequently, the essay provides a detailed analysis of the negotiations and decisions leading to the appointment of A. Guterres in October 2016, which reaffirmed for the first time the role of the UN General Assembly.



Palabras clave:

ONU, Secretario General de la ONU, António Guterres, Consejo de Seguridad, Asamblea General, veto, métodos de trabajo, Carta de las Naciones Unidas, transparencia.



Key Words:

UN, UN Secretary-General, António Guterres, Security Council, General Assembly, veto, working methods, UN Charter, transparency.

La designación del Secretario General de la ONU: en búsqueda de más transparencia, más democracia

Rodrigo Pintado Collet¹

En los pasillos de la ONU solía correr el rumor que la mejor forma de ser designado Secretario General era tener un bajo perfil, sin demasiada visibilidad o protagonismo, con la capacidad de acomodar las exigencias de los Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad. Algunos, como Boutros Boutros-Ghali, una vez designados decidieron no seguir esta regla no escrita y lo pagaron caro. Otros esperaron a su segundo mandato para afianzarse de los Miembros Permanentes. Las modalidades de selección del Secretario General en 2016 modificaron completamente esta dinámica. Gracias a un proceso abierto, interactivo y transparente, se impuso el candidato más carismático y experimentado políticamente, el portugués António Guterres. Muy probablemente, Guterres no hubiese conseguido la recomendación del Consejo de Seguridad en las condiciones que prevalecían antes de 2016.

Por primera vez en los más de setenta años de la ONU, la Asamblea General, único órgano universal de la Organización, tuvo un papel determinante tanto en el proceso de selección de candidatos como en la decisión del Consejo de Seguridad. Por primera vez también, se presentaron más mujeres que hombres entre las candidaturas mediante un proceso transparente, interactivo y abierto. Ello fue resultado de la iniciativa de un grupo de Estados Miembros y organizaciones de la sociedad civil en

¹ El autor agradece a Alejandro Sousa Bravo y a María José Posada Otero por sus valiosas aportaciones para la redacción de este artículo.

la Asamblea General, de los que México formó parte, respaldados por un Presidente de la Asamblea que supo leer correctamente el momento político que se presentó ante él. Su impacto va más allá de la elección misma, ya que ha fomentado prácticas similares y un reclamo de mayor transparencia en la elección de los titulares de otras agencias y organismos del Sistema de las Naciones Unidas. No obstante, es preciso tener en cuenta que, si bien se rompieron algunos moldes, el papel del Consejo de Seguridad de la ONU y, particularmente, de sus cinco Miembros Permanentes, sigue siendo preponderante. ¿Cómo ha evolucionado a lo largo del tiempo el proceso de selección del Secretario General de la ONU?, ¿por qué fue tan relevante el proceso de 2016? y ¿qué impacto tendrá a futuro?, son las interrogantes que se responden en este ensayo, haciendo un análisis histórico del proceso de selección y estudiando las particularidades de la designación de António Guterres.

Historia de una práctica de opacidad

Las modalidades para la elección del Secretario General de la ONU tienen su fundamento en la Carta de las Naciones Unidas. Sin embargo, el lenguaje ambiguo que se incluyó en su artículo 97 se ha prestado a diversas interpretaciones y ha obligado a la Asamblea General, y a la práctica del Consejo de Seguridad, a definir los ángulos de este procedimiento. En dicho artículo se establece simplemente que “el Secretario General será nombrado por la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad”. Como puede observarse, si bien la decisión final recae en la Asamblea General, lo cierto es que a lo largo de su historia la Asamblea se ha limitado al acto formal del nombramiento, por lo que la responsabilidad de elegir a los candidatos ha recaído en el Consejo de Seguridad mediante el acto de la “recomendación”. Más aún, la Asamblea nunca ha revertido o rechazado la decisión del Consejo de Seguridad, aunque en principio tendría facultades para hacerlo.

El papel pasivo que ha asumido la Asamblea para la elección del funcionario más importante y de más alto nivel de la Organización resulta por demás sorprendente. En 1946, la Asamblea General determinó en una de sus primeras resoluciones los procedimientos para la designación

del Secretario General, a fin de colmar la ambigüedad del artículo 97 de la Carta.² Notablemente, la Asamblea determinó que la candidatura del Secretario General necesitaría del voto afirmativo de todos los Miembros Permanentes del Consejo, reforzando así el papel preponderante de estos últimos en la decisión, y recomendó que “el Consejo de Seguridad presente un solo candidato a la consideración de la Asamblea General, a fin de evitar debates con motivo de la designación”.³

Así, al tomar la iniciativa de normar el artículo 97 de la Carta, en lugar de incrementar sus atribuciones, la Asamblea decidió deliberadamente minimizar su papel y otorgar la responsabilidad principal al Consejo de Seguridad. Este papel secundario se mantuvo sin cambios hasta 1997. La elección de Kofi Annan en 1996 detonó una discusión entre los Estados Miembros de la Asamblea para fortalecer el papel de la misma y hacer más transparente el proceso de selección. Ello se debió a la controversia generada por el veto emitido por Estados Unidos en contra de la reelección del Secretario General Boutros Boutros-Ghali y el subsecuente retiro de su candidatura. Así, en julio de 1997, mediante la Resolución 51/241, la Asamblea determinó que:

56. El proceso de selección del Secretario General deberá ser más transparente.

57. La Asamblea General deberá ejercer plenamente la facultad para hacer nombramientos que le confiere la Carta en el proceso de nombramiento del Secretario General; [...]

59. En el proceso de selección y nombramiento del mejor candidato para el cargo de Secretario General, deberá seguir prestandose la debida atención a la rotación regional y también a la igualdad entre los sexos;

60. Sin perjuicio de las prerrogativas del Consejo de Seguridad, el Presidente de la Asamblea General podrá celebrar consultas con

² Asamblea General de la ONU, Condiciones de nombramiento del Secretario General, A/RES/11/1, 24 de enero de 1946, disponible en [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/11\(1\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/11(1)) (fecha de consulta: 2 de junio de 2017).

³ *Ibid.*, párr. 4, d.

los Estados Miembros para seleccionar posibles candidatos que cuenten con el apoyo de éstos [...].⁴

Con esta resolución, la Asamblea asumió por primera vez un papel más preponderante en la selección del Secretario General, e introdujo conceptos como la *rotación regional* o la *igualdad de género*, hasta antes ausentes en este proceso. No obstante, es preciso reconocer que los Miembros del Consejo de Seguridad no tuvieron en cuenta estas recomendaciones, en particular, los Miembros Permanentes, en la reelección de Kofi Annan y la elección de Ban Ki-moon en 2006.

Además de la pasividad de la Asamblea, la nominación del Secretario General se ha caracterizado por la opacidad en la toma de decisiones dentro del Consejo de Seguridad. Las votaciones sobre los candidatos potenciales siempre se han celebrado a puerta cerrada, en sesiones informales, es decir, sin un registro escrito de las deliberaciones. Esto había permitido a los Miembros Permanentes ejercer *de facto* su derecho de veto sobre los candidatos, sin tener que registrarlo en una sesión pública. Por ejemplo, la reelección del noruego Trygve Lie en 1950 fue bloqueada reiteradamente por la Unión Soviética, por lo que al final su designación fue decidida, como un hecho sin precedentes, por la Asamblea General, sin la recomendación del Consejo de Seguridad. En 1971, la designación del austriaco Kurt Waldheim fue aprobada después de 14 vetos sucesivos, y su intento por presentarse a un tercer mandato en 1981 fue definitivamente bloqueado por China, en favor del peruano Javier Pérez de Cuéllar, quien se benefició del *impasse* entre la candidatura de Waldheim y la del tanzano Salim Ahmed Salim, vetado a su vez por Estados Unidos. El ghanés Kofi Annan, quien se benefició del veto de Estados Unidos para la reelección del egipcio Boutros Boutros-Ghali, también recibió numerosos vetos, particularmente por parte de Francia, antes de imponerse como el can-

⁴ Asamblea General de la ONU, Fortalecimiento del Sistema de las Naciones Unidas, A/RES/51/241, 22 de agosto de 1997, apartado "XIX El Secretario General", párrafos 56-60 del anexo, disponible en <http://undocs.org/sp/A/RES/51/241> (fecha de consulta: 2 de junio de 2017).

didato con el mayor número de apoyos, orillando a Francia a ceder en el último momento.⁵

A lo largo de la historia, y a fin de evitar *impasses* en la toma de decisiones, el Consejo de Seguridad ha procurado dar mayor orden y certeza —que no transparencia— al proceso interno de selección de candidatos. Así, en 1981 se introdujeron los llamados *votos informales*, o *straw polls*, a través de los cuales los Miembros del Consejo podían emitir su voto de “aliento” (*encouragement*) o “desaliento” (*discouragement*) para cada candidato. En 1991 se añadieron papeletas de colores —rojo para los Miembros Permanentes y blanco para los electos— a fin de tener la certeza de qué candidatos tenían o no el apoyo de los cinco Miembros Permanentes, indispensable para emitir una recomendación. En 2006 se incluyó una tercera opción para los Miembros del Consejo, quienes podrían “alentar”, “desalentar” o “no emitir opinión” sobre cada candidato.⁶

Por lo que se refiere a la rotación regional, impulsada particularmente en 1997, y de acuerdo con la cual debería establecerse una rotación para designar a candidatos provenientes de los cinco grupos regionales presentes en la ONU,⁷ si bien ha sido un objetivo planteado abiertamente al Consejo de Seguridad, la práctica señala que el origen geográfico del candidato no ha sido un elemento prioritario para la decisión de los Miembros del Consejo de Seguridad, sino más bien las afinidades políticas de cada candidato con los Miembros del Consejo, particularmente los permanentes. En efecto, el origen regional de los secretarios generales que han ejercido el cargo de 1945 a la fecha es el siguiente: siete provenientes de Europa Occidental; cuatro de Asia; tres de África; dos de América Latina, y ninguno de Europa del Este. Durante la elección de António Guterres, el Grupo de Europa del Este argumentó que era su

⁵ Security Council Report (SCR), *Appointing the UN Secretary-General*, Nueva York, SCR (Research Report, 2), 16 de octubre de 2015, pp. 3-4.

⁶ *Ibid.*, p. 3.

⁷ Los cinco grupos reconocidos en la ONU son: el Grupo Africano, el Grupo de Países de América Latina y el Caribe (Grulac), el Grupo Asiático, el Grupo de Europa del Este y el Grupo de Europa Occidental y Otros Estados (WEOG, por sus siglas en inglés, que además de los países de Europa Occidental, incluye a Australia, Estados Unidos, Israel o Nueva Zelanda).

turno de obtener un mandato de Secretario General, lo que se tradujo en el mayor número de candidatos provenientes de esta región. A pesar de ello, al final prevaleció la elección de un portugués, con lo que el Grupo de Europa Occidental consiguió su séptimo mandado y se vino abajo el argumento tantas veces pregonado de la rotación regional.

Qué decir finalmente de la igualdad de género, que ha sido planteada desde 1997 como un factor de gran importancia, pero que hasta hoy desafortunadamente no ha influido en que se designe a una mujer para ocupar el cargo más alto en la ONU.

Ahora bien, ¿por qué fue diferente el proceso de elección de 2016 en comparación con los anteriores? A continuación se mencionan las particularidades que le dieron a este proceso su carácter histórico.

La designación de António Guterres: la reafirmación del papel de la Asamblea General

El 6 de octubre de 2016, mediante una decisión unánime de sus 15 miembros, el Consejo de Seguridad recomendó a la Asamblea General que el portugués António Guterres, alto comisionado de la ONU para los refugiados de 2005 a 2015 y ex primer ministro de Portugal, fuese designado Secretario General para el periodo 2017-2021. La Asamblea General aprobó esta recomendación por consenso el 13 de octubre, con lo cual culminó poco más de un año de discusiones y negociaciones que pusieron de relieve el papel de la Asamblea en esta decisión.

En 2015, a sabiendas de que se acercaba el proceso de selección del Secretario General, comenzó una campaña liderada por organizaciones de la sociedad civil y grupos de Estados,⁸ a fin de que la designación del

⁸ Las principales organizaciones y grupos involucrados fueron el Grupo de Estados ACT (Accountability, Coherence, Transparency), compuesto de 25 Estados Miembros de la ONU; la campaña 1 for 7 Billion, y la organización The Elders. Véase SCR, *The UN Secretary-General Selection and Appointment Process: Emerging from the Shadows*, Nueva York, SCR (Research Report, 3), 4 de abril de 2017.

Secretario General fuese más transparente y abierta al escrutinio internacional, y se tuvieran en cuenta criterios importantes como la preparación de los candidatos y la igualdad de género. La Asamblea General también se involucró en el proceso, organizando un debate temático sobre la elección del Secretario General el 27 de abril de 2015, en el que la gran mayoría de los Estados participantes hicieron un llamado a una mayor transparencia en el proceso.

Como resultado de esta movilización, Croacia y Namibia, cofacilitadores del Grupo de Trabajo para la Revitalización de la Asamblea General, propusieron la negociación de una resolución para modificar el proceso de selección del Secretario General y advirtieron que este esfuerzo no buscaba modificar la Carta de las Naciones Unidas ni afectar las atribuciones del Consejo de Seguridad y que debía realizarse sobre la base del consenso. Esta declaración atenuó las preocupaciones de los Miembros Permanentes del Consejo, particularmente de Estados Unidos, China y Rusia, que habían manifestado su preferencia por preservar el *statu quo*.⁹ Al final de un complejo proceso de negociaciones que involucró a los Miembros Permanentes del Consejo, a los miembros del Grupo de Estados ACT y a los del Movimiento de Países No Alineados, así como a delegaciones activas como la de México, el 11 de septiembre de 2015 se adoptó sin votación la Resolución 69/321, que introdujo los principios siguientes en el proceso de selección del Secretario General:

- Iniciar, de manera conjunta y oportuna, por parte de los presidentes del Consejo y la Asamblea el proceso de presentación de candidaturas para el puesto de Secretario General, circulando la información sobre los candidatos a todos los Estados Miembros.
- La necesidad de buscar al “mejor candidato posible”, comprometido con los propósitos de las Naciones Unidas, y de garantizar al mismo tiempo una distribución equitativa y justa basada en el equilibrio de género y el equilibrio geográfico.

⁹ *Ibid.*, p. 3.

- Sostener diálogos o reuniones oficiosos con los candidatos al cargo de Secretario General, a fin de contribuir a la transparencia e inclusividad del proceso.¹⁰

Con ello, por primera vez en la historia de la ONU, los 193 Estados Miembros no sólo estarían informados abiertamente de los candidatos interesados en ejercer el cargo de Secretario General, sino que tendrían la posibilidad de interactuar y debatir con ellos, a fin de evaluar sus capacidades, sin menoscabo de la recomendación final del Consejo de Seguridad. A lo largo de la negociación, no se logró un acuerdo para introducir dos conceptos novedosos que recibieron amplio respaldo, pero no obtuvieron el acuerdo general: la posibilidad de que el Consejo recomiende a múltiples candidatos a la Asamblea General y no a uno solo, a fin de dar mayor capacidad de decisión a la Asamblea; y el establecimiento de un solo mandato de siete años para el Secretario General, sin posibilidad de reelección, en lugar de cinco años con una reelección, a fin de evitar que en su primer mandato el Secretario General busque complacer a los Miembros Permanentes para asegurar su reconducción.

El Presidente de la septuagésima Asamblea General, el danés Mogens Lykkesoft, asumió plenamente y con gran seriedad el mandato que le otorgó la Resolución 69/321. En octubre de 2015, poco después de comenzar su mandato, envió un proyecto de carta al presidente del Consejo de Seguridad para iniciar lo antes posible el proceso de selección, con miras a una elección a finales de 2016. El proyecto generó fuertes discusiones entre los Miembros del Consejo de Seguridad, en particular para determinar cuándo comenzaría el proceso de selección dentro del Consejo, cómo reflejar la cuestión de la rotación geográfica y quiénes podían presentar candidatos. Al final, mediante una carta conjunta de los presidentes de la Asamblea y el Consejo emitida el 15 de diciembre de 2015, se determinó que el proceso de selección en el Consejo comenzaría a finales de julio de 2016, dando un margen de seis meses para efectuar los

¹⁰ Asamblea General de la ONU, Revitalización de la labor de la Asamblea General, A/RES/69/321, 22 de septiembre de 2015, párrafos operativos 32 a 44, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/69/321&referer=/english/&Lang=S (fecha de consulta: 2 de junio de 2017).

diálogos interactivos en la Asamblea; se “tomó nota de la diversidad regional”, sin acuñar un principio de rotación entre regiones, y se determinó que sólo los Estados Miembros podrían presentar candidatos, con lo que quedaron excluidas las candidaturas de la sociedad civil.¹¹

Con la publicación de la carta conjunta, se presentaron 13 candidatos para ocupar el puesto de Secretario General: siete mujeres y seis hombres; nueve provenientes de Europa del Este, dos de América Latina y el Caribe, y dos del Grupo de Europa Occidental y otros Estados.¹² Se trató del mayor número de candidatos formalmente presentados en la historia de la Organización, y fue también la primera vez que se presentaban más mujeres que hombres (desde 1945, tan sólo tres mujeres habían sido consideradas como candidatas al cargo).¹³

Los diálogos interactivos con los candidatos se celebraron en abril, junio, julio e incluso octubre de 2016, a fin de incluir a todos los que presentaron sus nominaciones a lo largo del año.¹⁴ Estos diálogos, novedosos e intrigantes, accesibles en vivo a través de internet, fomentaron una amplia participación de los Estados Miembros de la Asamblea General, así como de los del Consejo de Seguridad —con excepción de China y Rusia—, e incluso de miembros de organizaciones de la sociedad civil invitadas a participar por el Presidente de la Asamblea General mediante

¹¹ Mogens Lykketoft y Samantha Power, Carta a los Estados Miembros de la ONU, A/70/623-S/2015/988, 15 de diciembre de 2015, disponible en http://www.un.org/pga/70/wp-content/uploads/sites/10/2015/08/15-Dec-2015_Appointment-of-Secretary-General-15-December-2015.pdf (fecha de consulta: 2 de junio de 2017).

¹² Los 13 candidatos que se presentaron, en el orden de inscripción, fueron: Srgjan Kerim (ex República Yugoslava de Macedonia), Vesna Pusić (Croacia), Igor Lukšić (Montenegro), Danilo Türk (Eslovenia), Irina Bokova (Bulgaria), Natalia Gherman (República de Moldova), António Guterres (Portugal), Helen Clark (Nueva Zelandia), Vuk Jeremić (Serbia), Susana Malcorra (Argentina), Miroslav Lajčák (Eslovaquia), Christiana Figueres (Costa Rica) y Kristalina Georgieva (Bulgaria). Para información detallada sobre cada uno de los candidatos y su participación en los diálogos interactivos, véase Presidente del septuagésimo primer periodo de sesiones-Asamblea General de la ONU, “Procedure of Selecting and Appointing the next UN Secretary-General”, en <http://www.un.org/pga/71/sg> (fecha de consulta: 12 de junio de 2017).

¹³ SCR, *The UN Secretary-General Selection and Appointment Process...*, p. 5.

¹⁴ La última y la más controvertida fue la de Kristalina Georgieva, presentada a finales de septiembre y nominada por Bulgaria, a pesar de que ese país ya había nominado en febrero a Irina Bokova, a quien retiró el apoyo subsecuentemente.

un proceso de selección de preguntas. Así, cada candidato tuvo la oportunidad de presentar su programa de trabajo y sus cualidades, responder las preguntas de los participantes durante dos horas y presentarse posteriormente ante los medios de comunicación en una conferencia de prensa. El 12 de julio de 2016 el Presidente de la Asamblea General tuvo incluso la iniciativa de organizar una audiencia pública mundial (*global town hall meeting*) a la que acudieron 10 candidatos. La diferencia con la opacidad de los procesos de selección anteriores no podía ser más grande: el mundo entero podía seguir las propuestas de los candidatos y evaluar su desempeño ante los Estados.

Si bien este proceso fue revolucionario por su amplitud y transparencia, para todos resultaba claro que la decisión final recaería en los Miembros del Consejo de Seguridad, encargados de hacer la “recomendación” a la Asamblea, de conformidad con el artículo 97 de la Carta de las Naciones Unidas. No obstante, se puede afirmar que la decisión de los Miembros del Consejo se vio influida por el desempeño de los candidatos en estos diálogos interactivos. La designación de António Guterres sería la confirmación de ello.

Previo al comienzo del proceso de selección de los candidatos, los Miembros del Consejo de Seguridad celebraron múltiples reuniones a puerta cerrada para determinar las modalidades del proceso. Es importante tener en cuenta que, a excepción del representante permanente de Rusia, ninguno de los representantes en el Consejo había participado previamente en un proceso de selección para Secretario General, por lo que fue necesario revisar los procedimientos previos y actualizarlos de conformidad con las decisiones tomadas en la Asamblea. Algunos de los temas discutidos fueron las modalidades para celebrar las votaciones informales (*straw polls*), y si debían o no utilizarse, y en qué momento, las papeletas de colores indicativas de los votos de los Miembros Permanentes, así como la forma en que recibirían y debatirían con los candidatos. Se acordó que las papeletas de colores para los votos informales se utilizarían, en última instancia, para definir la postura final de los Miembros del Consejo frente a los candidatos, y que serían recibidos en sesiones informales, a puerta cerrada, fuera de la sala del Consejo de Seguridad y sin presencia del Secretariado de la ONU.¹⁵

¹⁵ SCR, *The UN Secretary-General Selection and Appointment Process...*, p. 7.

Las reuniones informales con los candidatos no resultaron determinantes, en gran medida porque se celebraron después de los debates interactivos en la Asamblea General, y muchos Miembros del Consejo repitieron las mismas preguntas. Tampoco se llevó a cabo una discusión posterior entre los Miembros del Consejo para evaluar el desempeño de los candidatos. Es posible afirmar que, para el momento en que se celebraron las reuniones con los Miembros del Consejo, estos últimos ya tenían una idea clara del perfil de los candidatos. Quizá un elemento que tuvo mayor relevancia para la promoción de los candidatos fueron las visitas de éstos a las capitales de los Miembros del Consejo, principalmente de los permanentes, tratando en privado los proyectos, las inquietudes y los temas sensibles, y fomentando que cada miembro se forjase una idea clara de las fortalezas y debilidades de los candidatos.

Una vez celebradas las reuniones, entre el 21 de julio y el 5 de octubre de 2016, se celebraron seis votaciones informales: las cinco primeras se llevaron a cabo con papeletas blancas y la última con papeletas de colores, diferenciando en rojo a los Miembros Permanentes. Los 15 Miembros del Consejo tuvieron la elección entre “alentar”, “desalentar” o “no emitir opinión” sobre cada candidatura. Las votaciones se condujeron a puerta cerrada en la sala de consultas del Consejo de Seguridad, sólo en presencia de dos representantes por delegación, bajo la conducción del presidente en turno del Consejo y sin asistencia de miembros del Secretariado de la ONU. El acuerdo entre los Miembros del Consejo fue que el resultado de las votaciones debía ser confidencial: el presidente sólo informaría de la celebración de la votación a los medios y no habría registro escrito de la reunión. Los candidatos serían informados por medio de los representantes permanentes de su país de origen.

A pesar de esta secrecía acordada, reminiscente de las prácticas opacas del pasado, y a la que se opusieron algunos Miembros del Consejo, los resultados de cada votación se filtraron a los medios de comunicación y fueron de conocimiento público. Así, desde la primera votación se pudo percibir que el candidato puntero era António Guterres, aun en contra de las expectativas de los países de Europa del Este, que argumentaban que de acuerdo con la rotación regional les correspondía ocupar el cargo de Secretario General (es la única región que no ha ocupado este puesto), y del criterio de la igualdad de género, respaldado ampliamente

por la membrecía de la ONU y la sociedad civil. En la primera votación informal, Guterres obtuvo 12 alientos, 0 desalientos y 3 sin opinión. Fue el único candidato en no recibir ningún voto de desaliento, todos los demás tuvieron al menos dos y algunos hasta 11 votos en contra. En las votaciones sucesivas, Guterres se mantuvo a la cabeza, y aunque los tres puestos siguientes fueron ocupados por candidatos de Europa del Este, ninguno alcanzó el apoyo obtenido por Guterres.¹⁶

Sin duda, António Guterres, con su experiencia de 10 años en las Naciones Unidas como alto comisionado para los refugiados y por las dotes políticas que lo llevaron a ser primer ministro de Portugal, fue quien mejor se desempeñó y convenció a los Estados Miembros y a los medios de comunicación durante las rondas de debates interactivos. Salió airoso de la audiencia pública mundial organizada por el Presidente de la Asamblea General y con ello dejó su huella en los Miembros del Consejo. Además, con la crisis de los refugiados de Siria en ciernes, era el hombre del momento: tenía la experiencia requerida para atender este reto. Por último, como señalaron informalmente algunos representantes de Miembros Permanentes en consultas bilaterales, a lo largo de su experiencia en las Naciones Unidas, António Guterres había demostrado ser confiable, un atributo indispensable para los Miembros Permanentes, poco adeptos a las sorpresas.

El 5 de octubre se celebró la última votación informal, con papeletas de colores. António Guterres obtuvo 13 votos de aliento, 0 votos de desaliento y 2 votos sin opinión. Entre los Miembros Permanentes (papeletas rojas) obtuvo cuatro votos de aliento y un voto sin opinión, presumiblemente de Rusia, que no podía apoyar a un candidato no proveniente de Europa del Este, pero al no expresar opinión podía “dejar pasar” a Guterres. Los nueve candidatos restantes —tres se retiraron en rondas previas— obtuvieron entre uno y cuatro votos de desaliento, es decir, un veto *de facto*, por parte de los Miembros Permanentes. Por tratarse del único candidato en no ser “vetado” por los Miembros Permanentes, resultó evidente que era el indicado para obtener la recomendación del Consejo de Seguridad.

¹⁶ Los resultados completos de las seis votaciones informales están disponibles en 1 for 7 Billion, “Outcome of UN Security Council Straw Polls”, en <http://www.1for7billion.org/outcome-of-straw-polls/> (fecha de consulta: 12 de junio de 2016).

El representante permanente de Rusia, en su calidad de presidente en turno del Consejo, anunció a los medios que había un claro favorito en la persona de Guterres. Al día siguiente, se convocó a una sesión formal del Consejo de Seguridad, en la que sus 15 miembros aprobaron por aclamación la Resolución 2311 (2016), que contiene la siguiente recomendación a la Asamblea General: “Que nombre al Sr. António Guterres Secretario General de las Naciones Unidas por un periodo que comenzará el 1 de enero de 2017 y concluirá el 31 de diciembre de 2021”.¹⁷

Posteriormente, después de una serie de consultas del Presidente de la Asamblea General para determinar el contenido del texto, el 13 de octubre la Asamblea adoptó sin votación la Resolución 71/4, por la que designaba a Guterres como el nuevo Secretario General de la ONU. La Resolución incluyó por primera vez lenguaje que respaldaba el proceso de selección y la transparencia que lo caracterizó, especialmente a través de los debates interactivos. La Resolución incluyó también una referencia al Capítulo XV de la Carta de las Naciones Unidas, para reafirmar la función de la Asamblea General en la elección del Secretario General, de conformidad con el artículo 97 de la Carta.¹⁸ Es preciso notar que el Capítulo XV también incluye el artículo 100, en el que se pide al Secretario General “no solicitar ni recibir instrucciones de ningún gobierno ni de ninguna autoridad ajena a la Organización”.

Conclusión

La elección de António Guterres tuvo, sin lugar a dudas, un carácter histórico para la Organización. Por primera vez, los Estados Miembros de la Asam-

¹⁷ Consejo de Seguridad de la ONU, Recomendación para el nombramiento del Secretario General de las Naciones Unidas, S/RES/2311 (2016), 6 de octubre de 2016, disponible en [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2311\(2016\)&referer=http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/2016.shtml&Lang=S](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2311(2016)&referer=http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/2016.shtml&Lang=S) (fecha de consulta: 2 de junio de 2017).

¹⁸ Asamblea General de la ONU, Nombramiento del Secretario General de las Naciones Unidas, A/RES/71/4, 17 de octubre de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/4&referer=http://www.un.org/depts/dbl/resguide/r71_resolutions_table_en.htm&Lang=S (fecha de consulta: 2 de junio de 2017).

blea General consiguieron imponer su voluntad sobre los del Consejo de Seguridad y reafirmar el papel que corresponde a la Asamblea para elegir a quien ocupará el cargo más importante de las Naciones Unidas.

Como quedó en evidencia, y en comparación con la práctica histórica de opacidad del Consejo, los avances logrados no son menores. Sin embargo, no son suficientes. El papel del Consejo de Seguridad, y particularmente de sus Miembros Permanentes, sigue siendo determinante. Los Estados Miembros, como México, que han pregonado durante años la necesidad de reformar y modernizar a la Organización, deben seguir impulsando esta agenda de transparencia, democracia y empoderamiento de la Asamblea General. Como lo afirmó la delegación de México en el debate abierto del Consejo de Seguridad sobre sus métodos de trabajo, celebrado el 19 de julio de 2016, en pleno proceso de selección del Secretario General, una vía para lograr esta democratización es que el Consejo de Seguridad recomiende a más de un candidato a la Asamblea General para dejar la decisión final a esta última. Otra propuesta ampliamente discutida, y que debe seguir siendo impulsada por México, es la del mandato único para el Secretario General, evitando las connivencias naturales que genera la voluntad de ser reelecto al puesto.

La elección de 2016 no sólo fue histórica; será un parteaguas para la Organización. Otros procesos de designación, tales como la elección en 2017 del director general de la UNESCO, han emulado la práctica de los diálogos interactivos inaugurados en la Asamblea General. No hay marcha atrás. Ahora es preciso continuar, seguir impulsando la transparencia y la apertura. Sólo así podrán los Estados, y a fin de cuentas los ciudadanos del mundo, apropiarse plenamente de la Organización de las Naciones Unidas.