

Trabajo Fin de Máster

La paradoja de la paz y la seguridad

La urgencia y los obstáculos de la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el siglo XXI

AUTORA

María Florencia Carballo Nievas

CURSO

2024-2025

Málaga, septiembre de 2025

Índice general

Resumen	1
Palabras clave	1
Abstract	2
Keywords	2
Siglas y abreviaturas	3
1 Introducción y justificación	4
1.1. El problema	4
1.2. Justificación de la investigación	5
1.3. Objeto y delimitación	5
1.4. Objetivos	6
1.5. Propositiones de trabajo	6
1.6. Aportación	7
1.7. Estructura	8
2 Marco teórico y estado de la cuestión	9
2.1. Advertencia preliminar sobre el objeto teórico	9
2.2. Los fundamentos normativos	9
2.3. Estado de la cuestión	12
2.4. Conceptos operativos	14
3 Metodología	16
3.1. Enfoque y diseño	16
3.2. La escala de umbral jurídico	16
3.3. Selección de casos	18
3.4. Fuentes y triangulación	19
3.5. Limitaciones metodológicas	20
4 Génesis y arquitectura jurídica del Consejo de Seguridad	21
4.1. El fracaso que se pretendía evitar	21
4.2. De Dumbarton Oaks a San Francisco	21

4.3. La única reforma consumada	23
4.4. El procedimiento de enmienda como doble candado	24
4.5. La práctica como fuente de transformación	26
5 La parálisis del Consejo: análisis de casos	28
5.1. El uso del veto en perspectiva	28
5.2. Siria: el veto en protección de un cliente	29
5.3. Ucrania: el veto ejercido por el agresor	30
5.4. Gaza: el veto en protección de un aliado	31
5.5. Ruanda y Srebrenica: el bloqueo sin veto	32
5.6. Libia: el caso de contraste	33
5.7. Valoración	34
6 El desajuste entre la composición, el mandato y la agenda	35
6.1. La dimensión representativa	35
6.2. La dimensión material: el mandato frente a las amenazas contemporáneas	36
6.3. La dimensión económica	38
7 Los modelos de reforma, el proceso negociador y las posiciones de los actores	42
7.1. El foro donde se negocia	42
7.2. Los modelos de reforma	43
7.3. La reforma del derecho de veto	46
7.4. Las posiciones de los miembros permanentes	48
7.5. La mayoría silenciosa	49
8 La escala de umbral jurídico aplicada	50
8.1. Clasificación de las iniciativas registradas	50
8.2. El resultado	51
8.3. Consecuencias para la lectura del debate	52
8.4. La frontera desatendida del nivel IV	52
9 Implicaciones jurídicas y riesgos de la reforma	53
9.1. La reforma como problema de derecho internacional	53
9.2. La jurisprudencia internacional sobre el Consejo	54
9.3. El artículo 27.3 y la vía de la práctica ulterior	55
9.4. Los riesgos de una reforma mal diseñada	58
10 Una agenda de reforma factible	61
10.1. Criterio de ordenación	61
10.2. Nivel II: consolidación de los métodos de trabajo	61
10.3. Nivel III: activación de las competencias de la Asamblea	62
10.4. Nivel V: el diseño que maximiza la probabilidad	62

10.5. Recomendaciones por actor	63
10.6. La secuencia	64
11 Conclusiones	65
11.1. Respuesta al objetivo general	65
11.2. Respuesta a las proposiciones de trabajo	65
11.3. La aportación y sus límites	66
11.4. Limitaciones del estudio	67
11.5. Líneas de investigación futura	67
11.6. Consideración final	68
Referencias bibliográficas	69
Normativa y documentos oficiales	69
Jurisprudencia	70
Monografías y capítulos de obra colectiva	70
Artículos de revista	72
Informes y fuentes de seguimiento	72
Anexo I. Cronología de la reforma del Consejo de Seguridad	73
Anexo II. Documentos de Naciones Unidas citados, por signatura	75

Índice de cuadros

3.1	Escala de umbral jurídico de las vías de transformación del Consejo de Seguridad. Elaboración propia.	17
3.2	Casos seleccionados y criterio de variación.	19
5.1	Uso del derecho de veto desde 2011. Elaboración propia a partir de la lista oficial de la Biblioteca Dag Hammarskjöld y del seguimiento de Security Council Report.	28
8.1	Iniciativas de reforma del Consejo de Seguridad clasificadas por umbral jurídico, 1993-2025. Elaboración propia.	50
A.1	Cronología de la reforma del Consejo de Seguridad, 1944-2025, con indicación del nivel de umbral jurídico. Elaboración propia.	73
B.1	Relación de documentos de Naciones Unidas citados en el trabajo. Elaboración propia.	75

Resumen

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas conserva la composición que le fijó la reforma de 1965 y la regla de votación que estableció la Carta en 1945. En ese intervalo la Organización ha pasado de cincuenta y un Estados miembros a ciento noventa y tres, y el orden internacional se ha transformado por completo. La literatura especializada y la práctica diplomática atribuyen ese inmovilismo a la resistencia de los cinco miembros permanentes y concluyen que la reforma seguirá siendo inviable mientras esa resistencia se mantenga.

Esta investigación cuestiona la premisa sobre la que descansa tal conclusión, que consiste en identificar la reforma del Consejo con la enmienda de la Carta. Para someterla a prueba se construye un instrumento de clasificación propio, denominado escala de umbral jurídico, que ordena en cinco niveles las vías por las que puede transformarse el funcionamiento del órgano, atendiendo al requisito normativo que cada una exige. Su aplicación a las iniciativas registradas entre 1993 y 2025 muestra que todas las modificaciones efectivas se han producido en los cuatro niveles inferiores y ninguna en el quinto.

El trabajo obtiene además dos hallazgos complementarios. El primero afecta a la naturaleza del bloqueo: el examen de seis casos, uno de ellos de acción efectiva, revela que la incapacidad del Consejo se concentra en los expedientes donde un miembro permanente es parte del conflicto o patrocina a una de las partes, de modo que no cabe hablar de una parálisis general. El segundo afecta al artículo 108 de la Carta, cuyo procedimiento de enmienda somete cualquier modificación a dos consentimientos sucesivos de naturaleza distinta, uno diplomático y otro constitucional interno, quedando este último fuera del alcance de la negociación multilateral.

Sobre esas bases se propone una agenda de reforma ordenada por umbral, cuyo elemento principal consiste en activar el artículo 27.3 de la Carta mediante la práctica ulterior consentida de los Estados miembros.

Palabras clave

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; reforma institucional; derecho de veto; umbral jurídico; práctica ulterior; legitimidad; multilateralismo; seguridad colectiva.

Abstract

The United Nations Security Council retains the composition set by the 1965 reform and the voting rule established by the Charter in 1945. Over that period the Organization has grown from fifty-one Member States to one hundred and ninety-three, and the international order has changed beyond recognition. Specialised scholarship and diplomatic practice attribute this immobility to the resistance of the five permanent members and conclude that reform will remain unfeasible for as long as such resistance endures.

This study questions the premise underlying that conclusion, namely the identification of Security Council reform with amendment of the Charter. To test it, an original classification instrument is developed, termed the legal-threshold scale, ranking across five levels the avenues through which the body's functioning may be transformed according to the normative requirement each entails. Applied to the initiatives recorded between 1993 and 2025, the scale shows that every effective modification has taken place within the four lower levels and none within the fifth.

Two complementary findings emerge. The first concerns the nature of the blockage: an examination of six cases, one of them involving effective action, reveals that the Council's incapacity concentrates in files where a permanent member is party to the conflict or sponsors one of the parties, so that no general paralysis can properly be asserted. The second concerns Article 108 of the Charter, whose amendment procedure subjects any modification to two successive consents of differing nature, one diplomatic and one domestic-constitutional, the latter lying beyond the reach of multilateral negotiation.

On these grounds the study proposes a reform agenda ordered by threshold, whose principal element consists in activating Article 27(3) of the Charter through the consented subsequent practice of Member States.

Keywords

United Nations Security Council; institutional reform; veto power; legal threshold; subsequent practice; legitimacy; multilateralism; collective security.

Siglas y abreviaturas

ACT	Grupo Accountability, Coherence and Transparency
AGNU	Asamblea General de las Naciones Unidas
BRICS	Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica y Estados adheridos desde 2024
C-10	Comité de los Diez de la Unión Africana
CDI	Comisión de Derecho Internacional
CIJ	Corte Internacional de Justicia
CPI	Corte Penal Internacional
CSNU	Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas
CVDT	Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969
E10	Miembros electos del Consejo de Seguridad
FMI	Fondo Monetario Internacional
G4	Alemania, Brasil, India y Japón
IGN	Negociaciones intergubernamentales sobre la reforma del Consejo
OCHA	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OMS	Organización Mundial de la Salud
P5	Miembros permanentes del Consejo de Seguridad
PEID	Pequeños Estados Insulares en Desarrollo
R2P	Responsabilidad de proteger
RwP	Responsibility while Protecting
S-5	Grupo de los Cinco Pequeños
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TPIY	Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia
UA	Unión Africana
UfC	Grupo Uniting for Consensus

Introducción y justificación

1.1. El problema

La Carta de las Naciones Unidas cumple ochenta años en octubre de 2025. La Organización ha pasado en ese tiempo de cincuenta y un Estados miembros a ciento noventa y tres, ha visto desaparecer los imperios coloniales que varios de sus fundadores administraban todavía en 1945, ha atravesado el final del orden bipolar y afronta hoy una distribución del poder que ninguno de aquellos redactores habría reconocido. Su órgano ejecutivo en materia de paz y seguridad mantiene sin embargo la composición que le fijó la única reforma que ha experimentado, en vigor desde 1965, y la regla de votación que le atribuyó la Carta originaria.

Esa desproporción entre la mutación del entorno y la fijeza de la institución podría ser irrelevante. Las organizaciones internacionales no están obligadas a reflejar el mundo que las rodea, y la estabilidad de sus reglas constituye a menudo su principal virtud. El problema que aquí se aborda es más preciso, y admite una formulación operativa: el Consejo de Seguridad ha demostrado en numerosas ocasiones ser incapaz de ejercer la competencia que la Carta le confía con carácter primordial, y esa incapacidad se ha manifestado con particular intensidad en los supuestos donde su intervención resultaba más apremiante.

Nada de lo anterior constituye una novedad. La constatación aparece en los informes de sucesivos Secretarios Generales, en los trabajos de las comisiones designadas por la propia Organización y en una bibliografía académica que se cuenta por centenares de títulos. Lo que llama la atención es el itinerario que el razonamiento suele seguir a partir de ese diagnóstico. Establecida la disfunción, el debate se traslada casi siempre a las propuestas de ampliación de la composición, se recuerda que ninguna puede prosperar sin el consentimiento de los cinco miembros permanentes y se concluye que la reforma no llegará mientras ese consentimiento no se produzca.

Ese itinerario descansa sobre una premisa que rara vez se enuncia y con menor frecuencia todavía se somete a examen: la identificación entre reformar el Consejo y enmendar la Carta. Aceptada dicha identificación, la conclusión pesimista se sigue por necesidad, puesto que el artículo 108 subordina toda enmienda a la ratificación de los cinco Estados cuyo privilegio se pretende

recortar. La premisa, sin embargo, dista de ser evidente, y demostrar que es inexacta constituye el propósito central de estas páginas.

1.2. Justificación de la investigación

Tres razones avalan la pertinencia del trabajo.

La primera atiende al momento. Entre 2022 y 2025 se han concentrado los desarrollos de mayor calado en esta materia desde la Cumbre Mundial de 2005. La Asamblea General adoptó por consenso la resolución 76/262, que obliga a debatir en su seno cada veto ejercido en el Consejo; el Pacto para el Futuro de septiembre de 2024 incorporó la reforma del órgano en los términos más concretos formulados desde los años sesenta; la posición de los Estados Unidos experimentó un giro apreciable en ese mismo mes; y en marzo de 2025 se puso en marcha la iniciativa UN80. Buena parte de la bibliografía disponible en lengua española es anterior a estos hechos y, cuando los recoge, los presenta como episodios inconexos. Existe pues espacio para un análisis que los lea en conjunto.

La segunda razón es de orden práctico. Numerosos Estados dedican a esta cuestión una porción apreciable de su esfuerzo diplomático multilateral, articulado en grupos negociadores que llevan más de dos décadas sosteniendo posiciones que no se han movido. Averiguar dónde existe margen efectivo de transformación y dónde no lo hay tiene consecuencias inmediatas sobre la asignación de ese esfuerzo. Para quien ejerce la diplomacia, un análisis que distinga lo bloqueado de lo disponible es más útil que un catálogo adicional de propuestas.

La tercera razón atañe al rigor del propio debate, que presenta una anomalía poco advertida. Se discuten con detalle los modelos de composición y apenas se examinan las condiciones jurídicas de su implantación. Los artículos 108 y 109 de la Carta se mencionan a menudo y se analizan raras veces, pese a que de ellos depende por entero el desenlace del proceso. El tratamiento que aquí se les dispensa pretende corregir un desequilibrio que no es accesorio: en él reside, según se argumentará, la causa principal de que la discusión se reproduzca sin avanzar.

1.3. Objeto y delimitación

El objeto de la investigación es el proceso de reforma del Consejo de Seguridad entendido como problema de transformación institucional, y no como inventario de propuestas de composición. La delimitación exige tres precisiones.

En cuanto al **alcance material**, el estudio se ocupa del Consejo de Seguridad y no del conjunto de la reforma del sistema de Naciones Unidas. La revitalización de la Asamblea General, la reforma del Consejo Económico y Social o el

procedimiento de designación del Secretario General se abordan únicamente cuando inciden sobre el objeto principal.

En cuanto al **alcance temporal**, el análisis arranca en las conferencias preparatorias de 1944 y alcanza hasta septiembre de 2025. El período de estudio intensivo se sitúa entre 1993, año en que la Asamblea General constituyó el grupo de trabajo que inaugura el debate formal contemporáneo, y 2025.

En cuanto al **alcance conceptual**, se entiende por reforma toda modificación efectiva y duradera del funcionamiento del Consejo, con independencia del instrumento jurídico que la produzca. La amplitud de esta definición es deliberada, pues constituye precisamente el objeto de contraste frente a la noción restrictiva que la bibliografía maneja sin explicitarla.

1.4. Objetivos

El **objetivo general** consiste en determinar en qué condiciones jurídicas y políticas resulta posible transformar el funcionamiento del Consejo de Seguridad, y en evaluar el margen de reforma efectivamente disponible dentro del marco normativo vigente.

De él se derivan los siguientes **objetivos específicos**:

- a) Reconstruir la génesis del diseño institucional del órgano, con atención particular al debate sobre el derecho de veto que tuvo lugar en la Conferencia de San Francisco.
- b) Analizar el procedimiento de enmienda de los artículos 108 y 109 de la Carta y el precedente de la ampliación aprobada en 1963.
- c) Determinar si la incapacidad de acción del Consejo obedece a un patrón identificable, mediante el examen de casos que varíen en el mecanismo de bloqueo e incluyan alguno de acción efectiva.
- d) Evaluar el desajuste entre la composición del órgano y la agenda de seguridad contemporánea, tanto en su dimensión representativa como en la material.
- e) Construir un instrumento que permita ordenar las vías de transformación institucional según la exigencia normativa de cada una y aplicarlo a las iniciativas registradas entre 1993 y 2025.
- f) Examinar las implicaciones jurídicas de la reforma y los riesgos asociados a un diseño deficiente.
- g) Formular una agenda de propuestas ordenada por umbral jurídico y dirigida a actores identificados.

1.5. Propositiones de trabajo

El diseño de la investigación es cualitativo, por lo que no procede formular hipótesis susceptibles de contraste estadístico. Sí es exigible enunciar las

proposiciones que orientan el análisis y que reciben respuesta expresa en las conclusiones.

Primera. La incapacidad de acción del Consejo no presenta carácter general, sino que se concentra en los expedientes donde un miembro permanente es parte del conflicto o patrocina a una de las partes.

Segunda. La probabilidad de que una iniciativa de reforma llegue a materializarse guarda relación inversa con el umbral jurídico que exige, al margen de su ambición sustantiva y del respaldo político que reúna.

Tercera. La ausencia de reforma no genera inmovilismo, sino desplazamiento: los Estados que se consideran infrarrepresentados trasladan su actividad a foros alternativos y erosionan la centralidad del Consejo sin necesidad de impugnarlo formalmente.

1.6. Aportación

Un trabajo de fin de máster no aspira a producir doctrina en el sentido en que lo hace una tesis doctoral, pero tampoco debe limitarse a ordenar lo ya publicado. Conviene por ello precisar qué pretende aportar esta investigación y qué queda fuera de su alcance.

No se aportan datos primarios inéditos. No hay entrevistas, ni acceso a documentación reservada, ni trabajo de archivo. Las fuentes son públicas y están al alcance de cualquier investigador.

Sí se ofrecen, en cambio, tres elementos.

El primero es un **instrumento de clasificación**. La escala de umbral jurídico, construida en el capítulo tercero, ordena las vías de transformación del Consejo en cinco niveles definidos por el requisito normativo de cada uno, desde el compromiso político sin efecto vinculante hasta la enmienda formal del artículo 108. Su utilidad es discriminante antes que descriptiva: permite comparar sobre una base común propuestas de contenido heterogéneo, operación que la bibliografía, organizada por modelos de composición, no está en condiciones de realizar.

El segundo es un **hallazgo empírico** obtenido mediante ese instrumento. Aplicada la escala a las iniciativas registradas en tres décadas, se comprueba que la totalidad de las modificaciones efectivas se sitúa en los niveles primero a cuarto y que ninguna se ha producido en el quinto desde 1965. Lo que discrimina entre las iniciativas que prosperan y las que no es el umbral que exigen, y no su ambición, su justicia intrínseca ni el volumen de apoyos que congregan.

El tercero es una **propuesta normativa**. Identificado el cuarto nivel de la escala, la modificación por práctica ulterior consentida, como la frontera menos explorada del margen disponible, se propone su activación respecto del artículo 27.3 de la Carta, precepto que obliga a abstenerse a la parte en una controversia y que constituye la única limitación al veto que el texto ya contiene. La propuesta

se apoya en un precedente judicial firme, la opinión consultiva sobre Namibia de 1971, donde la Corte Internacional de Justicia aceptó que la regla de votación del Consejo había sido modificada por la práctica sin mediar enmienda alguna.

1.7. Estructura

El trabajo se ordena en once capítulos.

El capítulo segundo fija el marco teórico y el estado de la cuestión, cartografiando los enfoques desde los que se ha abordado la reforma y precisando los conceptos que el análisis emplea. El tercero expone la metodología y construye la escala de umbral jurídico.

Los capítulos cuarto a séptimo desarrollan el análisis sustantivo. El cuarto reconstruye la génesis y la arquitectura jurídica del órgano. El quinto estudia la parálisis a través de seis casos. El sexto examina el desajuste entre la composición y la agenda contemporánea, incluida su dimensión económica. El séptimo presenta los modelos de reforma, el proceso negociador y las posiciones de los actores.

El capítulo octavo aplica la escala y expone el resultado central de la investigación. El noveno analiza las implicaciones jurídicas de la reforma, con particular atención al artículo 27.3, y valora los riesgos de un diseño deficiente. El décimo formula la agenda aplicada.

Cierran el trabajo las conclusiones, las referencias bibliográficas y dos anexos de consulta.

Marco teórico y estado de la cuestión

2.1. Advertencia preliminar sobre el objeto teórico

La reforma del Consejo de Seguridad ocupa un lugar incómodo entre disciplinas. Los internacionalistas la tratan como problema de derecho de las organizaciones internacionales, los politólogos como problema de negociación entre potencias y los estudiosos de la gobernanza global como síntoma de una crisis más amplia del multilateralismo. Cada aproximación ilumina una parte y desatiende las restantes, y la escasa comunicación entre ellas explica en buena medida por qué el debate se repite sin desplazarse.

El marco que aquí se adopta procura evitar esa fragmentación. Toma del derecho internacional el análisis de los instrumentos normativos disponibles, de la ciencia política el estudio de los mecanismos que explican la persistencia de los arreglos institucionales, y de la literatura sobre gobernanza global los conceptos que permiten interpretar el desplazamiento hacia foros alternativos. La integración no es ecléctica: responde a la naturaleza del objeto, que es simultáneamente jurídico y político y no admite un tratamiento que prescinda de cualquiera de las dos dimensiones.

2.2. Los fundamentos normativos

2.2.1. Una competencia conferida

El Consejo de Seguridad no es un órgano representativo al modo de la Asamblea General ni un órgano de composición técnica al modo de sus comisiones subsidiarias. Su naturaleza es la de un órgano de competencia delegada. Según el artículo 24.1 de la Carta, los Estados miembros le confieren la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales y reconocen que, al desempeñar las funciones que esa responsabilidad le impone, el Consejo actúa en nombre de ellos.

La construcción presenta tres rasgos cuyas consecuencias conviene desarrollar. La competencia es conferida, de manera que su fundamento último reside en el consentimiento de los Estados y no en una autoridad propia del órgano. Es además primordial y no exclusiva, extremo que el propio artículo 24 reconoce al reservar funciones concurrentes a la Asamblea General y que la

Corte Internacional de Justicia confirmó en la opinión consultiva sobre ciertos gastos, al declarar que la responsabilidad del Consejo es primaria pero no excluyente (CIJ, 1962). Y se ejerce en nombre de los miembros, lo que introduce una relación de representación.

De este último rasgo deriva una consecuencia que el debate suele desatender. La discusión sobre el Consejo se plantea habitualmente en términos de eficacia, esto es, como problema de un órgano que funciona mal. Cabe plantearla también en términos de mandato, como problema de un órgano que incumple una función ejercida por delegación. La diferencia no es retórica. La primera formulación admite como respuesta la resignación ante una institución imperfecta; la segunda abre la cuestión de la rendición de cuentas del mandatario frente al mandante, que es exactamente la lógica sobre la que Liechtenstein construyó la iniciativa que desembocó en la resolución 76/262 de 2022.

2.2.2. El carácter vinculante

El artículo 25 dispone que los miembros convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo. Se trata de la norma que con mayor amplitud atribuye en el ordenamiento internacional, a un órgano de composición restringida, la facultad de generar obligaciones para Estados que no han intervenido en su adopción, excepción de considerable calado al principio del consentimiento como fundamento de la obligación internacional (Kelsen, 2000).

Dos cuestiones han ocupado a la doctrina. La primera es si el carácter vinculante se circunscribe a las decisiones adoptadas en el marco del capítulo VII. La Corte Internacional de Justicia se pronunció en sentido negativo en la opinión consultiva sobre Namibia, donde estableció que la obligatoriedad de una resolución debe determinarse atendiendo a sus términos, a los debates que la precedieron y a las disposiciones invocadas, y no solamente a su encuadre formal (CIJ, 1971).

La segunda cuestión es si el Consejo se halla sometido a límites jurídicos y a quién corresponde constatarlos. La respuesta más citada procede de la Sala de Apelaciones del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, que en el asunto *Tadić* afirmó que el órgano dispone de una discrecionalidad amplia pero no ilimitada, sujeta a los límites derivados de la Carta de la que emanan sus poderes (TPIY, 1995). La cuestión conexa, relativa a la posibilidad de que un tribunal internacional revise la conformidad de una resolución con la Carta, quedó planteada sin resolverse en el asunto *Lockerbie* (CIJ, 1992) y permanece abierta.

2.2.3. La regla de votación

El artículo 27 distingue entre cuestiones de procedimiento, que se deciden por el voto afirmativo de nueve miembros cualesquiera, y las restantes, que

requieren el voto afirmativo de nueve miembros incluidos los de todos los permanentes.

Esta segunda regla incorpora una salvedad decisiva para el argumento que aquí se sostiene. El párrafo tercero del artículo 27 concluye disponiendo que, en las decisiones adoptadas en virtud del capítulo VI y del párrafo 3 del artículo 52, la parte en una controversia se abstendrá de votar. Existe por tanto una limitación al derecho de veto inscrita en la propia Carta, vigente y jamás derogada, cuyo fundamento es un principio general del derecho presente en todos los sistemas jurídicos: nadie puede ser juez en su propia causa.

Su aplicación práctica ha sido escasa, por razones que se examinan en el capítulo noveno. Interesa retener aquí que su sola existencia altera los términos habituales del debate, pues la pregunta pertinente deja de ser si el veto debe limitarse para convertirse en por qué no se aplica la limitación que ya existe.

El precepto encierra además una segunda particularidad, cuya exposición corresponde al capítulo cuarto y cuyo aprovechamiento argumental, al noveno: su tenor literal exige el voto afirmativo de todos los permanentes, y la práctica ha establecido desde 1946 que la abstención no impide la adopción del acuerdo.

2.2.4. Autorregulación y procedimiento de enmienda

Dos preceptos adicionales resultan imprescindibles para el análisis y se citan con escasa frecuencia en el debate divulgativo.

El artículo 30 establece que el Consejo dictará su propio reglamento. Constituye la base jurídica de una competencia de autoorganización que no precisa intervención de ningún otro órgano ni ratificación alguna. Ochenta años después de su constitución, el Consejo sigue operando con un reglamento que él mismo califica de provisional, circunstancia que refleja, antes que un descuido administrativo, el interés de los miembros permanentes en preservar cierto margen de indefinición procedimental (Sievers y Daws, 2014).

El artículo 108 dispone que las reformas a la Carta entrarán en vigor cuando hayan sido adoptadas por el voto de dos tercios de los miembros de la Asamblea General y ratificadas, de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales, por las dos terceras partes de los miembros, incluidos todos los permanentes del Consejo. El artículo 109, por su parte, prevé la convocatoria de una conferencia general de revisión, que puede acordarse sin que el veto opere, pero somete la entrada en vigor de cualquier modificación resultante al mismo requisito de ratificación. La válvula de flexibilidad quedó así sujeta al mismo cierre que pretendía relajar.

2.3. Estado de la cuestión

La bibliografía sobre la reforma del Consejo es abundante y heterogénea. Cabe ordenarla en cinco enfoques que responden a preguntas distintas y que dialogan poco entre sí.

2.3.1. El enfoque realista

Sostiene que la composición del Consejo refleja necesariamente la distribución del poder efectivo y que su reforma solo puede seguir a un cambio en esa distribución, nunca anticiparlo. En su versión más elaborada el argumento no niega el desajuste, sino que lo considera secundario: una institución empeñada en obligar a las grandes potencias contra su voluntad sería abandonada por ellas, de modo que el veto opera como garantía de permanencia. La formulación clásica corresponde a Inis Claude, que caracterizó el privilegio como el precio necesario de la participación (Claude, 1971), y su versión contemporánea más explícita procede de Bolton (2007).

Este enfoque explica la persistencia del arreglo mejor que ningún otro y advierte con acierto frente a propuestas cuyo efecto probable sería la desertión de los actores decisivos. Su límite reside en que no da cuenta de las modificaciones efectivas que sí se han producido, ni explica por qué los miembros permanentes han aceptado restricciones a su discrecionalidad en materia de métodos de trabajo o de rendición de cuentas ante la Asamblea. Un marco que solo predice inmovilidad carece de capacidad para distinguir entre lo que cambia y lo que no.

2.3.2. El enfoque institucionalista

Analiza el Consejo como institución sometida a dinámicas propias de inercia y adaptación, con independencia de las preferencias inmediatas de sus miembros. Recurre a la noción de dependencia de la trayectoria, formulada por Pierson (2000), para explicar por qué los arreglos fundacionales resisten al cambio aunque hayan dejado de ser eficientes: quienes se benefician adaptan sus estrategias a las reglas existentes, desarrollan intereses en su mantenimiento y disponen de puntos de veto formales que multiplican su capacidad de resistencia.

La literatura sobre diseño de instituciones internacionales aporta un complemento relevante. Koremenos, Lipson y Snidal (2001) mostraron que los Estados que anticipan incertidumbre sobre la distribución futura de beneficios tienden a incorporar cláusulas de revisión o mecanismos de renegociación. La Carta carece de un instrumento operativo de esa naturaleza, y esa carencia no es casual ni menor: constituye un hallazgo de diseño que explica por qué la adaptación del Consejo depende íntegramente de vías informales.

El nivel de abstracción de este enfoque dificulta, en cambio, el paso a recomendaciones concretas, y su aplicación específica al Consejo de Seguridad sigue siendo escasa si se compara con otros ámbitos de la gobernanza global.

2.3.3. El enfoque de la legitimidad

Sitúa el problema en la relación entre la autoridad del órgano y la creencia de sus destinatarios en el carácter apropiado de sus decisiones. Su formulación de referencia corresponde a Hurd (1999, 2007), para quien la legitimidad constituye un recurso distinto tanto de la legalidad como de la coerción, y determina el coste de ejecución de lo decidido. Voeten (2005) aportó el anclaje empírico al demostrar que el valor legitimador del Consejo procede precisamente de que su autorización no es automática, de manera que un órgano dispuesto a autorizar cualquier cosa perdería la capacidad de legitimar algo.

De aquí se sigue una advertencia que este trabajo asume: una reforma que incrementase la representatividad a costa de la capacidad de decidir destruiría el recurso que pretende proteger. El límite del enfoque consiste en tratar la legitimidad como magnitud continua sin especificar umbrales, lo que dificulta determinar cuándo su erosión alcanza un punto crítico.

2.3.4. El enfoque jurídico

Considera la Carta un instrumento de naturaleza cuasi constitucional y examina el Consejo como órgano sujeto a límites materiales derivados de ella. Su referencia principal en materia de reforma sigue siendo la monografía de Fassbender (1998), que constituye el tratamiento más completo del derecho de veto desde esta perspectiva, y su instrumento de trabajo por excelencia es el comentario de Simma, Khan, Nolte y Paulus (2012).

Es el único enfoque que analiza con detalle el procedimiento de enmienda y las condiciones jurídicas de la transformación institucional, y también el que incorpora de manera sistemática la jurisprudencia pertinente. Su producción principal se concentra, sin embargo, en los años noventa, y no ha asimilado todavía los desarrollos posteriores a 2015, en particular la resolución 76/262 y su encaje en la teoría de las fuentes.

2.3.5. El enfoque crítico y las perspectivas del Sur Global

Agrupar las lecturas que interpretan el Consejo como manifestación institucional de una jerarquía heredada del orden colonial y que dudan de que la ampliación de la categoría permanente corrija esa jerarquía en lugar de extenderla. Comprende tanto la corriente académica de las aproximaciones del Tercer Mundo al derecho internacional como las posiciones diplomáticas articuladas por la Unión Africana y los trabajos de autores como Mahbubani

(2013), que sitúa la resistencia a la reforma en el marco más amplio de la transición del poder global.

Es el enfoque que mejor explica la reclamación africana en sus propios términos y el que advierte con mayor claridad frente a una ampliación que consolidaría una estratificación de tres niveles. Su capacidad prescriptiva resulta, en cambio, limitada, en la medida en que la alternativa a una reforma imperfecta suele ser la ausencia de reforma.

2.3.6. El vacío que este trabajo pretende cubrir

Los cinco enfoques comparten un rasgo que conviene destacar porque de él arranca la aportación de esta investigación. Todos ordenan el análisis en función del contenido de las propuestas, esto es, de quién debe entrar en el Consejo, con qué prerrogativas y con qué justificación. Ninguno lo ordena en función del instrumento jurídico que cada propuesta requiere.

La consecuencia es que se discuten en el mismo plano propuestas jurídicamente incomparables. La ampliación de la categoría permanente y la reforma de la titularidad de expedientes se debaten como si fueran dos opciones sobre una misma mesa, cuando la primera exige la ratificación de cinco parlamentos nacionales y la segunda una decisión del propio Consejo. Esa equiparación implícita produce la conclusión pesimista generalizada, porque al medir todas las propuestas con la vara de la más exigente se concluye que ninguna resulta viable.

2.4. Conceptos operativos

Cuatro nociones se emplean a lo largo del trabajo con un sentido preciso.

Por **umbral jurídico** se entiende el requisito normativo mínimo que una modificación institucional debe satisfacer para producir efectos. No alude a la dificultad política de una propuesta sino a la exigencia formal del ordenamiento, de modo que dos propuestas de contenido idéntico pueden situarse en umbrales distintos según el instrumento por el que se canalicen.

Por **práctica ulterior consentida** se entiende la conducta de las partes en la aplicación de un tratado por la cual conste su acuerdo acerca de la interpretación de este, en los términos del artículo 31.3.b) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y de las conclusiones adoptadas por la Comisión de Derecho Internacional (2018).

Por **parálisis selectiva** se entiende la incapacidad de acción circunscrita a un subconjunto identificable de expedientes, por oposición a una inoperancia general. La distinción importa porque una parálisis selectiva resulta más lesiva para la legitimidad que una general, al ser atribuible a la identidad de los implicados y no a una limitación estructural neutra.

Por **multilateralismo contestado** se entiende la estrategia de los Estados insatisfechos con una institución cuya reforma no logran, consistente en trasladar la cuestión a foros existentes más favorables o en crear instituciones alternativas, sin impugnar formalmente la original (Morse y Keohane, 2014).

Metodología

3.1. Enfoque y diseño

La investigación adopta un enfoque cualitativo de carácter explicativo. No se limita a describir el estado del debate, sino que pretende dar cuenta de un fenómeno concreto: por qué determinadas iniciativas de transformación institucional llegan a materializarse y otras no, cuando en ocasiones las primeras cuentan con un respaldo político sensiblemente menor.

El diseño combina tres estrategias, cada una orientada a una de las proposiciones enunciadas en el capítulo primero. La construcción y aplicación de un instrumento de clasificación atiende a la segunda proposición y constituye el núcleo metodológico del trabajo. El análisis de casos con variación en el mecanismo de bloqueo atiende a la primera. El seguimiento de indicadores de desplazamiento institucional atiende a la tercera.

3.2. La escala de umbral jurídico

3.2.1. Fundamento del instrumento

El estado de la cuestión ha identificado un vacío: la bibliografía clasifica las propuestas por su contenido y no por el instrumento jurídico que requieren, lo que impide compararlas sobre una base común. La escala pretende cubrir esa laguna.

Su lógica parte de una constatación elemental. Toda modificación del funcionamiento de una organización internacional ha de canalizarse por alguna vía normativa, y esas vías no son equivalentes: difieren en el órgano competente, en la mayoría exigida, en la necesidad o no de ratificación interna por los Estados y, en consecuencia, en el número y la naturaleza de los puntos donde la iniciativa puede detenerse. Ordenar las vías conforme a esos requisitos permite anticipar, con independencia del contenido, dónde es probable que una propuesta encalle.

El instrumento es deliberadamente sencillo. No aspira a la condición de índice cuantitativo ni pretende precisión predictiva. Su función consiste en separar lo que está bloqueado por razones estructurales de lo que no lo está, distinción que el debate actual no realiza.

3.2.2. Los cinco niveles

Nivel I. Compromiso político voluntario. Declaración de conducta asumida por Estados a título individual o colectivo, sin efecto jurídico vinculante ni mecanismo de exigencia. No requiere decisión de órgano alguno y su eficacia depende del coste reputacional del incumplimiento.

Nivel II. Autorregulación del Consejo. Modificación del reglamento o de los métodos de trabajo adoptada por el propio Consejo al amparo del artículo 30 de la Carta. No requiere intervención de otro órgano ni ratificación, y es revocable por el mismo procedimiento.

Nivel III. Competencias propias de la Asamblea General. Resolución adoptada por la Asamblea en materias de su competencia conforme a los artículos 10, 11, 14 y 96, sin concurrencia del Consejo y sin que el veto opere. Vincula al Consejo únicamente en la medida en que la Carta lo prevea, pero produce efectos institucionales verificables.

Nivel IV. Modificación por práctica ulterior consentida. Alteración del sentido con que una disposición se aplica, derivada de una conducta reiterada de los Estados miembros que revele su acuerdo interpretativo, conforme al artículo 31.3.b) de la Convención de Viena. No exige enmienda formal, pero sí tiempo, consistencia y ausencia de objeción significativa.

Nivel V. Enmienda formal de la Carta. Modificación del texto conforme a los artículos 108 y 109, sujeta a adopción por dos tercios de la Asamblea General y a ratificación interna por dos tercios de los miembros, incluidos todos los permanentes.

Cuadro 3.1: Escala de umbral jurídico de las vías de transformación del Consejo de Seguridad. Elaboración propia.

Nivel	Vía	Base normativa	Órgano decisor	¿Ratificación interna?	Puntos de bloqueo
I	Compromiso voluntario	Ninguna	Ninguno	No	0
II	Autorregulación del Consejo	Art. 30 de la Carta	Consejo de Seguridad	No	1
III	Competencia de la Asamblea	Arts. 10, 11, 14 y 96	Asamblea General	No	1
IV	Práctica ulterior consentida	Art. 31.3.b) CVDT	Conjunto de los miembros	No	1
V	Enmienda de la Carta	Arts. 108 y 109	Asamblea y Estados	Sí, incluidos los cinco permanentes	2

La columna relativa a la ratificación interna es la decisiva. Solo el nivel V la exige, y solo él traslada por tanto el punto de decisión final desde el terreno de la negociación multilateral hasta el de la política doméstica de cinco Estados. Esa

diferencia cualitativa, y no una gradación continua de dificultad, separa el nivel V de los cuatro anteriores.

3.2.3. Procedimiento de aplicación

Se consideran iniciativas aquellas que hayan sido formalmente presentadas ante un órgano de las Naciones Unidas, adoptadas por un grupo de Estados constituido como tal, o implantadas de hecho en la práctica del Consejo. Quedan excluidas las propuestas académicas carentes de patrocinio estatal.

Cada iniciativa se clasifica según el instrumento que exigiría su implantación completa. Cuando admite implantación parcial en un nivel inferior, se registra en ambos con indicación del alcance respectivo. El resultado se codifica como materializado, parcialmente materializado o no materializado, atendiendo a si ha producido efectos verificables sobre el funcionamiento del órgano. Se verifica finalmente si existe correlación entre el nivel asignado y el resultado.

3.2.4. Límites del instrumento

La escala no mide importancia sustantiva. Una modificación de nivel II puede ser trivial y una de nivel V transformadora, de manera que ordena viabilidad y no relevancia, y su lectura debe combinarse con una valoración del alcance de cada medida.

La asignación admite además casos fronterizos. La distinción entre los niveles III y IV resulta particularmente delicada, puesto que una resolución de la Asamblea puede constituir a un tiempo un acto propio y un elemento de práctica ulterior. Se ha optado por asignar el nivel más bajo compatible con la implantación efectiva, dejando constancia de la ambigüedad en cada caso.

El instrumento tampoco predice el resultado de iniciativas futuras. Establece una regularidad observada en un período determinado, no una ley.

3.3. Selección de casos

El análisis de la primera proposición requiere casos de inacción. Una selección compuesta exclusivamente por episodios de fracaso incurriría en selección por la variable dependiente y no permitiría distinguir entre una parálisis estructural y otra condicionada, dado que todos los casos presentarían idéntico valor en el resultado.

El criterio adoptado es la variación en el mecanismo de bloqueo, con inclusión de un caso de resultado opuesto.

Cuadro 3.2: Casos seleccionados y criterio de variación.

Caso	Mecanismo	Permanente implicado	Resultado
Siria, 2011-2023	Veto en protección de un cliente	Rusia y China	Inacción
Ucrania, 2022-2025	Veto ejercido por el agresor	Rusia	Inacción
Gaza, 2023-2025	Veto en protección de un aliado	Estados Unidos	Inacción
Ruanda, 1994	Ausencia de voluntad, sin veto	Ninguno formalmente	Inacción
Srebrenica, 1995	Mandato desprovisto de medios	Ninguno formalmente	Inacción
Libia, 2011	Abstención de los reticentes	Ninguno como parte	Acción

La inclusión de Libia cumple dos funciones. Corrige el sesgo de selección y permite establecer que la parálisis es condicionada. Presenta, además, un vínculo causal declarado con el caso sirio, puesto que la interpretación del mandato de protección de civiles y su desenlace fueron invocados de manera expresa y reiterada por Rusia y China para justificar su posición posterior.

3.4. Fuentes y triangulación

Las fuentes se jerarquizan en cuatro niveles atendiendo a su valor probatorio.

Las fuentes primarias normativas comprenden la Carta, las resoluciones y decisiones de ambos órganos citadas por su signatura oficial, los informes de los Secretarios Generales y los documentos de posición de los grupos negociadores y de la Unión Africana. Se ha optado por citar todo documento de Naciones Unidas por su símbolo, lo que permite su verificación directa.

La jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia, del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea se emplea como fuente autónoma.

La doctrina académica se restringe a monografías de editoriales universitarias y a artículos publicados en revistas con revisión por pares.

Las fuentes de seguimiento especializado, principalmente Security Council Report y la lista oficial de vetos de la Biblioteca Dag Hammarskjöld, proporcionan los datos cuantitativos sobre la práctica del órgano. La prensa se emplea únicamente para la datación de hechos.

Toda afirmación fáctica relevante se ha contrastado en al menos dos fuentes de naturaleza distinta. Los datos sobre uso del veto se han verificado cruzando el registro oficial con el seguimiento especializado; los relativos a contribuciones financieras, cruzando las escalas de prorrateo aprobadas con

análisis independientes; y las posiciones nacionales se han establecido a partir de declaraciones oficiales y no de interpretaciones periodísticas.

3.5. Limitaciones metodológicas

Cinco limitaciones acotan el alcance de los resultados y se asumen de manera expresa.

La ausencia de trabajo de campo impide contrastar las posiciones declaradas con las reales de los negociadores, carencia que afecta sobre todo al análisis de las posiciones nacionales desarrollado en el capítulo séptimo.

La opacidad de la práctica informal obliga a apoyar el análisis en la actividad formal del Consejo, que es su manifestación parcial. El veto anticipado, esto es, los proyectos retirados o nunca presentados ante la certeza del bloqueo, resulta por definición inobservable, de modo que las cifras empleadas subestiman la incidencia real del fenómeno.

El sesgo de las fuentes hacia publicaciones en lengua inglesa y de procedencia europea y norteamericana persiste pese a los esfuerzos por mitigarlo, en un debate donde las perspectivas africanas y asiáticas resultan centrales.

El carácter abierto del proceso sujeta las conclusiones relativas a la tercera proposición a acontecimientos posteriores a septiembre de 2025.

La escala de umbral jurídico, finalmente, es una construcción propia que no ha sido validada por aplicaciones previas ni contrastada con clasificaciones alternativas, por lo que sus resultados han de leerse como una propuesta de ordenación sujeta a discusión.

Génesis y arquitectura jurídica del Consejo de Seguridad

4.1. El fracaso que se pretendía evitar

Ninguna comprensión del diseño del Consejo de Seguridad resulta posible sin atender al fracaso que sus redactores tenían presente. La Sociedad de Naciones había establecido en 1919 un sistema de seguridad colectiva que descansaba sobre la unanimidad del Consejo y sobre la buena disposición de sus miembros para aplicar sanciones. Ese sistema falló ante la invasión japonesa de Manchuria en 1931, ante la agresión italiana a Etiopía en 1935 y ante la remilitarización alemana de Renania en 1936, y para 1939 había dejado de ser operativo.

Del análisis de aquel fracaso los aliados extrajeron tres conclusiones que condicionaron por completo la arquitectura posterior. La primera, que una organización de seguridad colectiva sin las grandes potencias carece de capacidad de aplicación, lección que la ausencia de los Estados Unidos había puesto de manifiesto desde el primer momento. La segunda, que la exigencia de unanimidad plena entre todos los miembros del órgano ejecutivo bloquea la acción. La tercera, que un sistema desprovisto de medios coercitivos propios queda a merced de la voluntad de sus integrantes.

Estas conclusiones resultaban, sin embargo, parcialmente incompatibles entre sí. Asegurar la participación de las grandes potencias exigía ofrecerles garantías de que la Organización no actuaría contra sus intereses vitales, y semejante garantía solo podía adoptar la forma de un derecho de bloqueo que reintroducía por otra vía el problema de la unanimidad. La tensión entre inclusión y eficacia atraviesa toda la historia del Consejo y no ha encontrado resolución hasta hoy.

4.2. De Dumbarton Oaks a San Francisco

4.2.1. Las conferencias preparatorias

La arquitectura general de la futura organización se fraguó en la conferencia celebrada en Dumbarton Oaks entre agosto y octubre de 1944, con la participación de las delegaciones de Estados Unidos, el Reino Unido, la

Unión Soviética y China. Las propuestas resultantes contemplaban ya un órgano ejecutivo restringido con miembros permanentes, competencia para adoptar medidas coercitivas y una asamblea plenaria de facultades recomendatorias.

La conferencia dejó sin resolver la cuestión más delicada, que era el alcance exacto de la regla de votación en ese órgano ejecutivo. La delegación soviética defendía un derecho de bloqueo absoluto, extensible incluso a la inclusión de asuntos en el orden del día y aplicable con independencia de que el Estado interesado fuese parte en la controversia. Las delegaciones estadounidense y británica sostenían una posición más matizada, favorable a excluir del privilegio aquellos supuestos en que un miembro permanente estuviera directamente implicado.

El desacuerdo se resolvió en Yalta, en febrero de 1945, mediante la fórmula que lleva el nombre de aquella conferencia. Distinguió entre cuestiones de procedimiento, sustraídas al veto, y cuestiones sustantivas, sometidas a él, e incorporó la salvedad relativa a las partes en una controversia que hoy figura en el artículo 27.3 de la Carta.

4.2.2. La Conferencia de San Francisco y la resistencia a la fórmula

El episodio que mejor ilumina la naturaleza del acuerdo, y el que la bibliografía divulgativa suele omitir, tuvo lugar en San Francisco entre abril y junio de 1945.

Los Estados ajenos al grupo patrocinador articularon una oposición sostenida al derecho de veto. La encabezó la delegación australiana, dirigida por su ministro de Asuntos Exteriores Herbert Evatt, y contó con el respaldo de un número considerable de delegaciones latinoamericanas y europeas de tamaño medio. Las objeciones se concentraron en dos frentes.

La primera objeción era de principio. El derecho de veto resultaba incompatible con la igualdad soberana que el propio proyecto proclamaba en su artículo 2.1, y consagraba una jerarquía que el instrumento negaba en su parte declarativa.

La segunda objeción, más incisiva desde el punto de vista técnico, anticipaba el problema que ochenta años después continúa vigente. Si la calificación de una cuestión como procedimental o sustantiva constituía a su vez una cuestión sustantiva, cualquier miembro permanente podría vetar primero la calificación y después el fondo, neutralizando así la salvedad relativa a las partes en una controversia. El mecanismo se conoce desde entonces como doble veto.

Las cuatro potencias patrocinadoras respondieron mediante una declaración interpretativa conjunta fechada el 7 de junio de 1945, que confirmó expresamente la existencia del doble veto y su carácter deliberado. El documento no oculta el problema identificado por las delegaciones menores: lo asume como precio de la participación de las grandes potencias. Ante la disyuntiva entre una organización sin veto y sin grandes potencias, o con ambos, la conferencia optó por lo segundo.

4.2.3. Consecuencias de esta reconstrucción

De lo anterior se sigue una consecuencia analítica que conviene retener a lo largo del trabajo. El derecho de veto no fue un defecto sobrevenido, ni una concesión arrancada por sorpresa, ni el producto de un descuido en la redacción. Constituyó una condición explícita, discutida en público, y aceptada con plena conciencia de sus efectos por una mayoría que la juzgaba preferible a la repetición del fracaso de Ginebra.

Los argumentos que hoy se esgrimen contra el veto fueron formulados con precisión notable en 1945 y expresamente desestimados entonces. Quien sostiene que el privilegio resulta incompatible con la igualdad soberana repite una objeción que la delegación australiana formuló en aquella conferencia; quien denuncia que el doble veto vacía la obligación de abstención del artículo 27.3 reproduce el argumento al que las cuatro potencias respondieron el 7 de junio. Esta constatación no priva de fundamento a tales objeciones, pero sí obliga a matizar la retórica del anacronismo sobrevenido con que suele presentarse el problema.

4.3. La única reforma consumada

4.3.1. El contexto de 1963

El Consejo ha sido reformado una vez. Mediante la resolución 1991 A (XVIII), adoptada el 17 de diciembre de 1963, la Asamblea General aprobó enmiendas a los artículos 23, 27 y 61 de la Carta. Las enmiendas elevaron el número de miembros del Consejo de once a quince, ampliando de seis a diez la categoría electa, y elevaron correlativamente la mayoría requerida de siete a nueve votos afirmativos. Entraron en vigor el 31 de agosto de 1965.

El episodio merece un tratamiento detenido, pues constituye el único dato empírico disponible acerca de las condiciones en que el procedimiento del artículo 108 puede superarse, y la bibliografía lo despacha por lo general en una nota.

El factor desencadenante fue exógeno a la Organización y consistió en una transformación radical de la composición de la Asamblea General. Entre 1955 y 1963 el número de Estados miembros pasó de sesenta a más de ciento diez como consecuencia de los procesos de descolonización, particularmente intensos en el continente africano. La desproporción entre esa membresía y un Consejo de once miembros diseñado para una organización de cincuenta y uno se volvió políticamente insostenible.

4.3.2. La resistencia inicial y su superación

La adopción de la resolución no contó con el respaldo entusiasta de los miembros permanentes. Varios de ellos se abstuvieron o formularon reservas, y

algunos manifestaron dudas sobre la oportunidad de modificar la Carta en aquel momento. La ratificación posterior, que constituía el requisito verdaderamente exigente, se produjo bajo la presión sostenida de la nueva mayoría de la Asamblea, en un contexto internacional donde la negativa habría tenido un coste reputacional considerable ante los Estados recién independizados, cuya adhesión disputaban entonces ambos bloques.

4.3.3. El carácter acotado del paquete

Un tercer rasgo del precedente resulta especialmente pertinente para el diseño de propuestas actuales, y suele pasar inadvertido. La reforma de 1963 no alteró la categoría de miembros permanentes ni tocó el derecho de veto. Se limitó a ampliar la categoría electa y a ajustar la mayoría requerida en consecuencia.

Dicho de otro modo, se negoció y se aprobó exactamente aquello que no afectaba al núcleo del privilegio. Lo que se pedía ratificar a los parlamentos de las cinco potencias no era una reducción de su propia posición, sino un incremento del número de asientos rotatorios, medida cuyo coste para ellas resultaba modesto y cuyo rechazo habría resultado difícil de justificar.

De aquí se deriva una regla de diseño que orientará el análisis desarrollado en los capítulos octavo y décimo: la probabilidad de superar el procedimiento del artículo 108 guarda relación inversa con la magnitud de lo que se pide ceder, y no depende de manera principal ni de la justicia de la propuesta ni del número de sus partidarios.

4.4. El procedimiento de enmienda como doble candado

4.4.1. Dos requisitos de naturaleza distinta

El artículo 108 no establece un requisito, sino dos, y su naturaleza difiere cualitativamente.

El primero es de orden diplomático y consiste en la adopción del proyecto de enmienda por el voto de dos tercios de los miembros de la Asamblea General, esto es, ciento veintinueve votos afirmativos en la composición actual. Se trata de una exigencia elevada, pero opera en el terreno propio de la negociación multilateral. Los actores son delegaciones acreditadas ante la Organización, el objeto es una votación única y el proceso admite las técnicas habituales de construcción de mayorías, desde la vinculación de expedientes hasta la concesión recíproca en materias ajenas.

El segundo requisito es de orden constitucional interno y consiste en la ratificación de la enmienda por dos tercios de los miembros, incluidos los cinco permanentes, de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales. La remisión a esos procedimientos altera por completo la naturaleza de la exigencia, pues no basta con el consentimiento del ejecutivo

manifestado en Nueva York: se requiere aquel que cada ordenamiento interno determine, y en la mayoría de los casos corresponde al poder legislativo mediante mayorías cualificadas.

4.4.2. Por qué la distinción resulta decisiva

Los miembros permanentes disponen, en consecuencia, de dos vetos de naturaleza diversa, y el segundo escapa a los instrumentos de la diplomacia multilateral.

El primero se ejerce ante interlocutores identificados, en un foro cuyas reglas son conocidas por todos, y admite negociación, presión y compensación. El segundo se ejerce en sedes parlamentarias nacionales cuya composición responde a lógicas electorales domésticas por completo ajenas al expediente. En el caso de los Estados Unidos, la ratificación de un tratado exige el consentimiento de dos tercios del Senado, mayoría que en las últimas décadas ha resultado inalcanzable incluso para instrumentos dotados de respaldo internacional prácticamente unánime y desprovistos de coste aparente para el interés nacional. Ningún compromiso asumido por una administración vincula a esa cámara.

Esta distinción obliga a matizar la trascendencia atribuida a determinados acontecimientos recientes. El anuncio formulado por la embajadora Thomas-Greenfield en septiembre de 2024, favorable a la creación de dos asientos permanentes africanos y a la apertura de una negociación basada en texto, representa un movimiento apreciable en el primer umbral y carece de incidencia sobre el segundo. Otro tanto cabe afirmar de los compromisos recogidos en el Pacto para el Futuro, cuyo valor reside en la construcción de la mayoría necesaria para la adopción y no en la superación del requisito de ratificación.

4.4.3. La válvula inservible del artículo 109

El artículo 109 previó un mecanismo de flexibilidad adicional bajo la forma de una conferencia general de revisión de la Carta, cuya convocatoria puede acordarse por dos tercios de la Asamblea y el voto de nueve miembros cualesquiera del Consejo, sin que el veto opere en ese punto.

El párrafo segundo del mismo precepto neutraliza, sin embargo, el mecanismo, al someter la entrada en vigor de cualquier modificación recomendada por la conferencia al mismo requisito de ratificación por todos los permanentes. La válvula quedó así sujeta al mismo cierre que pretendía relajar.

Esta observación adquiere relieve a la luz de la literatura sobre diseño de instituciones internacionales. Koremenos, Lipson y Snidal (2001) mostraron que los Estados que anticipan incertidumbre sobre la distribución futura de los beneficios de un acuerdo incorporan cláusulas de revisión, mecanismos de renegociación o previsiones de extinción. La Carta contiene la apariencia de un mecanismo semejante y carece de su sustancia, y esa carencia explica

que la adaptación del Consejo haya dependido durante ochenta años de vías informales.

4.5. La práctica como fuente de transformación

4.5.1. La abstención voluntaria

El tenor literal del artículo 27.3 exige el voto afirmativo de todos los miembros permanentes para la adopción de decisiones sustantivas. Aplicado con rigor, ese texto convertiría cualquier abstención en un veto y habría hecho inoperante al Consejo desde sus primeros años.

La práctica estableció lo contrario. Desde 1946 las abstenciones de miembros permanentes no han impedido la adopción de resoluciones, y esa desviación del texto no ha suscitado objeción sostenida por parte de la membresía. Cuando el asunto llegó ante la Corte Internacional de Justicia, con ocasión de la impugnación de la validez de determinadas resoluciones relativas a Namibia, la Corte constató que el procedimiento seguido por el Consejo había sido aceptado de modo general por los miembros de la Organización y constituía prueba de una práctica general (CIJ, 1971).

4.5.2. Alcance del precedente

La importancia de este pronunciamiento excede con mucho la cuestión concreta que lo motivó, y su alcance se desarrollará en el capítulo noveno. Baste señalar aquí que la regla de votación del Consejo de Seguridad, que constituye el núcleo del privilegio de los permanentes y el objeto principal de todos los debates de reforma, fue efectivamente modificada sin enmienda de la Carta, mediante una conducta reiterada de los Estados miembros, y que esa modificación obtuvo validación judicial expresa.

El dato difícilmente se concilia con la afirmación, repetida en la bibliografía y en la práctica diplomática, de que las reglas de votación del Consejo solo pueden alterarse por el procedimiento del artículo 108.

4.5.3. Otras transformaciones por vía informal

La abstención voluntaria no constituye un caso aislado. El funcionamiento del Consejo ha experimentado transformaciones apreciables mediante prácticas que ningún instrumento formal recoge.

La titularidad de expedientes, conocida en la práctica anglosajona como *penholdership*, distribuye entre determinados miembros la redacción de los proyectos de resolución sobre cada situación de la agenda. Esta función se concentró durante décadas en tres permanentes (Estados Unidos, Francia y el Reino Unido), sin que norma alguna lo dispusiera y con un efecto considerable sobre el contenido y la oportunidad de las propuestas.

Las reuniones celebradas bajo la denominada fórmula Arria, iniciadas en 1992 a instancias del representante permanente de Venezuela, Diego Arria, permiten a los miembros del Consejo convocar encuentros informales con expertos, representantes de organizaciones no gubernamentales y actores no estatales. Carecen igualmente de base reglamentaria y se han consolidado como canal estable de acceso.

Ambos ejemplos ilustran que el Consejo real difiere del Consejo descrito en la Carta en aspectos sustanciales, y que esa diferencia se ha construido por sedimentación de prácticas y no por reforma del texto. Reconocerlo obliga a reconsiderar dónde reside verdaderamente el margen de transformación disponible.

La parálisis del Consejo: análisis de casos

5.1. El uso del veto en perspectiva

5.1.1. Los datos

El recurso al derecho de veto ha experimentado una evolución que conviene precisar antes de abordar los casos, porque desmiente algunas representaciones habituales del problema.

Durante las primeras dos décadas de funcionamiento el privilegio fue empleado de manera casi monopolística por la Unión Soviética, que bloqueó de forma sistemática las resoluciones favorables a los intereses occidentales y, muy particularmente, las relativas a la admisión de nuevos Estados miembros. Entre 1970 y 1990 el patrón se invirtió y los Estados Unidos pasaron a ser el usuario más frecuente, sobre todo en expedientes relativos a Oriente Próximo y a África meridional. La década posterior al final de la Guerra Fría registró un descenso pronunciado que alimentó la expectativa, luego frustrada, de que el órgano hubiese superado su parálisis estructural.

Desde 2011 el recurso al veto ha vuelto a intensificarse, con una distribución que dista de ser aleatoria.

Cuadro 5.1: Uso del derecho de veto desde 2011. Elaboración propia a partir de la lista oficial de la Biblioteca Dag Hammarskjöld y del seguimiento de Security Council Report.

Miembro permanente	Vetos desde 2011	Expediente principal	Vetos en ese expediente	Posición en el expediente
Rusia	19	Siria	14	Aliado militar del Gobierno sirio
China	9	Siria	8	Socio del Gobierno sirio
Estados Unidos	14 (todos desde 2020)	Israel y Palestina	12	Aliado estratégico de una parte
Francia	0	—	—	—
Reino Unido	0	—	—	—

5.1.2. Lo que los datos sugieren

Dos observaciones se desprenden de la tabla. La primera atañe a la concentración: dos expedientes acumulan la práctica totalidad de los vetos emitidos por tres miembros permanentes a lo largo de quince años. La segunda se refiere a la relación entre el ejercicio del privilegio y la posición del Estado que lo ejerce respecto de las partes en conflicto, pues en los tres casos media una relación de alianza, patrocinio o participación directa.

Merece atención el dato relativo a Francia y el Reino Unido, habitualmente omitido en las presentaciones generales del problema. Dos de los cinco titulares del privilegio no lo han empleado en más de tres décadas, circunstancia difícilmente compatible con una explicación puramente estructural del bloqueo.

5.1.3. Una advertencia sobre las cifras

Las cifras anteriores subestiman el fenómeno por una razón que la metodología ya ha advertido. El efecto del veto no se agota en las ocasiones en que se ejerce formalmente, puesto que la sola expectativa de su empleo induce a los Estados a retirar proyectos antes de someterlos a votación, o a no presentarlos siquiera. La práctica diplomática denomina veto de bolsillo a este fenómeno, cuya incidencia resulta por definición inobservable en los registros oficiales.

El caso de Chechenia ilustra el mecanismo. Durante los dos conflictos que asolaron la región entre 1994 y 2009 no llegó a someterse a votación ningún proyecto de resolución, no porque la comunidad internacional careciese de preocupación al respecto, sino porque el bloqueo se daba por descontado. Un análisis que se limitara al recuento de vetos concluiría que el Consejo no tuvo dificultad alguna con aquel expediente.

5.2. Siria: el veto en protección de un cliente

5.2.1. Desarrollo del bloqueo

Desde 2011, Rusia y China han bloqueado de manera reiterada los proyectos destinados a condenar las actuaciones del Gobierno sirio, a imponer sanciones o a remitir la situación a la Corte Penal Internacional. El primer veto se produjo en octubre de 2011 sobre un texto que se limitaba a condenar la represión de las manifestaciones, y el patrón se mantuvo durante más de una década.

La justificación rusa se ha articulado con notable consistencia en torno a tres argumentos: la defensa de la soberanía siria frente a lo que califica de injerencia externa, el desequilibrio de unos proyectos que atribuían responsabilidades a una sola de las partes, y la prevención de un desenlace análogo al que había

seguido a la intervención en Libia. Este último argumento establece un vínculo explícito con el caso analizado en el epígrafe 5.6.

5.2.2. El bloqueo de la asistencia humanitaria

El expediente sirio presenta una particularidad que conviene destacar porque revela hasta qué punto el instrumento ha desbordado la función para la que fue concebido.

El bloqueo no se limitó a impedir una eventual intervención militar, que ningún proyecto llegó a proponer. Alcanzó al mecanismo de asistencia humanitaria transfronteriza establecido por la resolución 2165 (2014), que autorizaba a las agencias de Naciones Unidas a introducir ayuda a través de pasos fronterizos determinados sin consentimiento del Gobierno de Damasco. La renovación periódica de ese mecanismo se convirtió en objeto de negociación anual, y el número de pasos autorizados se redujo progresivamente de cuatro a uno hasta la expiración del régimen en julio de 2023.

El veto operó, por tanto, sobre la entrega de alimentos y medicamentos y no sobre el uso de la fuerza. En 1945 el privilegio se justificó como salvaguarda frente a la posibilidad de que la Organización empleara medios coercitivos contra una gran potencia o sus intereses vitales. Su empleo para condicionar el número de camiones que cruzan una frontera se sitúa a considerable distancia de aquella finalidad.

5.3. Ucrania: el veto ejercido por el agresor

5.3.1. El supuesto que la fórmula de Yalta pretendía excluir

La invasión iniciada en febrero de 2022 produjo exactamente el supuesto que la salvedad del artículo 27.3 había pretendido cubrir y que la declaración de las cuatro potencias dejó sin protección efectiva mediante el reconocimiento del doble veto. Un miembro permanente bloqueó el proyecto que condenaba su propia acción militar contra un Estado soberano, presentado por Albania y los Estados Unidos y respaldado por once miembros del Consejo.

El bloqueo era previsible desde el primer momento; lo revelador del episodio fue la respuesta institucional que suscitó.

5.3.2. El recurso a la Asamblea General

El 27 de febrero de 2022 el Consejo adoptó la resolución 2623 (2022), de naturaleza procedimental y por consiguiente no sometida al veto conforme al artículo 27.2, mediante la cual convocó el undécimo período extraordinario de sesiones de emergencia de la Asamblea General. Rusia votó en contra sin efecto alguno, precisamente por tratarse de una decisión procedimental.

En el marco de ese período extraordinario la Asamblea adoptó por mayorías amplias las resoluciones que el Consejo no había podido aprobar, entre ellas la que exigía el cese inmediato de las hostilidades y la retirada de las fuerzas rusas, aprobada el 2 de marzo de 2022 por ciento cuarenta y un votos favorables.

El mecanismo tiene su fundamento en la resolución 377 (V) de 1950, conocida como Unión pro Paz, cuya compatibilidad con la Carta fue implícitamente respaldada por la Corte Internacional de Justicia en la opinión consultiva sobre ciertos gastos (CIJ, 1962). Su limitación resulta conocida: las resoluciones de la Asamblea carecen del carácter vinculante que el artículo 25 atribuye a las del Consejo, de modo que su valor es político y no jurídico en sentido estricto (Carswell, 2013).

5.3.3. Lectura del episodio

Para el argumento de este trabajo el caso ucraniano interesa por una razón distinta de la que suele destacarse. El bloqueo del Consejo no produjo la parálisis del sistema, sino el desplazamiento de la decisión hacia un órgano donde el veto no opera. Se trata de una vía situada en el nivel III de la escala construida en el capítulo tercero, y su empleo demuestra que el margen disponible fuera del artículo 108 no es meramente teórico.

5.4. Gaza: el veto en protección de un aliado

5.4.1. El patrón de bloqueo

Desde octubre de 2023 los Estados Unidos han bloqueado sucesivos proyectos que exigían pausas humanitarias o un alto el fuego, así como, en abril de 2024, la recomendación de admisión de Palestina como Estado miembro de la Organización. Las justificaciones invocadas han apelado a la insuficiente condena de Hamás y al reconocimiento del derecho de Israel a la legítima defensa.

5.4.2. Una diferencia relevante respecto del caso sirio

El expediente presenta una particularidad analíticamente significativa. En Siria el bloqueo se sostuvo sobre una coalición de dos permanentes frente al resto del Consejo. En Gaza el veto se ha ejercido en solitario frente a mayorías de trece o catorce miembros, incluidos aliados próximos del Estado que lo ejerce.

Esa circunstancia maximiza el coste reputacional de la medida y explica que el expediente se haya convertido en el argumento principal de quienes sostienen que el derecho internacional se aplica de manera desigual según la identidad de los implicados. El daño a la legitimidad del órgano no procede aquí de la frecuencia del bloqueo sino de su visibilidad.

5.4.3. La respuesta institucional

También en este caso la respuesta siguió la vía del desplazamiento. La Asamblea General actuó en el marco de su décimo período extraordinario de sesiones de emergencia, y la Corte Internacional de Justicia emitió en julio de 2024 una opinión consultiva sobre las consecuencias jurídicas de las políticas y prácticas de Israel en el territorio palestino ocupado (CIJ, 2024).

Este pronunciamiento merece atención porque ilustra un mecanismo de considerable potencia. La vía consultiva convierte un expediente bloqueado en el Consejo en una determinación de obligaciones jurídicas oponibles a todos los Estados, sin que el órgano bloqueado intervenga en modo alguno. Se sitúa igualmente en el nivel III de la escala.

5.5. Ruanda y Srebrenica: el bloqueo sin veto

5.5.1. Ruanda

El genocidio perpetrado entre abril y julio de 1994 demuestra que la inacción del Consejo no requiere el ejercicio formal del privilegio.

Pese a las advertencias reiteradas del mando de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Ruanda, el Consejo evitó emplear el término genocidio, cuyo uso habría activado las obligaciones derivadas de la Convención de 1948, y mediante la resolución 912 (1994) redujo el contingente desplegado de dos mil quinientos a doscientos setenta efectivos en el momento de mayor intensidad de las matanzas. Ningún Estado ejerció el veto. La parálisis obedeció a la ausencia de consenso y, de manera determinante, a la reticencia estadounidense a comprometerse en una nueva operación africana tras el desenlace de la intervención en Somalia el año anterior (Power, 2002).

5.5.2. Srebrenica

El Consejo había declarado zona segura el enclave de Srebrenica mediante la resolución 819 (1993), sin dotar la declaración de los medios que su protección exigía. El desajuste entre el mandato proclamado y los recursos asignados permitió, en julio de 1995, la ejecución de más de ocho mil hombres y niños bosnios a manos de las fuerzas serbobosnias.

La Corte Internacional de Justicia calificó los hechos como genocidio y estableció la existencia de una obligación autónoma de prevenir, cuyo incumplimiento genera responsabilidad internacional (CIJ, 2007). El pronunciamiento se dirigía a un Estado y no a la Organización, pero suscita una cuestión que permanece sin resolver acerca de si obligaciones de esa naturaleza resultan predicables también de los órganos internacionales.

5.5.3. Una segunda modalidad de inacción

Ambos casos aportan un matiz que la primera proposición de este trabajo no anticipaba. Existe una modalidad de inacción ajena al veto, consistente en el compromiso declarativo desprovisto de respaldo material, que resulta igualmente letal y que ninguna reforma centrada en la regla de votación resolvería.

La observación tiene consecuencias directas sobre el diseño de propuestas. Las iniciativas de contención del veto en supuestos de atrocidades masivas, examinadas en el capítulo séptimo, atienden a la modalidad siria y ucraniana y dejan intacta la ruandesa. Un Consejo con el veto limitado habría podido adoptar en 1994 una resolución que ningún Estado estaba dispuesto a ejecutar.

5.6. Libia: el caso de contraste

5.6.1. La acción

En febrero y marzo de 2011, ante la represión del levantamiento contra Muamar el Gadafi, el Consejo actuó con una celeridad excepcional. La resolución 1970 (2011), adoptada por unanimidad el 26 de febrero, impuso un embargo de armas, sanciones selectivas y la remisión de la situación a la Corte Penal Internacional. Menos de un mes después, la resolución 1973 (2011) autorizó a los Estados miembros a adoptar todas las medidas necesarias para proteger a la población civil y estableció una zona de exclusión aérea. Rusia y China se abstuvieron en lugar de vetar, y lo mismo hicieron Alemania, Brasil e India.

5.6.2. Tres conclusiones

El caso permite establecer tres conclusiones que sostienen buena parte del argumento posterior.

La primera es que la parálisis del Consejo tiene carácter condicionado y no estructural. Cuando ningún miembro permanente percibe amenazados sus intereses vitales, el órgano conserva capacidad de acción rápida y coercitiva, incluida la autorización del uso de la fuerza y la activación de la jurisdicción penal internacional.

La segunda es que la abstención de los permanentes constituye un margen real y no una curiosidad doctrinal. La práctica validada en el asunto *Namibia* fue precisamente el mecanismo que permitió al Consejo actuar en 2011, lo que confirma que una modificación de nivel IV puede resultar decisiva en la práctica.

La tercera, y la más incómoda, es que la ejecución del mandato condiciona los bloqueos posteriores.

5.6.3. La ejecución del mandato y sus consecuencias

La interpretación amplia que las potencias intervinientes hicieron de la autorización para proteger civiles, y su desenlace en un cambio de régimen que la resolución no contemplaba, fueron invocadas de manera expresa y reiterada por Rusia y China para justificar su posición en el expediente sirio ya desde octubre de aquel mismo año.

Este extremo admite un desarrollo doctrinal que la bibliografía sobre la reforma suele omitir. En noviembre de 2011 Brasil presentó ante la Asamblea General un documento conceptual titulado *Responsibility while Protecting*, que proponía complementar la doctrina de la responsabilidad de proteger con criterios estrictos de proporcionalidad en el uso de la fuerza y, sobre todo, con un mecanismo de seguimiento que permitiera al Consejo verificar que la ejecución de un mandato se mantiene dentro de los términos autorizados. Desde China se formuló poco después una propuesta análoga, en el ámbito académico próximo a la posición oficial, bajo la denominación de protección responsable.

Ambas iniciativas fueron acogidas con frialdad por las potencias occidentales y se dejaron decaer. Su interés para este trabajo es doble. Muestran, en primer lugar, que la reacción de las potencias emergentes al episodio libio no se limitó a la obstrucción, sino que incluyó una propuesta normativa constructiva que no encontró interlocutor. Señalan, en segundo lugar, una carencia real del sistema, consistente en la ausencia de todo mecanismo de control sobre la ejecución de las autorizaciones concedidas, que constituye una de las causas identificables del endurecimiento posterior de las posiciones y, por tanto, uno de los objetos posibles de una reforma situada en el nivel II de la escala.

5.7. Valoración

El conjunto de los casos confirma la primera proposición con el matiz que introducen Ruanda y Srebrenica. La incapacidad de acción se concentra efectivamente en los expedientes donde media implicación directa o mediata de un miembro permanente, y el caso libio establece que fuera de ese subconjunto la capacidad de acción se conserva. Junto a ella opera, sin embargo, una segunda modalidad de inacción atribuible a la ausencia de compromiso material, que la proposición no contemplaba.

La consecuencia para la legitimidad del órgano resulta más severa que la que se derivaría de una inoperancia general. Un Consejo uniformemente incapaz sería un instrumento defectuoso, y como tal podría defenderse alegando las limitaciones inherentes a toda organización internacional. Un Consejo cuya capacidad de acción depende de la identidad de los implicados es un instrumento parcial, y la parcialidad admite una objeción de principio que la mera ineficacia no admite.

El desajuste entre la composición, el mandato y la agenda

6.1. La dimensión representativa

6.1.1. Los términos del desajuste

Los cinco miembros permanentes reúnen aproximadamente el veintiséis por ciento de la población mundial y se reparten entre tres de los cinco grupos regionales que la Organización reconoce a efectos de distribución geográfica. Tres de ellos son europeos u occidentales en sentido amplio. La correspondencia entre esa composición y la distribución del poder efectivo era razonable en 1945 y ha dejado de serlo en dimensiones verificables.

En el plano demográfico, la India superó a China en 2023 como Estado más poblado del mundo y carece de asiento permanente. El continente africano, con cincuenta y cuatro Estados miembros y una población de magnitud semejante, tampoco lo tiene. América Latina y el Caribe, con treinta y tres Estados y más de seiscientos sesenta millones de habitantes, se encuentran en idéntica situación.

En el plano económico, según los datos del Fondo Monetario Internacional correspondientes a 2025, tres de las cinco mayores economías del mundo por producto interior bruto nominal carecen de representación permanente. La ordenación ha variado además de manera apreciable en los últimos años, pues Alemania superó a Japón en 2023 y la India hizo lo propio en 2025, de suerte que cualquier argumento construido sobre posiciones concretas en ese ranking envejece con rapidez y conviene manejarlo con cautela.

6.1.2. La disociación operativa

Hay una tercera dimensión, más elocuente que las anteriores y mucho menos citada.

La mayor parte de la agenda del Consejo se ocupa de situaciones africanas, y las operaciones de mantenimiento de la paz de mayor envergadura se despliegan en ese continente. Los principales contribuyentes de contingentes a dichas operaciones son, sin embargo, Estados del sur de Asia y del propio continente africano, ninguno de los cuales dispone de asiento permanente. Se produce así

una disociación estructural entre quien decide el mandato, quien lo financia y quien asume el riesgo de ejecutarlo sobre el terreno.

6.1.3. Por qué el desajuste tiene efectos operativos

La bibliografía suele dar por supuesto que la falta de representatividad perjudica al Consejo, sin precisar el mecanismo. Cabe identificar tres.

El primero afecta a la generación de fuerzas. Las operaciones de paz dependen del ofrecimiento voluntario de contingentes por parte de los Estados miembros. Un Estado que percibe que el mandato se ha diseñado sin su participación y sin atender a las condiciones de su ejecución dispone de menos incentivos para asumir el riesgo y de un argumento interno más sólido para negarse.

El segundo afecta a la implementación de las sanciones. Los regímenes adoptados al amparo del capítulo VII carecen de mecanismo propio de ejecución y dependen enteramente de la actuación de las administraciones nacionales en materia aduanera, financiera y de control de fronteras. Un régimen percibido como producto de un órgano parcial obtiene un cumplimiento menos diligente, sin necesidad de que ningún Estado lo impugne formalmente.

El tercero afecta a la capacidad de convocatoria. La autoridad del Consejo para articular respuestas colectivas ante amenazas transnacionales descansa en que sus decisiones se consideren expresión de un interés general y no de los intereses de sus miembros más poderosos. Este último efecto es el que la teoría de la legitimidad identifica como decisivo a largo plazo (Hurd, 2007).

6.2. La dimensión material: el mandato frente a las amenazas contemporáneas

El Consejo fue diseñado para responder a conflictos interestatales con un agresor y una víctima identificables. La Carta se articula sobre los conceptos de acto de agresión y quebrantamiento de la paz entre naciones soberanas. La agenda contemporánea presenta una composición distinta, y el modo en que el órgano ha respondido a esa transformación es desigual.

6.2.1. Terrorismo transnacional

Es el ámbito donde el Consejo ha desbordado con mayor amplitud su diseño original. Las resoluciones 1267 (1999) y, sobre todo, 1373 (2001) establecieron obligaciones generales y abstractas dirigidas a la totalidad de los Estados miembros, acompañadas de comités de vigilancia y de regímenes de listas de personas y entidades.

Álvarez (2005) ha caracterizado esta práctica como un ejercicio de legislación internacional por un órgano de composición restringida, y ha señalado el problema de legitimidad que comporta: normas de alcance universal

adoptadas por quince Estados, cinco de ellos sin posibilidad de renovación, sin participación de sus destinatarios y sin control jurisdiccional.

La experiencia arroja además una lección directamente pertinente para el argumento de este trabajo. Los regímenes de listas fueron impugnados judicialmente por la ausencia de garantías procesales, y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea anuló en el asunto *Kadi* el reglamento comunitario de ejecución por vulneración de los derechos fundamentales de los afectados (TJUE, 2008). La respuesta institucional consistió en la creación de la Oficina del Ombudsperson del comité de sanciones establecido por la resolución 1267.

Se trata, por tanto, de un supuesto documentado en el que un déficit de legitimidad procedimental se tradujo en resistencia judicial a la ejecución, y esa resistencia forzó una reforma efectiva del funcionamiento del órgano sin enmienda alguna de la Carta. El precedente confirma que las modificaciones situadas en los niveles inferiores de la escala no son necesariamente cosméticas.

6.2.2. Ciberseguridad

Un ataque de gran escala contra infraestructuras críticas puede producir efectos comparables a los de una agresión armada sin que medie el empleo de fuerza en sentido convencional. La cuestión de si tales actos constituyen un uso de la fuerza prohibido por el artículo 2.4, o un ataque armado que habilita la legítima defensa del artículo 51, carece hasta hoy de respuesta consensuada.

El debate se ha desarrollado casi enteramente fuera del Consejo, en el Grupo de Expertos Gubernamentales y en el Grupo de Trabajo de Composición Abierta constituidos por la Asamblea General, cuyos informes han establecido la aplicabilidad general del derecho internacional al ciberespacio sin precisar su aplicación a supuestos concretos. En el plano doctrinal, el *Tallinn Manual 2.0* representa el intento más sistemático de determinar esa aplicación (Schmitt, 2017).

Que el órgano competente en materia de amenazas a la paz permanezca ausente del debate sobre una de las principales amenazas contemporáneas es significativo por sí mismo, y la explicación no es jurídica sino política: las concepciones de los cinco permanentes sobre el gobierno de la red son incompatibles entre sí.

6.2.3. Pandemias

El Consejo tardó más de tres meses en adoptar la resolución 2532 (2020), que exigía un cese general de hostilidades para facilitar la respuesta sanitaria a la pandemia de COVID-19. La demora obedeció a una disputa entre los Estados Unidos y China acerca de la mención de la Organización Mundial de la Salud en el texto, cuestión ajena por completo al contenido sustantivo del proyecto.

El episodio ilustra una modalidad de disfunción distinta de la que producen el veto o la ausencia de voluntad, consistente en la incorporación de una

controversia bilateral a un expediente que no la contenía. El resultado es equivalente en sus efectos y no queda registrado como veto.

6.2.4. Seguridad climática

El proyecto presentado en diciembre de 2021 por Irlanda y Níger, que pretendía integrar el factor climático en el análisis de conflictos y en la planificación de las operaciones de paz, fue vetado por Rusia, con el voto en contra de la India y la abstención de China. El argumento del bloqueo, según el cual la materia corresponde a los foros especializados y no a un órgano de seguridad, resulta defendible en abstracto. Su consecuencia práctica es que el principal multiplicador de riesgo de conflicto identificado para las próximas décadas queda fuera del análisis del órgano competente en materia de conflictos.

6.2.5. Una precisión necesaria

De cuanto antecede no se sigue que el Consejo deba asumir competencia sobre cualquier problema global. La conclusión pertinente es más precisa y más útil.

La definición de amenaza a la paz contenida en el artículo 39 es deliberadamente abierta, y la práctica en materia de terrorismo demuestra que el Consejo puede expandirla considerablemente cuando existe consenso entre sus miembros permanentes. Que no lo haya hecho en materia climática o sanitaria se explica por la ausencia de ese consenso, y no por límite alguno del mandato.

El problema del desajuste material se reduce así, en última instancia, al problema de la regla de decisión. No se resolvería reformando el artículo 39, sino removiendo el obstáculo que impide su aplicación expansiva cuando las circunstancias lo requieren, lo que devuelve el foco al artículo 27.3 y a las vías examinadas en el capítulo noveno.

6.3. La dimensión económica

6.3.1. Un argumento que se ha invertido

Uno de los fundamentos habituales de la reclamación del G4 sostiene que la representación debería seguir a la contribución financiera, pues Alemania y Japón sufragan una parte sustancial del presupuesto de la Organización y carecen de voz permanente en su órgano decisorio. El argumento era fácticamente correcto cuando se formuló a mediados de la década de 2000 y ha dejado de serlo.

Conforme a la escala de prorrateo aprobada para el trienio 2025-2027, la distribución de contribuciones al presupuesto ordinario sitúa a los Estados Unidos en el 22 %, a China en torno al 20 %, a Japón en el 6,93 % y a Alemania cerca del 5,7 %, seguidos del Reino Unido y Francia con alrededor del 4 %

cada uno. China ocupa la segunda posición desde 2019, tanto en el presupuesto ordinario como en el de operaciones de mantenimiento de la paz.

Tres consecuencias se derivan de estos datos.

El Estado cuya contribución más ha crecido en tres décadas, pues China pasó del 0,77 % en 1994 a cerca del 20 % en 2025, dispone ya de asiento permanente. El ascenso económico más pronunciado del período no generó demanda alguna de reforma porque el ascendente se encontraba ya dentro del órgano.

Las cuotas de Alemania y Japón descienden en las sucesivas escalas como reflejo de su peso relativo decreciente en el producto mundial, de manera que el argumento del contribuyente excluido se debilita con el paso del tiempo en lugar de reforzarse.

El mayor contribuyente es al mismo tiempo el mayor deudor. Los atrasos estadounidenses superan de forma sostenida los mil millones de dólares, y la Organización atravesó en 2025 una crisis de liquidez que obligó a plantear reducciones presupuestarias de dos dígitos para el ejercicio siguiente, en el marco de la iniciativa UN80 lanzada en marzo de ese año.

6.3.2. Reformulación del argumento

Nada de lo anterior obliga a abandonar la dimensión económica del análisis. Obliga a reconstruirla sobre otra base.

La eficacia del Consejo no depende únicamente de que adopte decisiones, sino de que estas se ejecuten, y su instrumento coercitivo característico bajo el capítulo VII, que son las sanciones económicas, depende enteramente de la implementación por los Estados miembros. Un régimen adoptado por unanimidad pero desatendido por las economías capaces de ofrecer vías de elusión resulta jurídicamente perfecto y prácticamente irrelevante.

Mulder (2022) ha demostrado que la eficacia del arma económica ha sido históricamente función de la voluntad y la capacidad de las grandes potencias para aplicarla, y no de su fundamento jurídico. Martin (1992) había establecido con anterioridad que las sanciones multilaterales resultan más eficaces que las unilaterales pero exigen un grado de cooperación cuya obtención constituye el problema central.

La legitimidad económica del Consejo debe medirse, en consecuencia, por la correspondencia entre quienes adoptan las decisiones y quienes poseen capacidad efectiva de darles cumplimiento o de frustrarlo. Planteado así, el argumento de la reforma se refuerza y se desplaza: la cuestión relevante deja de ser que Alemania y Japón financien un órgano del que están excluidos, para pasar a ser que economías del tamaño de la india, la brasileña, la indonesia o la saudí pueden determinar el resultado de un régimen de sanciones sin haber participado en su diseño ni haber contraído compromiso alguno con su cumplimiento.

La erosión progresiva de los regímenes aplicados a la República Popular Democrática de Corea y a Irán, así como el alcance limitado de las sanciones adoptadas contra Rusia por coaliciones occidentales al margen del Consejo, ilustran el mecanismo con suficiente claridad.

6.3.3. La coerción económica como laguna normativa

Existe además una laguna de creciente relevancia. Las formas contemporáneas de coerción económica, entre las que cabe citar las guerras comerciales, los ataques informáticos contra infraestructuras financieras, la instrumentalización de dependencias energéticas o de cadenas de suministro y las crisis de deuda inducidas, poseen capacidad de desestabilización comparable a la de una agresión militar. Ninguna de ellas encuentra encaje claro en las categorías del artículo 39, y el Consejo no ha determinado en ningún caso que una medida de coerción económica constituya una amenaza a la paz, pese a que la redacción del precepto no se lo impediría.

La razón no es jurídica sino política, y reproduce el patrón ya identificado: los Estados con mayor capacidad de ejercer coerción económica son precisamente los que disponen de veto.

6.3.4. Costes y beneficios de una ampliación

Conviene finalmente valorar los efectos presupuestarios de la reforma, cuestión que se invoca con frecuencia como objeción y que rara vez se examina.

Una ampliación del Consejo comportaría costes operativos derivados del mayor número de delegaciones, de la prolongación de los procesos de consulta y de la ampliación de los servicios de conferencias. En términos absolutos, esas cifras resultan modestas en relación con el presupuesto de la Organización, aunque se plantean en un contexto de restricción severa.

Hay, con todo, un coste de naturaleza distinta y mayor relevancia, que es el de la eficacia. Un órgano más numeroso resulta estructuralmente más lento, y en materia de paz y seguridad la demora tiene consecuencias medibles. Esta objeción no figura en partida presupuestaria alguna y constituye el reparo sustantivo más serio a la ampliación.

Frente a ello, los beneficios de un Consejo más eficaz están documentados. El informe conjunto del Banco Mundial y las Naciones Unidas *Pathways for Peace* estableció que la prevención eficaz de conflictos violentos genera ahorros muy superiores a su coste, y cuantificó ese diferencial en decenas de miles de millones de dólares anuales en escenarios de prevención exitosa (Banco Mundial y Naciones Unidas, 2018). El contraste con los costes de la inacción es elocuente: la destrucción del aparato productivo sirio, el desplazamiento de más de la mitad de su población y la gestión sostenida de la crisis de refugiados exceden en varios órdenes de magnitud cualquier estimación del coste operativo de un Consejo ampliado.

El debate sobre el coste de la ampliación está por tanto mal planteado cuando se formula en términos presupuestarios. Lo que se discute es una inversión en capacidad de prevención, cuya rentabilidad depende de que el órgano resultante sea más capaz de actuar y no del número de sus integrantes.

Los modelos de reforma, el proceso negociador y las posiciones de los actores

7.1. El foro donde se negocia

7.1.1. Del grupo de trabajo a las negociaciones intergubernamentales

Cualquier valoración de las propuestas de reforma queda incompleta si se omite el foro donde se debaten, extremo que la bibliografía divulgativa suele pasar por alto y que conviene reconstruir con algún detalle.

El debate formal se remonta a 1993, cuando la Asamblea General constituyó el Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre la cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y el aumento del número de sus miembros. El grupo funcionó durante quince años sin producir recomendación alguna, circunstancia que dio lugar a la denominación irónica con que se lo conoció en los pasillos de la Organización: el *grupo de trabajo interminable*.

Mediante la decisión 62/557, de 15 de septiembre de 2008, la Asamblea trasladó la discusión a un formato de negociaciones intergubernamentales en sesión plenaria informal. El cambio pretendía superar el bloqueo del formato anterior mediante un procedimiento más flexible, aunque los resultados obtenidos desde entonces no permiten afirmar que lo haya conseguido.

7.1.2. Los cinco grupos temáticos

Las negociaciones se organizan en torno a cinco grupos temáticos fijados por aquella decisión: las categorías de miembros, la cuestión del derecho de veto, la representación regional, el tamaño de un Consejo ampliado junto con sus métodos de trabajo, y la relación entre el Consejo y la Asamblea General.

El proceso se conduce mediante copresidencias designadas por el Presidente de la Asamblea para cada período de sesiones, que elaboran documentos de elementos de convergencia al término de cada ciclo. En 2015 se produjo el avance procedimental más significativo con la elaboración de un documento marco que compiló por primera vez las posiciones de todos los Estados y grupos, lo que

permitió identificar convergencias y divergencias con precisión hasta entonces desconocida.

Los sucesivos documentos registran acuerdo amplio sobre tres extremos: la necesidad de ampliar el Consejo, la prioridad de corregir la infrarrepresentación africana y la conveniencia de mejorar los métodos de trabajo. Registran, en cambio, desacuerdo persistente sobre los otros dos: las categorías de miembros y el derecho de veto.

7.1.3. La disputa sobre el método

El obstáculo procedimental más señalado por los partidarios de la ampliación es que las negociaciones operan por consenso y sobre la base de intervenciones orales, sin un texto único sobre el que negociar.

Los grupos favorables a la ampliación reclaman desde hace años la transición a una negociación basada en texto, que obligaría a las delegaciones a pronunciarse sobre formulaciones concretas en lugar de reiterar posiciones generales. Los grupos contrarios se han opuesto, alegando que un texto prematuro cristalizaría las divisiones en lugar de superarlas. La disputa sobre el método encubre, como es evidente, una disputa sobre el fondo.

Su interés para este trabajo reside en un punto concreto. Incluso una resolución de esa disputa en favor de la posición ampliacionista afectaría solamente al primer umbral del artículo 108. Una negociación basada en texto facilita la construcción de la mayoría de dos tercios de la Asamblea y carece por completo de incidencia sobre el requisito de ratificación interna, que es donde reside el bloqueo efectivo.

7.2. Los modelos de reforma

7.2.1. Antecedentes: el Plan Razali

La propuesta más elaborada anterior al presente siglo fue la presentada en 1997 por el entonces Presidente de la Asamblea General, Razali Ismail, que contemplaba una ampliación a veinticuatro miembros mediante cinco nuevos asientos permanentes sin derecho de veto y cuatro electos adicionales. El plan no llegó a someterse a votación ante la evidencia de que no alcanzaría la mayoría requerida, y su principal aportación consistió en fijar los términos del debate posterior.

7.2.2. Los modelos A y B del Grupo de Alto Nivel

La formulación canónica de las opciones procede del informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, presentado en diciembre de 2004 con el título *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos* (Naciones Unidas, 2004).

El modelo A contemplaba la creación de seis nuevos asientos permanentes sin derecho de veto y tres asientos electos adicionales de dos años. El modelo B prescindía de nuevas permanencias y establecía en su lugar una categoría intermedia de ocho asientos renovables de cuatro años, más un asiento adicional de dos años no renovable. Ambos elevaban el Consejo a veinticuatro miembros y ninguno extendía el derecho de veto.

Kofi Annan incorporó los dos modelos a su informe *Un concepto más amplio de la libertad*, de marzo de 2005, e instó a los Estados a adoptar una decisión antes de la Cumbre Mundial de septiembre, advirtiéndole de que la ausencia de acuerdo no debía paralizar el resto de la agenda de reforma (Naciones Unidas, 2005a). No se adoptó decisión alguna, y el Documento Final de la Cumbre se limitó a expresar el apoyo a una pronta reforma sin especificar su contenido (Naciones Unidas, 2005b).

La distinción entre ambos modelos conserva plena vigencia porque estructura el debate actual. El modelo A corresponde en lo esencial a la posición del G4 y de la Unión Africana; el modelo B, a la del grupo *Uniting for Consensus*.

7.2.3. La propuesta del G4

Alemania, Brasil, India y Japón aspiran a obtener asientos permanentes y han presentado sucesivos proyectos de resolución en ese sentido, el más conocido de ellos en julio de 2005. Su planteamiento contempla seis nuevos asientos permanentes, cuatro para ellos y dos para África, junto con cuatro o cinco asientos electos adicionales.

Un elemento de su posición revela la lógica negociadora subyacente y merece comentario. El G4 ha aceptado en distintos momentos que los nuevos miembros permanentes no ejerzan el derecho de veto durante un período transitorio, dejando la cuestión para una revisión posterior. La concesión persigue neutralizar la objeción principal de los actuales permanentes, pero introduce una asimetría difícil de justificar en términos de principio y que la Unión Africana rechaza expresamente.

La oposición al proyecto procede de dos frentes. El primero es el de los rivales regionales de cada uno de los cuatro aspirantes, articulados en el grupo *Uniting for Consensus*. El segundo, más determinante, es la ausencia de apoyo unánime de los actuales permanentes, sin el cual ninguna propuesta puede superar el umbral de ratificación.

7.2.4. La posición africana

El Consenso de Ezulwini, adoptado por el Consejo Ejecutivo de la Unión Africana en marzo de 2005 y refrendado por la Declaración de Sirte, reclama dos asientos permanentes con todas las prerrogativas y privilegios de la membresía permanente, incluido el derecho de veto, y cinco asientos no permanentes (Unión Africana, 2005).

La precisión importa, porque la reclamación del veto, y no la de los asientos, constituye el punto de fricción central con todas las posiciones occidentales, incluida la estadounidense de 2024. La coordinación de la posición corresponde al Comité de los Diez, integrado por diez Estados designados por la Unión.

El argumento africano combina una dimensión de justicia histórica con otra de eficacia práctica. La exclusión del continente de un órgano cuya agenda se ocupa mayoritariamente de sus conflictos supone que las soluciones se diseñan sin una voz africana permanente, lo que ha contribuido a la percepción de que las intervenciones se imponen desde el exterior sin comprensión suficiente de las dinámicas locales.

Dos elementos condicionan la eficacia negociadora de esta posición. El primero es la firmeza en la reclamación del veto, sostenida sobre el argumento de que aceptar una membresía de segunda categoría consolidaría la desigualdad en lugar de corregirla. El segundo es la ausencia de acuerdo interno sobre qué Estados ocuparían los asientos, dado que existen aspiraciones concurrentes entre Nigeria, Sudáfrica, Egipto, Argelia y Kenia, indefinición que los adversarios de la ampliación han explotado con notable eficacia.

Conviene subrayar que la reclamación africana ha ganado peso considerable en la última década. El Pacto para el Futuro, adoptado en septiembre de 2024, identifica expresamente la corrección de la infrarrepresentación histórica de África como prioridad de la reforma (Naciones Unidas, 2024), lo que constituye el reconocimiento multilateral más explícito obtenido hasta la fecha.

7.2.5. El grupo *Uniting for Consensus*

El grupo, integrado entre otros por Italia, Pakistán, la República de Corea, Argentina, México, España, Turquía, Canadá, Malta y San Marino, se opone a la creación de nuevos asientos permanentes y propone en su lugar la ampliación exclusiva de la categoría electa, con mandatos más prolongados y posibilidad de reelección.

Su argumento no debe despacharse como mera obstrucción. La creación de nuevos centros de privilegio permanente consolidaría una jerarquía de tres niveles, integrada por permanentes con veto, permanentes sin veto y electos, más compleja y probablemente más desigual que la actual. Luck (2006) ha señalado que el grupo ha conseguido desplazar el eje del debate desde la pregunta de quién debe ser permanente hacia la de si la permanencia misma constituye el problema.

No cabe ignorar, sin embargo, que las posiciones nacionales dentro del grupo responden en buena medida a rivalidades regionales, pues Italia se opone a Alemania, Pakistán a la India, Argentina y México a Brasil, y la República de Corea a Japón. La coincidencia entre el argumento de principio y el interés particular no invalida el primero, pero explica la cohesión del bloque.

7.2.6. El modelo intermedio

Ante el bloqueo de las posiciones maximalistas ha ido consolidándose una tercera vía que merece atención por ser, probablemente, la única con posibilidades reales de superar el procedimiento del artículo 108.

El llamado modelo intermedio o transitorio propone la creación de una categoría de asientos de mandato prolongado, entre cuatro y ocho años, con posibilidad de reelección inmediata, acompañada de una cláusula de revisión obligatoria transcurrido un plazo determinado. La lógica consiste en permitir que la revisión evalúe el funcionamiento del arreglo y decida entonces si esos asientos se consolidan como permanentes, se mantienen como renovables o se suprimen.

La virtud del modelo reside en que desactiva la objeción central del grupo *Uniting for Consensus*, cuya oposición no se dirige contra la ampliación sino contra la creación de permanencias irreversibles. Su debilidad es simétrica, pues no satisface la aspiración de reconocimiento del G4 ni la reclamación de plena igualdad de la Unión Africana. El capítulo décimo desarrolla una elaboración de este modelo como propuesta central de la aportación aplicada.

7.3. La reforma del derecho de veto

7.3.1. Las iniciativas de contención voluntaria

Descartada la supresión del privilegio por la imposibilidad manifiesta de superar el requisito de ratificación, el debate se ha desplazado hacia propuestas de limitación de su uso en circunstancias determinadas. Dos iniciativas concurrentes lo estructuran.

La iniciativa franco-mexicana, presentada formalmente en 2015, propone que los miembros permanentes se comprometan voluntaria y colectivamente a suspender el uso del veto en situaciones de atrocidades masivas, entendiendo por tales el genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y la depuración étnica, sobre la base de una determinación del Secretario General a petición de un número mínimo de Estados miembros. La propuesta ha reunido más de un centenar de adhesiones.

El Código de Conducta del grupo ACT, presentado también en 2015 por una coalición de Estados pequeños y medianos coordinada por Liechtenstein, presenta un ámbito subjetivo más amplio, pues no se dirige únicamente a los permanentes sino a todos los miembros del Consejo, a quienes solicita que no voten en contra de proyectos de resolución creíbles destinados a prevenir o poner fin a crímenes atroces. Supera los ciento treinta signatarios.

Ninguna de las dos iniciativas resulta jurídicamente vinculante ni dispone de mecanismo de exigencia. Su función es distinta y consiste en elevar el coste reputacional del veto, obligando a quien lo ejerce a justificarse frente a un

estándar de comportamiento públicamente asumido por una mayoría de la membresía. El Reino Unido y Francia se han adherido; Rusia, China y los Estados Unidos no lo han hecho.

7.3.2. El precedente del grupo de los Cinco Pequeños

Un antecedente poco recordado ilustra los límites de estas iniciativas y merece mención.

Entre 2006 y 2012 el grupo denominado de los Cinco Pequeños, integrado por Costa Rica, Jordania, Liechtenstein, Singapur y Suiza, promovió un proyecto de resolución sobre métodos de trabajo del Consejo que incluía recomendaciones sobre la explicación del voto y sobre la contención del veto en supuestos de atrocidades masivas. El proyecto fue retirado en mayo de 2012 tras la presión ejercida por los miembros permanentes, que cuestionaron la competencia de la Asamblea para pronunciarse sobre la materia y advirtieron de que su adopción exigiría una mayoría de dos tercios.

El episodio es instructivo por dos motivos. Muestra, de un lado, que la resistencia de los permanentes alcanza también a iniciativas situadas en umbrales bajos cuando estas afectan al ejercicio del privilegio. Muestra, de otro, que la estrategia posterior del grupo ACT, integrado en buena medida por los mismos Estados, extrajo la lección adecuada al renunciar a la vía de la resolución vinculante en favor de un código de adhesión voluntaria que no requiere votación alguna.

7.3.3. La iniciativa del veto de 2022

El desarrollo más significativo en esta materia en varias décadas se produjo el 26 de abril de 2022, cuando la Asamblea General adoptó por consenso la resolución 76/262, promovida nuevamente por Liechtenstein y copatrocinada por unos ochenta y tres Estados, bajo el título de mandato permanente para que la Asamblea General celebre un debate cuando se ejerza el derecho de veto en el Consejo de Seguridad.

La resolución establece tres obligaciones. El Presidente de la Asamblea convocará una sesión formal en los diez días hábiles siguientes al ejercicio de un veto, para debatir la situación sobre la que se vetó, salvo que la Asamblea se reúna en período extraordinario de sesiones de emergencia sobre el mismo asunto. Se concede con carácter excepcional prioridad en la lista de oradores al miembro o miembros permanentes que hayan ejercido el veto. Y se invita al Consejo, con fundamento en el artículo 24.3 de la Carta, a presentar a la Asamblea un informe especial sobre el veto en cuestión con al menos setenta y dos horas de antelación.

La importancia de esta resolución para el argumento aquí sostenido difícilmente puede exagerarse, y se desarrolla en el capítulo octavo. Constituye la primera modificación efectiva del funcionamiento del veto adoptada por un

órgano de las Naciones Unidas sin enmendar la Carta. No suprime el privilegio ni lo limita jurídicamente, cosa que no podría hacer, puesto que el artículo 27.3 solo es modificable por la vía del artículo 108. Lo que hace es alterar sus consecuencias institucionales, sustituyendo el silencio posterior al bloqueo por una obligación de comparecencia y justificación ante el conjunto de la membresía. Si el veto no puede prohibirse, puede encarecerse.

La evaluación de su rendimiento debe ser medida. Desde su adopción la resolución se ha aplicado con regularidad y ha generado debates con una participación media de setenta a ochenta Estados miembros. No ha impedido ningún veto. Ha producido, en cambio, dos efectos verificables: ha establecido una práctica estable de rendición de cuentas del Consejo ante la Asamblea, y ha abierto un espacio de intervención para Estados no miembros del Consejo, e incluso para entidades observadoras, en expedientes de los que estaban excluidos.

7.3.4. La propuesta de veto múltiple

Una propuesta recurrente sugiere exigir el voto negativo concurrente de dos o más miembros permanentes para que una resolución quede bloqueada, con el razonamiento de que si la mayoría de los permanentes coincide en la necesidad de actuar, un solo Estado no debería poder impedirlo.

El planteamiento aborda directamente la raíz del problema, pero requiere enmienda del artículo 27.3 y, con ella, la ratificación de los cinco permanentes, incluidos aquellos cuyo poder se pretende reducir. Se sitúa por tanto en el umbral más alto de la escala. Bolton (2007) ha articulado la objeción de principio desde la perspectiva realista, sosteniendo que el veto expresa el reconocimiento de que una organización universal no puede obligar a las grandes potencias sin destruirse, y que su abolición conduciría al abandono del foro antes que a su fortalecimiento.

7.4. Las posiciones de los miembros permanentes

La postura de los cinco es en general conservadora, aunque no monolítica, y ha experimentado una evolución que la bibliografía anterior a 2024 no recoge.

Estados Unidos mantuvo históricamente una posición ambivalente, con apoyo retórico a la inclusión de aliados y oposición efectiva a toda fórmula que diluyera su capacidad de bloqueo. El 12 de septiembre de 2024 la embajadora Linda Thomas-Greenfield anunció ante el Council on Foreign Relations el apoyo estadounidense a la creación de dos asientos permanentes para África y de un asiento electivo rotatorio para los pequeños Estados insulares en desarrollo, además del respaldo histórico a la India, Japón y Alemania, y de la disposición a abrir una negociación basada en texto. Reiteró simultáneamente la oposición a extender el derecho de veto a los nuevos permanentes.

El anuncio rompe la equidistancia estadounidense respecto de África y acepta el método que los ampliacionistas venían reclamando. Su limitación es la que el capítulo cuarto ha establecido, pues compromete al ejecutivo en el primer umbral y no al Senado en el segundo. Su rechazo a extender el veto lo sitúa, además, en contradicción directa con el Consenso de Ezulwini, lo que define el nudo actual de la negociación: el principal patrocinador ofrece a África asientos sin veto y África reclama asientos con veto.

Francia y el Reino Unido apoyan la ampliación en la categoría permanente, condicionando ese apoyo a la conservación de su propio estatus. Francia ha ido más lejos que ningún otro permanente en materia de veto al copatrocinar la iniciativa de contención con México. Su posición admite una lectura defensiva, pues la legitimación del Consejo mediante su ampliación protege indirectamente la permanencia de dos potencias europeas cuya presencia resulta cada vez más difícil de justificar en términos de poder relativo.

Rusia se opone a toda reforma que limite el veto y recela de la incorporación de Estados que percibe alineados con Occidente, entre ellos Alemania y Japón. La lectura del veto como garantía última de su posición internacional, ya presente en el análisis de Trenin (2016), se ha reforzado tras el aislamiento diplomático subsiguiente a 2022.

China mantiene una posición más matizada. Se opone a la incorporación de Japón, su rival regional, y muestra apertura selectiva hacia la representación de países en desarrollo, particularmente africanos, actitud coherente con su posicionamiento como portavoz del Sur Global. Su interés objetivo favorece, sin embargo, la continuidad, pues es el permanente cuyo peso relativo más ha crecido dentro del arreglo vigente (Foot, 2020).

7.5. La mayoría silenciosa

El mapa de actores se completa con una mayoría de Estados que no pertenece a ninguno de los grupos anteriores, mayoritariamente pequeños y medianos, cuyo interés se orienta a mejorar el funcionamiento del órgano y su propio acceso a él, y no a obtener un asiento permanente.

Esta observación posee un valor analítico que conviene destacar, porque anticipa el resultado del capítulo siguiente. Los avances efectivos de la última década no han procedido de los aspirantes a la permanencia ni de las potencias que respaldan sus candidaturas, sino de coaliciones de Estados sin ambición de estatus: el grupo de los Cinco Pequeños entre 2006 y 2012, el grupo ACT desde 2013 y la coalición liderada por Liechtenstein que promovió la resolución 76/262. Esas propuestas se concentraron, sin excepción, en los ámbitos que no requieren enmienda de la Carta.

La escala de umbral jurídico aplicada

8.1. Clasificación de las iniciativas registradas

El capítulo tercero construyó un instrumento de clasificación y el procedimiento de su aplicación. Los capítulos cuarto a séptimo han proporcionado el material sobre el que aplicarlo. Corresponde ahora presentar el resultado.

Cuadro 8.1: Iniciativas de reforma del Consejo de Seguridad clasificadas por umbral jurídico, 1993-2025. Elaboración propia.

Iniciativa	Año	Nivel	Resultado
Iniciativa franco-mexicana de contención del veto	2015	I	Materializada
Código de Conducta del grupo ACT	2015	I	Materializada
Fórmula Arria como cauce estable de acceso	desde 1992	II	Materializada
Nota 507 del Presidente sobre métodos de trabajo	2006-2017	II	Materializada
Titularidad de expedientes compartida con los electos	2021-2022	II	Parcialmente materializada
Oficina del Ombudsperson del comité de sanciones	2009	II	Materializada
Proyecto de resolución del grupo S-5	2006-2012	II-III	No materializada, retirada
Resolución 377 (V), Unión pro Paz	1950	III	Materializada
Mecanismo de investigación para Siria	2016	III	Materializada
Convocatoria del período de sesiones ES-11	2022	III	Materializada
Resolución 76/262, iniciativa del veto	2022	III	Materializada

Iniciativa	Año	Nivel	Resultado
Recurso sistemático a la vía consultiva ante la CIJ	2024-2025	III	Materializada
Abstención voluntaria sin efecto de veto	desde 1946	IV	Materializada
Aplicación efectiva del artículo 27.3	—	IV	No intentada
Plan Razali	1997	V	No materializada
Modelos A y B del Grupo de Alto Nivel	2004	V	No materializada
Proyecto de resolución del G4	2005	V	No materializada
Consenso de Ezulwini	2005	V	No materializada
Propuesta del grupo UfC	2005-2025	V	No materializada
Modelo intermedio con cláusula de revisión	desde 2007	V	No materializada
Propuesta estadounidense de dos asientos africanos	2024	V	No materializada
Exigencia de veto múltiple concurrente	recurrente	V	No materializada

8.2. El resultado

La lectura del cuadro arroja una correlación que no admite ambigüedad. De las catorce iniciativas situadas en los niveles I a IV, once se han materializado, una lo ha hecho parcialmente, una fue retirada ante la presión de los permanentes y una no ha llegado a intentarse. De las ocho situadas en el nivel V, ninguna ha prosperado.

La distribución resulta tanto más significativa cuanto que no guarda correspondencia con el reparto de apoyos políticos. El Consenso de Ezulwini cuenta con el respaldo de cincuenta y cuatro Estados actuando en bloque y con el reconocimiento expreso del Pacto para el Futuro. La propuesta del G4 reúne a tres de las cinco mayores economías del mundo. Ninguna de las dos ha avanzado en veinte años. La resolución 76/262 fue promovida por Liechtenstein, Estado de cuarenta mil habitantes, y se adoptó por consenso en cuestión de meses.

Lo que discrimina entre las iniciativas que prosperan y las que no es, por tanto, el umbral jurídico que cada una exige, y no el poder de sus patrocinadores, el número de adhesiones que congrega ni la justicia intrínseca de su contenido. Queda así confirmada la segunda proposición de trabajo.

8.3. Consecuencias para la lectura del debate

Este resultado permite reinterpretar el estado de la cuestión en su conjunto.

La percepción generalizada de que la reforma del Consejo lleva tres décadas sin avanzar es exacta si por reforma se entiende exclusivamente la enmienda de la Carta, e inexacta en cualquier otra acepción del término. Entre 2015 y 2022 se produjeron al menos cuatro modificaciones efectivas del funcionamiento del órgano: dos códigos de conducta que acumulan más de doscientas treinta adhesiones, la consolidación de un régimen de métodos de trabajo mediante la Nota 507 y la instauración de un mecanismo permanente de rendición de cuentas ante la Asamblea General.

Ninguna de ellas figura en las presentaciones habituales del problema. La razón está en que el marco conceptual desde el que se elaboran no las reconoce como reforma, puesto que identifica reforma con enmienda, y no en que se las juzgue irrelevantes. Se produce así una paradoja epistemológica digna de mención: el propio modo de plantear la cuestión impide advertir las transformaciones que sí se están produciendo.

8.4. La frontera desatendida del nivel IV

El cuadro revela además una asimetría de la que arranca la propuesta desarrollada en el capítulo siguiente.

Los niveles I, II y III presentan una actividad considerable, con once iniciativas materializadas en tres décadas. El nivel V presenta una actividad intensa y un resultado nulo. El nivel IV, en cambio, registra un único caso materializado, la abstención voluntaria, cuya consolidación se remonta a los primeros años de funcionamiento del órgano, y ningún intento posterior.

Esta asimetría llama la atención porque el nivel IV es, de los cuatro que no requieren enmienda, el de mayor potencia transformadora. Una modificación por práctica ulterior consentida no altera métodos de trabajo ni establece obligaciones de comparecencia: altera el sentido con que se aplica una disposición de la Carta. El precedente de la abstención voluntaria lo demuestra sin lugar a dudas, pues transformó de hecho la regla de votación del artículo 27.3 sin que se modificara una sola palabra de su texto.

Que esa vía haya permanecido sin explorar durante ocho décadas, mientras el esfuerzo negociador se concentraba íntegramente en el nivel donde no se ha producido avance alguno, constituye a juicio de esta investigación la anomalía más notable del debate sobre la reforma del Consejo de Seguridad.

Implicaciones jurídicas y riesgos de la reforma

9.1. La reforma como problema de derecho internacional

El debate sobre la reforma del Consejo, dominado por consideraciones de alta política, es también y de manera fundamental un debate sobre el derecho internacional. Una modificación de la estructura del órgano no constituiría un ajuste organizativo, sino un proceso de evolución normativa que afectaría a la interpretación de principios centrales de la Carta.

Interesa examinar tres dimensiones de esa incidencia: la relativa al principio de igualdad soberana, la relativa a las normas sobre el uso de la fuerza, y la relativa a la doctrina de la responsabilidad de proteger.

En cuanto a la **igualdad soberana**, la incorporación de nuevos miembros permanentes, aun desprovistos de veto, alteraría el equilibrio entre el principio general del artículo 2.1 y la excepción que representa el artículo 23. Cabe argumentar que la ampliación mitiga la contradicción al hacer la jerarquía más representativa, y cabe argumentar en sentido contrario que la agrava al consolidar la existencia misma de categorías. La segunda lectura es la que sostiene el grupo *Uniting for Consensus* y no puede desestimarse, pues la creación de una tercera categoría produciría una estratificación más compleja que la vigente.

En cuanto al **uso de la fuerza**, la Carta admite el recurso a ella únicamente en dos supuestos, la legítima defensa del artículo 51 y la autorización del Consejo bajo el capítulo VII. La parálisis del órgano ha generado, sin embargo, una práctica de intervenciones al margen de esa autorización, de las que Kosovo en 1999 e Irak en 2003 constituyen los ejemplos más discutidos. El problema que plantean es el de la erosión: cuando el órgano competente resulta sistemáticamente incapaz de decidir, los Estados desarrollan justificaciones alternativas que, reiteradas en el tiempo, pueden llegar a modificar la percepción de lo jurídicamente admisible.

En cuanto a la **responsabilidad de proteger**, una reforma que limitase el veto en supuestos de atrocidades masivas reforzaría una doctrina cuya aplicación ha resultado inconsistente precisamente por depender de una autorización sujeta a bloqueo. Su consolidación normativa requiere que la activación no dependa

del interés particular de cinco Estados, y ello resulta tanto más necesario cuanto que la percepción de aplicación selectiva, invocada en Libia y no en Siria, ha alimentado la crítica según la cual la doctrina funciona como pretexto para intereses occidentales, debilitando el apoyo del Sur Global a un principio del que sus poblaciones serían las principales beneficiarias (Bellamy y Dunne, 2016).

9.2. La jurisprudencia internacional sobre el Consejo

El debate sobre la reforma se conduce habitualmente en clave política, ignorando que existe un cuerpo jurisprudencial relevante sobre los límites, la competencia y el funcionamiento del órgano. Su incorporación aporta al análisis un fundamento que las declaraciones diplomáticas no proporcionan.

Ciertos gastos de las Naciones Unidas (CIJ, 1962). La opinión consultiva estableció que la responsabilidad del Consejo en materia de paz y seguridad es primordial pero no exclusiva, y que la Asamblea General conserva competencias en la materia conforme a los artículos 10, 11 y 14 de la Carta. Constituye el fundamento jurídico de la resolución 377 (V) y, por extensión, de la práctica posterior de los períodos extraordinarios de sesiones de emergencia y de la propia resolución 76/262, cuyo preámbulo invoca la competencia de la Corte sobre estas cuestiones.

Namibia (CIJ, 1971). La opinión consultiva contiene dos pronunciamientos de gran alcance. El primero establece que las decisiones del Consejo pueden ser vinculantes al margen del capítulo VII en función de sus términos y de las circunstancias de su adopción, lo que amplía el alcance del artículo 25. El segundo, decisivo para esta investigación, se refiere al artículo 27.3: ante la alegación de que determinadas resoluciones eran inválidas porque miembros permanentes se habían abstenido, la Corte constató que la práctica de la abstención voluntaria había sido aceptada de modo general por los Estados miembros y constituía prueba de una práctica general de la Organización.

Tadić (TPIY, 1995). La Sala de Apelaciones sostuvo que el Consejo, pese a su amplia discrecionalidad, está sometido a límites derivados de la Carta de la que emanan sus poderes y no constituye un órgano exento del ordenamiento jurídico internacional. El pronunciamiento resulta esencial para fundamentar que la responsabilidad primordial del artículo 24 no equivale a una discrecionalidad ilimitada.

Lockerbie (CIJ, 1992). El asunto planteó de forma directa la cuestión del control judicial de los actos del Consejo. Aunque la Corte no llegó a resolver el fondo, las opiniones individuales y disidentes anticiparon el debate sobre si un tribunal internacional puede revisar la conformidad con la Carta de una resolución adoptada bajo el capítulo VII, cuestión que permanece abierta y que es pertinente para el análisis de los riesgos de una reforma contestada.

Aplicación de la Convención sobre el Genocidio (CIJ, 2007). La sentencia calificó los hechos de Srebrenica como genocidio y estableció la existencia de una obligación de prevenir de naturaleza autónoma, cuyo incumplimiento genera responsabilidad internacional. Aporta al caso analizado en el capítulo quinto un fundamento judicial y no meramente historiográfico.

Kadi y Al Barakaat (TJUE, 2008). El Tribunal de Justicia anuló el reglamento comunitario de ejecución de sanciones del Consejo por vulneración de derechos fundamentales, afirmando la autonomía del ordenamiento de la Unión frente a las obligaciones derivadas de la Carta. Su relevancia es doble: demuestra que la legitimidad procedimental del Consejo tiene consecuencias jurídicas concretas sobre la eficacia de sus decisiones, y ejemplifica una reforma sustantiva de su funcionamiento adoptada sin enmienda alguna.

Consecuencias jurídicas de las políticas y prácticas de Israel en el territorio palestino ocupado (CIJ, 2024). La opinión consultiva, solicitada por la Asamblea General, ilustra el recurso a la vía consultiva ante el bloqueo del Consejo y muestra el mecanismo por el cual un expediente vetado puede reconvertirse en una determinación de obligaciones jurídicas oponibles a todos los Estados.

9.3. El artículo 27.3 y la vía de la práctica ulterior

9.3.1. Estado de la disposición

Los resultados del capítulo octavo convergen en un punto: el nivel IV es el de mayor potencia transformadora entre los que no requieren enmienda, y presenta un único precedente materializado y ningún intento posterior. Corresponde ahora desarrollar la vía concreta que este trabajo propone para ese nivel.

El artículo 27.3 impone a la parte en una controversia la obligación de abstenerse en las decisiones adoptadas conforme al capítulo VI. La disposición está vigente, jamás ha sido derogada y su incumplimiento no ha sido objeto de una aceptación general que permitiera concluir su modificación.

Su aplicación práctica ha sido, sin embargo, marginal. Se invocó ocasionalmente en los primeros años de funcionamiento de la Organización y ha caído después en desuso, hasta el punto de que en el supuesto donde su aplicación resultaría más evidente, el voto ruso de febrero de 2022 sobre el proyecto que condenaba la invasión de Ucrania, ninguna delegación la invocó formalmente.

9.3.2. Los obstáculos interpretativos

El desuso obedece a tres dificultades que conviene examinar con honestidad antes de proponer nada.

La primera es la distinción entre controversia y situación. El capítulo VI se refiere a controversias cuya continuación pueda poner en peligro la paz,

mientras que el capítulo VII opera sobre amenazas a la paz, quebrantamientos y actos de agresión. Se sostiene que la obligación de abstención solo alcanza a las decisiones adoptadas conforme al capítulo VI, de modo que bastaría con encuadrar un asunto en el capítulo VII para eludirla. La objeción es sólida en su literalidad, aunque pierde fuerza al advertirse que la mayoría de los proyectos vetados en los expedientes examinados no invocaban el capítulo VII, pues tanto los textos humanitarios sobre Siria como los proyectos de alto el fuego sobre Gaza se sitúan en su mayor parte en el ámbito del arreglo pacífico de controversias.

La segunda dificultad es el doble veto. Dado que la calificación previa de un asunto se ha considerado cuestión sustantiva, el miembro interesado puede vetar la calificación que activaría su obligación de abstenerse. Este mecanismo fue expresamente confirmado por la declaración de las cuatro potencias de junio de 1945, de manera que no cabe alegar que se trata de una desviación de la voluntad de los redactores. Es la objeción más seria de las tres.

La tercera es la determinación de la condición de parte. En conflictos donde la implicación de un permanente resulta indirecta, mediante patrocinio, alianza o suministro de armamento, establecer si concurre la condición de parte exige una calificación que el propio Consejo debería realizar.

9.3.3. La propuesta

Reconocidas las tres dificultades, la propuesta no consiste en sostener que el artículo 27.3 puede aplicarse sin más, sino en activar respecto de él el mismo mecanismo que ya modificó la aplicación del propio precepto en otro punto. El razonamiento descansa sobre tres eslabones.

En primer lugar, existe un precedente firme de modificación de la regla de votación por vía de práctica. El tenor literal del artículo 27.3 exige el voto afirmativo de todos los permanentes, lo que convertiría toda abstención en veto. La práctica estableció lo contrario y la Corte Internacional de Justicia constató en el asunto *Namibia* que esa práctica había sido generalmente aceptada por los miembros y constituía prueba de una práctica general de la Organización. La regla de votación del Consejo fue, por tanto, efectivamente alterada sin enmienda y con validación judicial expresa.

En segundo lugar, el mecanismo cuenta con fundamento normativo general. El artículo 31.3.b) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados dispone que, juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de su interpretación. La Comisión de Derecho Internacional (2018) precisó el alcance de esta regla en sus conclusiones sobre la materia, que incluyen expresamente la práctica de los órganos de las organizaciones internacionales entre los elementos susceptibles de generar ese acuerdo interpretativo.

En tercer lugar, la práctica opera en ambas direcciones. Si la conducta reiterada de los Estados pudo modificar la aplicación del artículo 27.3 en sentido favorable a la operatividad del Consejo, nada impide que una práctica sostenida de invocación de la obligación de abstención lo modifique en el sentido que la propia norma establece literalmente. La asimetría actual, en virtud de la cual la práctica ha derogado de hecho la exigencia de voto afirmativo pero no ha activado la obligación de abstención contenida en la misma frase, carece de justificación normativa y responde únicamente a que la primera modificación beneficiaba a todos y la segunda perjudicaría a cinco.

9.3.4. Elementos de implementación

La construcción de esa práctica requiere una secuencia sostenida y no un acto aislado. Se proponen cuatro elementos.

El primero es la invocación formal sistemática. En cada supuesto en que un miembro permanente sea parte en una controversia sometida al capítulo VI, uno o varios miembros electos habrían de solicitar formalmente la aplicación del artículo 27.3 y hacer constar la solicitud en acta. El objetivo inmediato no es obtener la abstención, que previsiblemente no se producirá, sino generar el registro documental sobre el que la práctica se construye.

El segundo es una resolución interpretativa de la Asamblea General que registre la interpretación según la cual la obligación de abstención alcanza a todo miembro que sea parte en una controversia, con independencia de la calificación formal del expediente. La resolución no vincula al Consejo, pero constituye un elemento de práctica de un órgano principal y se sitúa en el nivel III de la escala, esto es, en un umbral efectivamente superable.

El tercero es la articulación con la resolución 76/262. El debate automático posterior a cada veto habría de incorporar como cuestión ordinaria la de si el Estado que lo ejerció era parte en la controversia. El mecanismo de rendición de cuentas existe ya, y de lo que se trata es de dotarlo de un contenido jurídico determinado en lugar de un debate general.

El cuarto, y decisivo, consiste en solicitar de la Corte Internacional de Justicia una opinión consultiva sobre el alcance de la obligación de abstención, una vez alcanzada una acumulación suficiente de precedentes. El asunto *Namibia* demuestra que la Corte es el órgano capaz de constatar que una práctica ha alcanzado la consistencia necesaria para modificar la aplicación de una norma convencional.

9.3.5. Valoración realista

Sería impropio presentar esta propuesta como una solución. Sus limitaciones son considerables y conviene enunciarlas sin atenuantes.

La construcción de una práctica ulterior consentida requiere ausencia de objeción significativa, y los cinco permanentes objetarían de forma inmediata y

sostenida. La resistencia no impide, sin embargo, que la práctica se documente. La cuestión que la Corte hubo de resolver en *Namibia* fue precisamente si una desviación del tenor literal había sido aceptada, y su respuesta se apoyó en la conducta observable y no en declaraciones de principio.

El resultado más probable a medio plazo no es la abstención efectiva de un miembro permanente, sino el encarecimiento jurídico y político de su voto. Un Estado que vote siendo parte en una controversia, tras una invocación formal registrada en acta y ante un debate automático de la Asamblea que examine ese extremo, sostiene una posición sensiblemente más incómoda que quien ejerce un privilegio incontestado.

Frente a la alternativa realmente disponible, que consiste en reiterar propuestas de nivel V sin resultado alguno en tres décadas, un instrumento de rendimiento incierto pero situado en un umbral superable constituye una asignación más razonable del esfuerzo negociador.

9.4. Los riesgos de una reforma mal diseñada

El análisis quedaría sesgado si tratase la reforma como un bien incondicionado. Una modificación mal concebida puede agravar la situación que pretende corregir, y la valoración de esos riesgos forma parte del juicio sobre qué merece la pena intentar.

9.4.1. La multiplicación de los puntos de bloqueo

El riesgo más evidente es que una ampliación de la categoría con derecho de veto incremente la probabilidad de parálisis. La relación no es lineal, pues si la adopción de una resolución exige la conformidad de todos los titulares del privilegio, cada nuevo titular reduce multiplicativamente la probabilidad de coincidencia. Un Consejo con siete u ocho vetos potenciales podría resultar estructuralmente incapaz de decidir cualquier asunto controvertido.

Este razonamiento fundamenta la oposición unánime de los actuales permanentes a extender el veto, y constituye el punto donde su interés particular coincide con un argumento defendible. La coincidencia no valida automáticamente el argumento, puesto que la alternativa que proponen, consistente en permanentes sin veto, genera la estratificación de tres niveles que el grupo *Uniting for Consensus* denuncia con fundamento.

La aportación de la teoría de la legitimidad resulta aquí decisiva. Si el valor legitimador del Consejo deriva de que su autorización no es automática pero sí alcanzable (Voeten, 2005), una reforma que la hiciera inalcanzable destruiría el recurso que pretende proteger. El objetivo de la ampliación es localizar el punto donde el incremento de legitimidad deja de producirse a costa de la capacidad de decidir.

9.4.2. La dilución normativa

Un segundo riesgo afecta al contenido de las resoluciones. La fuerza de los actos del Consejo reside en su carácter vinculante y en la precisión de sus términos. La necesidad de satisfacer a un número mayor de actores con capacidad de bloqueo tiende a producir textos más ambiguos, y esa ambigüedad se traslada al terreno en forma de mandatos imprecisos.

El fenómeno no es hipotético. Los mandatos de protección de civiles adoptados en la última década presentan una formulación notablemente más cautelosa que la de la resolución 1973 (2011), como consecuencia directa de la controversia que su ejecución generó. La dilución no requiere una ampliación previa para producirse, y una ampliación la agravaría.

9.4.3. La impugnación del órgano reformado

Un tercer riesgo consiste en que la propia reforma genere la fractura que pretendía cerrar. La incorporación de un Estado a la categoría permanente alienaría previsiblemente a sus rivales regionales, que podrían cuestionar la autoridad de un órgano cuya composición consideran resultado de un favoritismo.

Una enmienda adoptada por dos tercios pero rechazada por un tercio significativo de la membresía plantearía un problema jurídico de considerable alcance. Formalmente, la enmienda vincula a todos los miembros conforme al artículo 108, incluidos los que votaron en contra. Políticamente, un Consejo cuya composición fuese impugnada por sesenta Estados obtendría un cumplimiento sustancialmente menor de sus decisiones, sin necesidad de que ninguno de ellos abandonase la Organización.

9.4.4. El coste de un intento fallido

El cuarto riesgo es el menos considerado y probablemente el más relevante desde el punto de vista de la estrategia negociadora.

Si un proceso de reforma se emprendiera formalmente, con presentación de un proyecto de enmienda y votación en la Asamblea, y no culminara, los partidarios del statu quo podrían invocar ese fracaso como prueba de que la comunidad internacional no está preparada para el cambio. El resultado sería un encarecimiento de cualquier intento futuro, pues el precedente de una votación perdida resulta más difícil de superar que la ausencia de votación.

Esta consideración explica una conducta que de otro modo resultaría desconcertante, a saber, la prudencia con que los grupos ampliacionistas han evitado durante dos décadas someter sus proyectos a votación formal, pese a reclamar insistentemente una negociación basada en texto. La reclamación del método y la evitación de la votación no son contradictorias: responden a

un cálculo según el cual el proceso conserva más valor abierto que cerrado en derrota.

9.4.5. Consecuencia para el diseño

Los cuatro riesgos apuntan en una misma dirección, que es la de favorecer las fórmulas dotadas de reversibilidad frente a los arreglos irreversibles.

Un asiento permanente concedido por enmienda resulta a efectos prácticos irrevocable, puesto que su supresión exigiría un nuevo procedimiento del artículo 108 con el consentimiento del beneficiario. Un asiento de larga duración sujeto a revisión con extinción automática por defecto puede corregirse si el resultado no es el previsto. Dado que la incertidumbre sobre los efectos de la ampliación es considerable, y las cuatro objeciones anteriores lo acreditan, la reversibilidad es una exigencia de prudencia institucional antes que una concesión a los adversarios de la reforma.

Rige aquí el criterio expuesto en el capítulo cuarto a propósito del artículo 109: la ausencia de una cláusula de revisión operativa explica que la Carta no haya podido adaptarse por vías formales durante ochenta años. Reproducir esa omisión en un eventual paquete de ampliación constituiría un error de diseño cometido con la advertencia servida.

Una agenda de reforma factible

10.1. Criterio de ordenación

Los resultados obtenidos permiten formular una agenda cuyo criterio de ordenación no es la ambición de cada medida sino su viabilidad jurídica. Las propuestas conforman una secuencia, y no un conjunto de alternativas excluyentes: cada nivel construye las condiciones del siguiente.

Conviene advertir de entrada que ninguna de ellas resuelve el problema de fondo. La composición del Consejo seguirá siendo la de 1965 mientras no se supere el procedimiento del artículo 108, y este trabajo no ha encontrado atajo alguno para hacerlo. Lo que sí ofrece es una asignación del esfuerzo más ajustada a lo que resulta alcanzable.

10.2. Nivel II: consolidación de los métodos de trabajo

Convertir la Nota 507 en reglamento. Los compromisos consolidados en 2017 sobre transparencia, consulta con los países contribuyentes de contingentes y elección de las presidencias de órganos subsidiarios tienen naturaleza de declaración política revocable. Su incorporación al reglamento del Consejo, que ochenta años después sigue siendo provisional, los convertiría en obligación procedimental exigible. La decisión corresponde al propio Consejo al amparo del artículo 30 de la Carta.

Institucionalizar la titularidad compartida de expedientes. El precedente de Irlanda, Kenia y Níger en el expediente humanitario sirio durante 2021 y 2022 acreditó que los textos elaborados por Estados sin intereses directos presentan mayor probabilidad de adopción. La propuesta consiste en establecer que en cada situación de la agenda exista al menos un correlator elegido entre los miembros electos, con acceso pleno al proceso de redacción desde su inicio.

Establecer un mecanismo de seguimiento de la ejecución de los mandatos. Recoge el contenido sustantivo de la iniciativa brasileña de 2011 sobre la responsabilidad al proteger. Un procedimiento de información periódica al Consejo sobre la ejecución de las autorizaciones concedidas al amparo del capítulo VII atenuaría la desconfianza que el desenlace libio generó y que continúa operando como causa de bloqueo. Su valor no es simbólico,

pues aborda una de las causas identificadas de la parálisis en lugar de sus manifestaciones.

Instituir la sesión informativa previa en expedientes humanitarios. Una comparecencia de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios en formato de fórmula Arria con carácter previo a toda votación sobre expedientes de esta naturaleza, unida a la obligación de explicación pública del voto, aseguraría que el bloqueo, cuando se produzca, se produzca sobre un registro documental completo y accesible.

10.3. Nivel III: activación de las competencias de la Asamblea

Desarrollar la resolución 76/262. Tres desarrollos resultan viables sin necesidad de nueva habilitación. Exigir efectivamente el informe especial del Consejo previsto en su párrafo tercero, cuyo cumplimiento ha sido irregular. Establecer un registro público del seguimiento dado a cada debate posterior a un veto. Y vincular sistemáticamente ese debate con la eventual solicitud de una opinión consultiva cuando el expediente lo permita.

Sistematizar el recurso a la vía consultiva. Constituye el instrumento de mayor apalancamiento disponible para los Estados que carecen de veto. Su fundamento jurídico es el artículo 96 de la Carta y su eficacia ha quedado acreditada por las opiniones de 2024 y 2025. Convierte un expediente bloqueado en una determinación de obligaciones oponibles a todos los Estados, sin intervención alguna del órgano bloqueado.

Adoptar la resolución interpretativa del artículo 27.3 en los términos descritos en el capítulo noveno.

10.4. Nivel V: el diseño que maximiza la probabilidad

La reforma de la composición no debe abandonarse, pero su diseño ha de atender a la lección que arroja el precedente de 1963, según la cual la probabilidad de superar el segundo umbral guarda relación inversa con la magnitud de lo que se pide ceder.

De ahí que el modelo con mayores posibilidades sea el que incorpore una cláusula de revisión obligatoria. La oposición del grupo *Uniting for Consensus*, principal obstáculo en el primer umbral, no se dirige contra la ampliación sino contra la creación de permanencias irreversibles. Un paquete que establezca asientos de larga duración sometidos a revisión general transcurridos quince años convierte la permanencia en renovable y desactiva esa objeción sin renunciar a la sustancia que reclaman el G4 y la Unión Africana.

El diseño exige resolver tres cuestiones cuya omisión ha lastrado formulaciones previas del modelo.

Quién revisa. La competencia debe corresponder a la Asamblea General y no al Consejo, para impedir que los nuevos miembros bloqueen la revisión. Ello exige que la propia enmienda establezca el procedimiento y que este no requiera a su vez ratificación, lo que técnicamente resulta posible si la cláusula prevé la extinción automática de los asientos salvo confirmación expresa.

Con qué mayoría. La confirmación debe exigir dos tercios, de modo que la carga de la prueba recaiga sobre quien pretenda mantener el asiento y no sobre quien pretenda suprimirlo. Esa inversión distingue una cláusula de revisión efectiva de otra meramente declarativa.

Qué ocurre si la revisión se bloquea. La extinción automática por defecto resuelve el problema, pues la ausencia de decisión produciría la terminación de los mandatos y no su prórroga.

La propuesta presenta una debilidad que debe reconocerse: no satisface la aspiración de estatus del G4 ni la reclamación de plena igualdad de la Unión Africana, cuya posición se fundamenta precisamente en el rechazo a una membresía de segunda categoría. Se trata de una propuesta de segundo óptimo, y solo resulta defendible si se acepta el diagnóstico de que el primero es inalcanzable.

10.5. Recomendaciones por actor

Estados electos. Concentrar el esfuerzo en los niveles II y III, donde su capacidad de influencia está acreditada. Reclamar la titularidad de expedientes desde el inicio del mandato bienal. Invocar formalmente el artículo 27.3 cuando proceda. Utilizar la presidencia mensual para introducir en el orden del día cuestiones sistemáticamente excluidas. Y mantener la coordinación con el grupo ACT, cuya trayectoria demuestra que las coaliciones de Estados pequeños producen resultados en los umbrales superables.

Unión Africana. Valorar el coste de oportunidad de mantener la reclamación del veto como condición no negociable. La posición cuenta con un fundamento de principio sólido, pero se enfrenta a la oposición unánime de los cinco permanentes, incluido el único que en 2024 ofreció apoyo explícito a dos asientos africanos. Una articulación que preserve la reclamación de principio y admita una secuencia, con asientos ahora y revisión de prerrogativas después, podría desbloquear una negociación detenida sobre esa cuestión específica. Resolver simultáneamente la designación de candidatos privaría a los adversarios de la ampliación de su argumento más eficaz.

Actores no estatales. Concentrarse en los canales que producen efectos verificables: la fórmula Arria como vía de acceso, la producción de documentación admisible en sede judicial internacional, dado que la vía consultiva se ha revelado como el instrumento más eficaz frente al bloqueo, y el

seguimiento del cumplimiento de los compromisos asumidos en el Código de Conducta y en la iniciativa franco-mexicana.

España y la Unión Europea. La pertenencia española al grupo *Uniting for Consensus*, unida a su respaldo temprano a la iniciativa franco-mexicana, sitúa a España en condiciones de promover el modelo con cláusula de revisión como fórmula de compromiso entre las posiciones enfrentadas, espacio de mediación coherente con su tradición diplomática multilateral y con su interés objetivo en preservar el acceso rotatorio de los Estados de tamaño medio. En el plano europeo, el artículo 34 del Tratado de la Unión Europea obliga a los Estados miembros presentes en el Consejo a defender las posiciones de la Unión. Su aplicación es desigual, y un cumplimiento sistemático y públicamente documentado reforzaría el peso europeo sin requerir modificación alguna de la Carta.

10.6. La secuencia

Las propuestas anteriores conforman una secuencia y no un catálogo. El primer bloque genera práctica y capacidad institucional. El segundo construye estándares normativos y eleva el coste del bloqueo. El tercero requiere que el coste acumulado del statu quo supere el beneficio percibido de su mantenimiento por quienes pueden vetarlo.

Esa es, en última instancia, la lección del precedente de 1963. La ampliación no se produjo porque los permanentes se convencieran de sus méritos, sino porque la transformación del entorno elevó el coste de la negativa por encima del coste del asentimiento. Los dos primeros bloques no sustituyen a la reforma de la composición. Su función es documentar sistemáticamente la disfunción, mantenerla en la agenda pública y contribuir a que ese cálculo termine por invertirse.

Conclusiones

11.1. Respuesta al objetivo general

El objetivo general de esta investigación consistía en determinar en qué condiciones resulta posible transformar el funcionamiento del Consejo de Seguridad y en evaluar el margen de reforma disponible dentro del marco normativo vigente.

La respuesta admite una formulación breve: la reforma del Consejo de Seguridad no está bloqueada en su conjunto, sino únicamente en el nivel que exige enmienda de la Carta, y ese nivel concentra la práctica totalidad del esfuerzo diplomático y de la atención académica dedicados a la cuestión.

La constatación deriva de la aplicación de la escala de umbral jurídico a las iniciativas registradas entre 1993 y 2025. De las catorce situadas en los cuatro niveles inferiores, doce se han materializado total o parcialmente. De las ocho situadas en el nivel superior, ninguna. La correlación no guarda correspondencia con el reparto de apoyos políticos, pues la iniciativa promovida por un Estado de cuarenta mil habitantes se adoptó por consenso en pocos meses mientras la respaldada por cincuenta y cuatro Estados actuando en bloque lleva dos décadas sin avanzar.

11.2. Respuesta a las proposiciones de trabajo

Primera proposición. Queda confirmada con un matiz. El examen de los seis casos establece que la incapacidad de acción se concentra en los expedientes con implicación directa o mediata de un miembro permanente, y el caso libio demuestra que fuera de ese subconjunto la capacidad de acción se conserva, incluida la autorización del uso de la fuerza y la activación de la jurisdicción penal internacional. El matiz procede de Ruanda y Srebrenica, donde se identifica una segunda modalidad de inacción, ajena al veto y atribuible a la ausencia de compromiso material, que ninguna reforma centrada en la regla de votación resolvería.

Lo que este hallazgo agrava, según se razonó en el capítulo quinto, es el problema de legitimidad: la selectividad expone al órgano a un reproche de

parcialidad frente al cual la invocación de las limitaciones propias de toda organización internacional no ofrece defensa.

Segunda proposición. Queda confirmada. Su fundamento explicativo reside en la estructura del artículo 108, que no establece un requisito sino dos de naturaleza cualitativamente distinta. El primero, de orden diplomático, opera en el terreno propio de la negociación multilateral. El segundo, de orden constitucional interno, traslada el punto de decisión final a sedes parlamentarias nacionales cuya composición responde a lógicas domésticas ajenas al expediente, y resulta por ello inaccesible a los instrumentos de la diplomacia. Los miembros permanentes disponen en consecuencia de dos vetos, y solo el primero es negociable.

Tercera proposición. Queda confirmada con indicadores verificables. El recurso sistemático a los períodos extraordinarios de sesiones de emergencia y a la vía consultiva de la Corte Internacional de Justicia constituye desplazamiento de régimen. La ampliación de los BRICS entre 2024 y 2025 y el ingreso de la Unión Africana en el G20 en 2023 constituyen creación competitiva de regímenes. El fenómeno no equivale a sustitución, dado que el Consejo conserva un monopolio jurídico que ninguna institución alternativa puede replicar, sino a marginación: el riesgo está en que la competencia se vacíe de contenido, no en que llegue a perderse.

Merece destacarse un contraste elocuente. África obtuvo en el G20, en un plazo de dos años y sin reforma de tratado alguno, una representación institucional que lleva dos décadas reclamando sin éxito en el Consejo de Seguridad.

11.3. La aportación y sus límites

El trabajo ha pretendido aportar tres elementos, cuyo resultado conviene evaluar con sobriedad.

El **instrumento**. La escala de umbral jurídico ordena las vías de transformación institucional en cinco niveles definidos por el requisito normativo de cada uno. Su utilidad es discriminante: permite comparar propuestas de contenido heterogéneo sobre una base común y separar lo estructuralmente bloqueado de lo disponible. Se trata de una construcción propia, no validada por uso previo, y sus resultados han de leerse como una propuesta de ordenación sujeta a discusión.

El **hallazgo**. La aplicación del instrumento revela que la percepción generalizada de tres décadas de estancamiento resulta exacta si por reforma se entiende exclusivamente la enmienda de la Carta, e inexacta en cualquier otra acepción. Entre 2015 y 2022 se produjeron al menos cuatro modificaciones efectivas del funcionamiento del órgano que no figuran en las presentaciones habituales del estado de la cuestión, porque el marco conceptual desde el que se

elaboran no las reconoce como reforma. El propio modo de plantear el problema impide advertir las transformaciones que sí están ocurriendo.

La **propuesta**. Identificado el nivel IV como la frontera menos explorada del margen disponible, el trabajo propone su activación respecto del artículo 27.3 de la Carta, precepto vigente que obliga a abstenerse a la parte en una controversia y que constituye la única limitación al veto que el texto ya contiene. La propuesta se apoya en un precedente judicial firme, la opinión consultiva sobre Namibia, donde la Corte Internacional de Justicia constató que la regla de votación del Consejo había sido efectivamente modificada por la práctica sin mediar enmienda, y en el fundamento normativo general del artículo 31.3.b) de la Convención de Viena.

La honestidad exige precisar su alcance. El resultado más probable de la secuencia propuesta no es la abstención efectiva de un miembro permanente, sino el encarecimiento jurídico y político de su voto. Frente a la alternativa realmente disponible, que consiste en reiterar propuestas sin resultado alguno durante tres décadas, un instrumento de rendimiento incierto situado en un umbral superable constituye una asignación más razonable del esfuerzo.

11.4. Limitaciones del estudio

Cinco limitaciones acotan el alcance de estas conclusiones.

La ausencia de trabajo de campo impide contrastar las posiciones declaradas con las reales de los negociadores, carencia que afecta especialmente al análisis del capítulo séptimo.

La opacidad de la práctica informal obliga a apoyar el análisis en la actividad formal del Consejo. El veto anticipado resulta por definición inobservable, de modo que las cifras empleadas subestiman la incidencia real del fenómeno.

El predominio de fuentes en lengua inglesa y de procedencia occidental resta peso a unas perspectivas africanas y asiáticas que en esta materia deberían ser centrales, y el recurso a documentos de la Unión Africana no compensa por completo ese desequilibrio.

Se analiza, por último, un proceso todavía abierto, de modo que la tercera proposición queda expuesta a cuanto ocurra con posterioridad al cierre de esta investigación.

11.5. Líneas de investigación futura

Cuatro líneas se desprenden de lo expuesto.

La primera consiste en aplicar la escala de umbral jurídico a otras organizaciones internacionales dotadas de procedimientos de enmienda rígidos, señaladamente las instituciones de Bretton Woods, para determinar si

la regularidad observada resulta específica del Consejo de Seguridad o responde a un patrón general de las organizaciones con cláusulas de reforma protegidas.

La segunda consiste en un estudio cuantitativo de la parálisis selectiva sobre el conjunto de la práctica del Consejo desde 1990, que permita contrastar estadísticamente la relación entre la implicación de un miembro permanente y la probabilidad de adopción de resoluciones.

La tercera consiste en el seguimiento del rendimiento de la resolución 76/262 transcurrido un período suficiente, midiendo la participación en los debates, el cumplimiento de la obligación de informe especial y la eventual modificación de las pautas de recurso al veto.

La cuarta consiste en un estudio comparado de las cláusulas de revisión en tratados constitutivos de organizaciones internacionales, orientado a determinar qué diseños han funcionado como mecanismos efectivos de adaptación y cuáles han resultado meramente declarativos.

11.6. Consideración final

El título de este trabajo alude a una paradoja, la del órgano creado para mantener la paz cuya propia estructura le impide ejercer esa función. El análisis desarrollado permite resolverla en lugar de reiterarla.

La paradoja no reside en la naturaleza del Consejo ni en un defecto imprevisto de su diseño. Reside en una cláusula de reforma que sus fundadores establecieron deliberadamente para protegerse a sí mismos, cuya existencia fue discutida en público en San Francisco, cuyos efectos fueron anticipados con precisión por las delegaciones que se opusieron a ella y cuyo funcionamiento no ha fallado en ochenta años. El Consejo no está averiado: opera exactamente como fue diseñado para operar.

De ahí no se sigue la resignación, sino el reconocimiento de que el esfuerzo dirigido a modificar aquello que está protegido por un doble candado tiene un rendimiento estructuralmente nulo, mientras existe un margen de transformación disponible, efectivamente utilizado en la última década y sistemáticamente ausente del debate. La elección no se plantea entre la reforma y el statu quo, sino entre una transformación gradual por las vías disponibles y una erosión no gestionada que ya ha comenzado.

Referencias bibliográficas

Normativa y documentos oficiales

Comisión de Derecho Internacional. (2018). *Conclusiones sobre los acuerdos ulteriores y la práctica ulterior en relación con la interpretación de los tratados* (A/73/10, cap. IV). Naciones Unidas.

Ministerio de Europa y de Asuntos Exteriores de Francia. (2015). *Iniciativa de Francia sobre la regulación voluntaria del uso del veto en caso de atrocidades masivas*.

Naciones Unidas. (1945). *Carta de las Naciones Unidas*, 26 de junio de 1945.

Naciones Unidas. (1950). *Unión pro paz* (A/RES/377 (V)).

Naciones Unidas. (1963). *Cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y en el Consejo Económico y Social* (A/RES/1991 A (XVIII)).

Naciones Unidas. (1969). *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, 23 de mayo de 1969.

Naciones Unidas. (1993). *Resolución 819 (1993) del Consejo de Seguridad* (S/RES/819).

Naciones Unidas. (1994). *Resolución 912 (1994) del Consejo de Seguridad* (S/RES/912).

Naciones Unidas. (1997). *Informe del Grupo de Trabajo de Composición Abierta* (A/51/47, anexo).

Naciones Unidas. (2004). *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio* (A/59/565).

Naciones Unidas. (2005a). *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario General* (A/59/2005).

Naciones Unidas. (2005b). *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005* (A/RES/60/1).

Naciones Unidas. (2008). *Decisión 62/557 de la Asamblea General*.

Naciones Unidas. (2011a). *Resolución 1970 (2011) del Consejo de Seguridad* (S/RES/1970).

Naciones Unidas. (2011b). *Resolución 1973 (2011) del Consejo de Seguridad* (S/RES/1973).

Naciones Unidas. (2014). *Resolución 2165 (2014) del Consejo de Seguridad* (S/RES/2165).

Naciones Unidas. (2017). *Nota del Presidente del Consejo de Seguridad* (S/2017/507).

Naciones Unidas. (2020). *Resolución 2532 (2020) del Consejo de Seguridad (S/RES/2532)*.

Naciones Unidas. (2022a). *Resolución 2623 (2022) del Consejo de Seguridad (S/RES/2623)*.

Naciones Unidas. (2022b). *Mandato permanente para que la Asamblea General celebre un debate cuando se ejerza el derecho de veto en el Consejo de Seguridad (A/RES/76/262)*.

Naciones Unidas. (2024). *Pacto para el Futuro (A/RES/79/1)*.

Naciones Unidas. (2025). *Resolución 79/318 de la Asamblea General (A/RES/79/318)*.

Unión Africana. (2005). *The common African position on the proposed reform of the United Nations: The Ezulwini consensus (Ext/EX.CL/2 (VII))*.

Unión Europea. (2012). *Tratado de la Unión Europea, versión consolidada, artículo 34. Diario Oficial de la Unión Europea, C 326/13*.

Jurisprudencia

Corte Internacional de Justicia. (1962). *Ciertos gastos de las Naciones Unidas (párrafo 2 del artículo 17 de la Carta)*. Opinión consultiva de 20 de julio de 1962.

Corte Internacional de Justicia. (1971). *Consecuencias jurídicas que tiene para los Estados la continuación de la presencia de Sudáfrica en Namibia (África Sudoccidental)*. Opinión consultiva de 21 de junio de 1971.

Corte Internacional de Justicia. (1992). *Cuestiones de interpretación y aplicación del Convenio de Montreal de 1971 resultantes del incidente aéreo de Lockerbie*. Providencia de 14 de abril de 1992.

Corte Internacional de Justicia. (2007). *Aplicación de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (Bosnia y Herzegovina c. Serbia y Montenegro)*. Sentencia de 26 de febrero de 2007.

Corte Internacional de Justicia. (2024). *Consecuencias jurídicas derivadas de las políticas y prácticas de Israel en el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén Oriental*. Opinión consultiva de 19 de julio de 2024.

Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. (2008). *Kadi y Al Barakaat International Foundation c. Consejo y Comisión*, asuntos acumulados C-402/05 P y C-415/05 P. Sentencia de 3 de septiembre de 2008.

Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia. (1995). *Fiscal c. Duško Tadić*, IT-94-1-AR72. Sala de Apelaciones, decisión de 2 de octubre de 1995.

Monografías y capítulos de obra colectiva

Álvarez, J. E. (2005). *International organizations as law-makers*. Oxford University Press.

Bellamy, A. J., y Dunne, T. (Eds.). (2016). *The Oxford handbook of the responsibility to protect*. Oxford University Press.

Bolton, J. R. (2007). *Surrender is not an option: Defending America at the United Nations and abroad*. Threshold Editions.

Bosco, D. L. (2009). *Five to rule them all: The UN Security Council and the making of the modern world*. Oxford University Press.

Clark, I. (2005). *Legitimacy in international society*. Oxford University Press.

Claude, I. L., Jr. (1971). *Swords into plowshares: The problems and progress of international organization* (4.^a ed.). Random House.

Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados. (2001). *La responsabilidad de proteger*. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.

Fassbender, B. (1998). *UN Security Council reform and the right of veto: A constitutional perspective*. Kluwer Law International.

Foot, R. (2020). *China, the UN, and human protection: Beliefs, power, image*. Oxford University Press.

Hale, T., Held, D., y Young, K. (2013). *Gridlock: Why global cooperation is failing when we need it most*. Polity Press.

Hurd, I. (2007). *After anarchy: Legitimacy and power in the United Nations Security Council*. Princeton University Press.

Kelsen, H. (2000). *The law of the United Nations: A critical analysis of its fundamental problems*. The Lawbook Exchange.

Larson, D. W., y Shevchenko, A. (2019). *Quest for status: Chinese and Russian foreign policy*. Yale University Press.

Luck, E. C. (2006). *UN Security Council: Practice and promise*. Routledge.

Mahbubani, K. (2013). *The great convergence: Asia, the West, and the logic of one world*. PublicAffairs.

Malone, D. M. (Ed.). (2004). *The UN Security Council: From the Cold War to the 21st century*. Lynne Rienner.

Martin, L. L. (1992). *Coercive cooperation: Explaining multilateral economic sanctions*. Princeton University Press.

Mulder, N. (2022). *The economic weapon: The rise of sanctions as a tool of modern war*. Yale University Press.

Power, S. (2002). *A problem from hell: America and the age of genocide*. Basic Books.

Schmitt, M. N. (Ed.). (2017). *Tallinn manual 2.0 on the international law applicable to cyber operations*. Cambridge University Press.

Sievers, L., y Daws, S. (2014). *The procedure of the UN Security Council* (4.^a ed.). Oxford University Press.

Simma, B., Khan, D.-E., Nolte, G., y Paulus, A. (Eds.). (2012). *The Charter of the United Nations: A commentary* (3.^a ed.). Oxford University Press.

Trenin, D. (2016). Russia in the Security Council. En S. von Einsiedel, D. M. Malone y B. Stagno Ugarte (Eds.), *The UN Security Council in the twenty-first century* (pp. 105-120). Lynne Rienner.

von Einsiedel, S., Malone, D. M., y Stagno Ugarte, B. (Eds.). (2016). *The UN Security Council in the twenty-first century*. Lynne Rienner.

Weiss, T. G. (2016). *What's wrong with the United Nations and how to fix it* (3.^a ed.). Polity Press.

Wenaweser, C. (2016). Working methods: The ugly duckling of Security Council reform. En S. von Einsiedel, D. M. Malone y B. Stagno Ugarte (Eds.), *The UN Security Council in the twenty-first century* (pp. 175-194). Lynne Rienner.

Artículos de revista

Carswell, A. J. (2013). Unblocking the UN Security Council: The Uniting for Peace resolution. *Journal of Conflict & Security Law*, 18(3), 453-480.

Hurd, I. (1999). Legitimacy and authority in international politics. *International Organization*, 53(2), 379-408.

Koremenos, B., Lipson, C., y Snidal, D. (2001). The rational design of international institutions. *International Organization*, 55(4), 761-799.

Morse, J. C., y Keohane, R. O. (2014). Contested multilateralism. *The Review of International Organizations*, 9(4), 385-412.

Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251-267.

Slaughter, A.-M. (2005). Security, solidarity, and sovereignty: The grand themes of UN reform. *American Journal of International Law*, 99(3), 619-631.

Voeten, E. (2005). The political origins of the UN Security Council's ability to legitimize the use of force. *International Organization*, 59(3), 527-557.

Welsh, J. M. (2019). Norm robustness and the responsibility to protect. *Journal of Global Security Studies*, 4(1), 53-72.

Informes y fuentes de seguimiento

Banco Mundial y Naciones Unidas. (2018). *Pathways for peace: Inclusive approaches to preventing violent conflict*. Banco Mundial.

Biblioteca Dag Hammarskjöld. (s. f.). *Security Council veto list*. Naciones Unidas.

Comité de Cuotas de las Naciones Unidas. (2024). *Escala de cuotas para el prorrateo de los gastos de las Naciones Unidas, 2025-2027*.

Security Council Report. (s. f.). *UN Security Council working methods: The veto*.

Anexo I. Cronología de la reforma del Consejo de Seguridad

Cuadro A.1: Cronología de la reforma del Consejo de Seguridad, 1944-2025, con indicación del nivel de umbral jurídico. Elaboración propia.

Año	Hito	Nivel
1944	Conferencia de Dumbarton Oaks	—
1945	Fórmula de Yalta; declaración de las cuatro potencias de 7 de junio; adopción de la Carta	—
1946	Primeras abstenciones de miembros permanentes sin efecto de veto	IV
1950	Resolución 377 (V), Unión pro Paz	III
1962	Opinión consultiva sobre ciertos gastos	—
1963	Resolución 1991 A (XVIII): enmienda de los artículos 23, 27 y 61	V
1965	Entrada en vigor de la ampliación a quince miembros	V
1971	Opinión consultiva sobre Namibia: validación de la abstención voluntaria	IV
1992	Primeras reuniones bajo fórmula Arria	II
1993	Creación del Grupo de Trabajo de Composición Abierta	—
1997	Plan Razali	V
2004	Informe del Grupo de Alto Nivel: modelos A y B	V
2005	Consenso de Ezulwini; proyecto del G4; adopción de la responsabilidad de proteger	V
2006	Primera versión de la Nota 507; propuesta del grupo S-5	II

Año	Hito	Nivel
2008	Decisión 62/557: inicio de las negociaciones intergubernamentales	—
2009	Creación de la Oficina del Ombudsperson tras el asunto Kadi	II
2011	Resoluciones 1970 y 1973 sobre Libia; propuesta brasileña sobre la responsabilidad al proteger	—
2012	Retirada del proyecto del grupo S-5	II-III
2015	Documento marco de las IGN; iniciativa franco-mexicana; Código de Conducta ACT	I
2016	Creación por la Asamblea del mecanismo de investigación para Siria	III
2017	Nota 507 consolidada	II
2021	Titularidad compartida del expediente humanitario sirio	II
2022	Resolución 2623 y período de sesiones ES-11; resolución 76/262	III
2023	Ingreso de la Unión Africana en el G20; expiración del mecanismo transfronterizo sirio	—
2024	Ampliación de los BRICS; posición estadounidense de septiembre; Pacto para el Futuro; opinión consultiva sobre el territorio palestino ocupado	III y V
2025	Iniciativa UN80; resolución 79/318	—

Anexo II. Documentos de Naciones Unidas citados, por signatura

Cuadro B.1: Relación de documentos de Naciones Unidas citados en el trabajo. Elaboración propia.

Signatura	Denominación
A/RES/377 (V)	Unión pro Paz, 1950
A/RES/1991 A (XVIII)	Enmienda de los artículos 23, 27 y 61, 1963
A/51/47, anexo	Plan Razali, 1997
A/59/565	Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos, 2004
A/59/2005	Un concepto más amplio de la libertad, 2005
A/RES/60/1	Documento Final de la Cumbre Mundial, 2005
Decisión 62/557	Inicio de las negociaciones intergubernamentales, 2008
A/73/10, cap. IV	Conclusiones de la CDI sobre práctica ulterior, 2018
A/RES/76/262	Mandato permanente de debate tras el ejercicio del veto, 2022
A/RES/79/1	Pacto para el Futuro, 2024
A/RES/79/318	Iniciativa UN80, 2025
S/RES/819 (1993)	Declaración de Srebrenica como zona segura
S/RES/912 (1994)	Reducción del contingente de la misión en Ruanda
S/RES/1267 (1999)	Régimen de sanciones y comité de listas
S/RES/1373 (2001)	Obligaciones generales en materia de terrorismo
S/RES/1970 (2011)	Libia: embargo, sanciones y remisión a la Corte Penal Internacional
S/RES/1973 (2011)	Libia: protección de civiles y zona de exclusión aérea
S/RES/2165 (2014)	Mecanismo de asistencia humanitaria transfronteriza en Siria
S/2017/507	Nota del Presidente sobre métodos de trabajo
S/RES/2532 (2020)	Cese de hostilidades en el contexto de la pandemia
S/RES/2623 (2022)	Convocatoria del período extraordinario de sesiones ES-11

Signatura	Denominación
Ext/EX.CL/2 (VII)	Consenso de Ezulwini, Unión Africana, 2005