

EL CONSEJO DE SEGURIDAD A LOS 80 AÑOS: CENTRALIDAD JURÍDICA, EROSIÓN DE LEGITIMIDAD Y CONDICIONAMIENTO GEOPOLÍTICO

THE SECURITY COUNCIL AT 80: LEGAL CENTRALITY, EROSION OF LEGITIMACY, AND GEOPOLITICAL CONDITIONING

Carlos ESPÓSITO*

Palabras clave: Consejo de Seguridad; legitimidad internacional; veto; sanciones selectivas; geopolítica.

Keywords: Security Council; international legitimacy; veto; targeted sanctions; geopolitics.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. CENTRALIDAD DEL CONSEJO DE SEGURIDAD Y DEFICIENCIAS DE LEGITIMIDAD. 3. EL RÉGIMEN DE SANCIONES Y LOS LÍMITES DEL CONTROL JURÍDICO. 4. CONDICIONAMIENTO GEOPOLÍTICO DE LAS DECISIONES DEL CONSEJO. 5. MECANISMOS PARALELOS Y FRAGMENTACIÓN DE LA GOBERNANZA DE LA SEGURIDAD. 6. CONCLUSIÓN.

1. INTRODUCCIÓN

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es el único órgano internacional con capacidad para adoptar decisiones obligatorias en materia de paz y seguridad. Esta centralidad normativa, consagrada en la Carta, coexiste sin embargo con una erosión persistente de su legitimidad política. La tensión entre ambas dimensiones no es contingente, es estructural. Deriva del propio diseño institucional del Consejo y, en particular, del privilegio del veto de sus miembros permanentes, que constituye al mismo tiempo la condición de posibilidad del sistema y la fuente principal de sus disfunciones, que sólo se podría corregir, en el papel, con una reforma radical de la Carta de Naciones Unidas, que nunca llega.¹

A lo largo de su historia, pero en mayor medida en la actualidad, esa tensión ha adoptado una forma específica que puede describirse como una paradoja: la centralidad jurídica del Consejo es inversamente proporcional a su capacidad para incidir en los conflictos internacionales de mayor relevancia. El órgano conserva intacta su autoridad normativa, pero su práctica expone una escasa

Catedrático de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid (carlos.esposito@uam.es).

¹ RIQUELME CORTADO, Rosa María, “La reforma de las Naciones Unidas y la Cumbre Mundial 2005: la interminable historia de la reforma del Consejo de Seguridad”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 57, núm. 2, 2005, pp. 745-776.

capacidad para actuar de manera eficaz y coherente en contextos de alta polarización geopolítica. Una muestra, quizá, de su limitado poder real.

Este fenómeno no puede explicarse únicamente en términos de bloqueo por el veto. En determinadas circunstancias, el Consejo sigue siendo capaz de adoptar decisiones obligatorias. Sin embargo, cuando lo hace, el contenido de esas decisiones refleja de manera directa las condiciones políticas de su adopción, que afectan a la coherencia del discurso jurídico. Al mismo tiempo, cuando ese consenso no es posible, el órgano entra en una dinámica de parálisis que desplaza la acción colectiva hacia mecanismos paralelos de gobernanza, menos formalizados y con menores garantías de control.

Esta nota parte de esa premisa para sostener que la centralidad jurídica del Consejo y su erosión de legitimidad no son fenómenos independientes, sino las dos caras de una misma arquitectura institucional. El régimen de sanciones ilustra cómo el Consejo puede adaptarse a la presión externa sin alterar su núcleo político. La práctica reciente en Irán y Gaza muestra cómo esa arquitectura condiciona la posibilidad de actuar y el contenido mismo de la acción. Y la proliferación de mecanismos paralelos revela que quienes buscan sustituir al Consejo reproducen, en escalas distintas, las mismas deficiencias que pretenden corregir. La paradoja es, en este sentido, constitutiva y no requiere mayor elucidación: el sistema no puede reformarse sin el concurso de quienes más se benefician de su diseño.

2. CENTRALIDAD DEL CONSEJO DE SEGURIDAD Y DEFICIENCIAS DE LEGITIMIDAD

El Consejo de Seguridad constituye el núcleo del sistema de seguridad colectiva establecido por la Carta de las Naciones Unidas. El artículo 25 dispone que los Estados miembros “convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo”, atribuyendo a sus resoluciones una fuerza normativa que no tiene equivalente en ningún otro órgano internacional.² Esta competencia ha sido interpretada de manera amplia en la práctica y su ejercicio ha evolucionado hacia formas de normatividad más expansivas. Las resoluciones adoptadas frente al terrorismo o la proliferación de armas de destrucción masiva han introducido obligaciones generales y abstractas, aplicables a todos los Estados con independencia de su participación directa en la situación concreta. El Consejo ha actuado, en determinadas ocasiones, como un órgano cuasi-legislativo.³

² *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, 1971, ICJ Rep 16, para. 113.

³ Véase, por ejemplo, Consejo de Seguridad: S/RES/1373 (2001), sobre terrorismo internacional, y la Consejo de Seguridad: S/RES/1540 (2004), sobre proliferación de armas de destrucción masiva. REMIRO BROTONS, Antonio, “Desvertebración del Derecho Internacional en la sociedad internacional globalizada”, *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional (CEBDI)*, vol. V, 2002, pp. 45-382.

Esta expansión ha ido acompañada por el reconocimiento de la primacía de las obligaciones derivadas de la Carta sobre otras obligaciones convencionales, conforme al artículo 103. La combinación de ambos preceptos consolida la posición del Consejo como instancia central de producción normativa.⁴ La jurisprudencia internacional así lo ha reconocido, aunque señalando también los límites de ese poder frente a otros principios fundamentales del ordenamiento internacional.⁵

Esta centralidad normativa explica tanto la relevancia persistente del Consejo como la intensidad de las críticas que suscita. Precisamente porque ocupa ese lugar, sus deficiencias de legitimidad no son marginales, sino que afectan al funcionamiento mismo del sistema. La estructura institucional que hace posible esa centralidad, y en particular el privilegio del veto, es también la que genera las tensiones más persistentes en torno a su autoridad.⁶

3. EL RÉGIMEN DE SANCIONES Y LOS LÍMITES DEL CONTROL JURÍDICO

El régimen de sanciones del Consejo de Seguridad ilustra con particular claridad la paradoja que atraviesa su funcionamiento. La expansión del poder normativo no ha ido acompañada de un desarrollo equivalente de los mecanismos de control.⁷ Las sanciones adoptadas inicialmente con alcance general, que afectaban de manera indiscriminada a poblaciones enteras, dieron paso, bajo la presión de las críticas humanitarias, a las denominadas sanciones inteligentes (*targeted sanctions*), orientadas a individuos y entidades específicas. Esta transición respondió a criterios de proporcionalidad y eficacia. No resolvió, sin embargo, el problema fundamental de las garantías procedimentales.⁸

⁴ Véase LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, Eugenia, *Actualidad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, Thomson/Civitas, Madrid, 2003. *Cuestiones de interpretación y aplicación del Convenio de Montreal de 1971 derivadas del incidente aéreo de Lockerbie (Libia c. Reino Unido)*, CIJ, Medidas Provisionales, 14 de abril de 1992, I.C.J. Reports 1992, p. 3.

⁵ TJUE, Sentencia de 3 de septiembre de 2008, *Kadi y Al Barakaat International Foundation c. Consejo y Comisión*, asuntos acumulados C-402/05 P y C-415/05 P.

⁶ FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, Carlos, "El poder y el Derecho en las Naciones Unidas: la discrecionalidad del Consejo de Seguridad", en FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, Carlos y QUEL LÓPEZ, Francisco Javier (coord.), *Las Naciones Unidas y el Derecho Internacional*, Ariel, Barcelona, 1997, pp. 40-68.

⁷ Sobre la expansión de las funciones del Consejo a través de la autorización de fuerzas multinacionales y sus implicaciones para el sistema de seguridad colectiva, véase CARDONA LLORENS, Jorge, "La Resolución 1386 (2001) del Consejo de Seguridad autorizando la fuerza internacional de asistencia para la seguridad de Afganistán: ¿un paso más en el debilitamiento de las Naciones Unidas?", *REDI*, vol. 53, núm. 1-2, 2001, pp. 227-245.

⁸ Véase HINOJOSA MARTÍNEZ, Luis M., "Las sanciones del Consejo de Seguridad contra Al Qaeda y los talibanes: ¿son realmente inteligentes?", *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LVIII, núm. 2, 2006, pp. 737-770. Véase también ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, M.P., "Derecho, moral y eficacia en la práctica de sanciones del Consejo de Seguridad", en VV.AA., *Soberanía del Estado y Derecho Internacional: homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, vol. 1, Universidad de Sevilla, 2005, pp. 155-176.

El régimen establecido por la resolución 1267 (1999), relativo a Al Qaeda y los talibanes, lo puso de manifiesto con especial agudeza. La inclusión de personas en listas de sanciones, que incluía la congelación de activos y la prohibición de viaje, se producía sin notificación apropiada, sin acceso a la información relevante y sin un mecanismo efectivo de revisión. La fuerza obligatoria de estas decisiones, derivada del artículo 25 de la Carta, obligaba a los Estados a ejecutarlas en sus ordenamientos internos, trasladando al plano doméstico un régimen carente de garantías básicas.

La reacción más significativa no provino en un principio del propio Consejo, sino de algunos tribunales. La sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el asunto *Kadi* (2008) marcó un punto de inflexión porque, sin cuestionar la validez internacional de las resoluciones del Consejo, el Tribunal exigió que su ejecución en el ordenamiento europeo respetara los derechos fundamentales y se sometiera a control jurisdiccional efectivo.⁹

Bajo esa presión, el Consejo introdujo reformas procedimentales relevantes: la creación del *Ombudsperson* mediante la resolución 1904 (2009), reforzada posteriormente, estableció un mecanismo de revisión que incorpora elementos de debido proceso.¹⁰ Son reformas reales y significativas, pero su alcance es limitado porque el *Ombudsperson* no es un órgano judicial independiente, y el proceso decisorio final sigue dependiendo del consenso en el Comité de Sanciones, donde el poder estructural de los miembros permanentes permanece intacto.

Lo que este episodio revela no es únicamente un problema procedimental corregido a medias, sino un patrón general de funcionamiento del Consejo: el órgano puede adaptarse cuando su autoridad es cuestionada de manera sostenida desde fuera, pero esa adaptación opera en la periferia del sistema sin alterar su núcleo político.

4. CONDICIONAMIENTO GEOPOLÍTICO DE LAS DECISIONES DEL CONSEJO

En el contexto geopolítico contemporáneo, quizá no sea exacto hablar de irrelevancia del Consejo de Seguridad, pero sí de una capacidad de incidencia decreciente y estructuralmente selectiva. El órgano sigue ocupando una

⁹ *Kadi y Al Barakaat International Foundation c. Consejo y Comisión*, op. cit., nota 5). Véase asimismo TJUE, *Kadi c. Comisión*, C-584/10 P, sentencia de 18 de julio de 2013, EU:C:2013:518. Véase ABRISKETA URIARTE, Joana, “Algunos rasgos del orden internacional tras el caso Kadi: ¿L’affaire du siècle?”, en BOUZA I VIDAL, Nuria et al (coord.), *La gobernanza del interés público global: XXV Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Barcelona, 19-20 de septiembre de 2013, 2015, pp. 185-196.

¹⁰ Véase RODILES, Alejandro y VAN DEN HERIK, Larisa, “Un pequeño avance en medio de un gran estancamiento: la renovación del Punto Focal en materia de sanciones del Consejo de Seguridad de la ONU”, *Aquiescencia. Blog de derecho internacional*, 17 de marzo de 2025, disponible <https://aquiescencia.net/>

posición jurídicamente central en el sistema de la Carta, pero esa centralidad convive con una dificultad creciente para actuar de manera eficaz en los conflictos de mayor polarización. La práctica reciente lo confirma con claridad. En Ucrania, el Consejo no pudo desempeñar su función primaria frente a la agresión de uno de sus propios miembros permanentes, que vetó el proyecto de resolución destinado a condenarla.¹¹ En Siria, el recurso reiterado al veto bloqueó durante años tanto mecanismos de atribución de responsabilidad por el empleo de armas químicas como la renovación estable de la asistencia humanitaria transfronteriza.¹² Estos episodios muestran la reducción de la eficacia práctica del Consejo allí donde los intereses estratégicos de los miembros permanentes hacen imposible una respuesta colectiva mínimamente ambiciosa. El riesgo de relativa irrelevancia reaparece con un nuevo viejo rostro.

El órgano conserva su capacidad para adoptar decisiones jurídicamente obligatorias incluso en contextos de alta polarización, pero el contenido de esas decisiones refleja de manera directa las condiciones políticas de su adopción. La resolución 2817 (2026) constituye un ejemplo ilustrativo de esta dinámica.¹³ Adoptada el 11 de marzo de 2026 en el contexto del conflicto armado iniciado el 28 de febrero con los ataques aéreos de Israel y Estados Unidos contra Irán, la resolución fue presentada por Baréin en nombre de los Estados miembros del Consejo de Cooperación del Golfo y de Jordania, con el respaldo de 134 Estados copatrocinadores. El texto condena “en los términos más enérgicos” los “ataques atroces” de Irán contra sus vecinos del Golfo y Jordania, determina que esos actos constituyen una violación del derecho internacional y una grave amenaza para la paz y la seguridad internacionales, e invoca el artículo 51 de la Carta en apoyo del derecho de legítima defensa individual y colectiva de los Estados afectados. El texto no contiene, en cambio, ninguna referencia a los ataques de Estados Unidos e Israel sobre el territorio iraní.

La resolución fue adoptada por 13 votos a favor y las dos abstenciones de China y Rusia. Estas potencias criticaron esa omisión,¹⁴ pero igualmente se abstuvieron. El resultado es una decisión jurídicamente válida, pero materialmente asimétrica. Semanas después, China y Rusia vetaron un pro-

¹¹ Consejo de Seguridad: SC/14808, 25 de febrero de 2022, comunicado de prensa, <https://press.un.org/en/2022/sc14808.doc.htm>. El proyecto de resolución, presentado por Albania y Estados Unidos, recibió 11 votos a favor y fue vetado por Rusia, con las abstenciones de China, India y Emiratos Árabes Unidos.

¹² Sobre el bloqueo del mecanismo de atribución de responsabilidad por el uso de armas químicas en Siria, véase Consejo de Seguridad: SC/12791, 12 de abril de 2017, comunicado de prensa, <https://press.un.org/en/2017/sc12791.doc.htm>. Sobre el recurso sistemático al veto en materia de asistencia humanitaria transfronteriza, véase Consejo de Seguridad: SC/15348, 11 de julio de 2023, comunicado de prensa, <https://press.un.org/en/2023/sc15348.doc.htm>.

¹³ Consejo de Seguridad: S/RES/2817 (2026), 11 de marzo de 2026.

¹⁴ Consejo de Seguridad: SC/16315, 11 de marzo de 2026, comunicado de prensa, <https://press.un.org/en/2026/sc16315.doc.htm>.

yecto de resolución sobre el Estrecho de Ormuz, argumentando que el texto no capturaba las causas profundas ni el cuadro completo del conflicto de manera comprensiva y equilibrada.¹⁵ Desde un punto de vista abstracto, la selectividad en la identificación de las conductas reprochables introduce un elemento de instrumentalización que afecta a la percepción de imparcialidad del órgano. Desde una perspectiva realista, el Consejo simplemente actúa reflejando de manera transparente la distribución del poder político entre sus miembros permanentes.

La tensión no se limita al contenido de las resoluciones. Incide también sobre los procedimientos de deliberación. La práctica de las consultas informales previas a la votación concentra la iniciativa normativa en un número reducido de miembros y reduce el espacio de participación efectiva de los miembros no permanentes.¹⁶ Esta informalidad procedimental refuerza la asimetría estructural ya presente en el diseño formal del órgano, y contribuye a que el consenso, cuando se alcanza, refleje los términos que los actores más poderosos están dispuestos a aceptar.

5. MECANISMOS PARALELOS Y FRAGMENTACIÓN DE LA GOBERNANZA DE LA SEGURIDAD

El conflicto en Gaza ofrece, en paralelo al caso iraní, una ilustración complementaria de los mismos mecanismos de disfunción, pero con una lógica diferente. Si la resolución 2817 (2026) ejemplifica el consenso conseguido mediante el silenciamiento de una parte importante de los hechos, la práctica del Consejo sobre Gaza entre 2023 y 2025 ilustra el bloqueo directo mediante veto y el vaciamiento semántico del consenso cuando este finalmente se alcanza.

La mayor parte de los proyectos de resolución sobre Gaza fueron bloqueados mediante el veto de Estados Unidos, incluyendo el veto norteamericano de noviembre de 2024, que impidió la adopción de una resolución que contaba con apoyo de todo el resto del Consejo y que exigía un alto el fuego inmediato, incondicional y permanente.¹⁷ El argumento esgrimido para bloquear la condicionaba un alto el fuego a la exigencia de vincularlo a la liberación de los rehenes. La única resolución que logró sortear el veto norteamericano con un lenguaje próximo a esa exigencia fue la resolución 2728 (2024). Adoptada

¹⁵ Comunicado de prensa del Consejo de Seguridad, SC/16330, 7 de abril de 2026.

¹⁶ Sobre la asimetría estructural entre miembros permanentes y no permanentes en los procedimientos de deliberación del Consejo, incluida la concentración de la iniciativa normativa en el P5 y las estrategias que los miembros electos desarrollan para compensarla, véase RODILES, Alejandro, "La quinta participación de México en el Consejo de Seguridad de la ONU (2021-2022). Límites y posibilidades de un miembro no permanente en un contexto adverso", *Foro Internacional*, vol. LXV, núm. 4, cuad. 262, 2025, pp. 973-1016.

¹⁷ Comunicado de prensa del Consejo de Seguridad, SC/15907, 20 de noviembre de 2024, disponible en: <https://press.un.org/en/2024/sc15907.doc.htm>.

el 25 de marzo de 2024, tras 171 días de guerra, con catorce votos a favor y la abstención de Estados Unidos, el texto exigía “un alto el fuego inmediato para el mes de Ramadán respetado por todas las partes que conduzca a un alto el fuego sostenible duradero,” y exigía también “la liberación inmediata e incondicional de todos los rehenes y que se garantice el acceso humanitario para atender sus necesidades médicas y otras necesidades humanitarias, y exige además que las partes cumplan sus obligaciones en virtud del derecho internacional en relación con todas las personas que detengan”. La resolución se adoptó, pero con un contenido deliberadamente debilitado para hacerla aceptable al miembro permanente cuya abstención era condición de posibilidad del consenso. La representante de Estados Unidos describió la resolución adoptada como “no vinculante”,¹⁸ en una calificación contraria a la convicción de que, en derecho internacional, las decisiones del Consejo adoptadas en virtud del artículo 25 generan obligaciones internacionales.

El episodio es revelador en dos sentidos. Primero, porque muestra que el umbral de exigencia normativa se fija no por el contenido de la situación sino por la disposición del miembro permanente con mayores intereses en juego. Segundo, porque la resolución adoptada no fue implementada. Israel rechazó públicamente su cumplimiento, lo que plantea con toda su crudeza la cuestión de la eficacia real de las decisiones del Consejo incluso cuando estas logran ser adoptadas. Ninguna de las resoluciones adoptadas durante el conflicto constituyó una exigencia directa e incondicional de alto el fuego en los términos que la situación humanitaria habría requerido; la práctica del Consejo reflejó en cada caso el nivel mínimo de ambición que el miembro permanente con poder de veto estaba dispuesto a aceptar.

La parálisis del Consejo ha favorecido un desplazamiento funcional de la acción colectiva hacia otros espacios, ya sea dentro del sistema, mediante la activación reforzada de la Asamblea General o la judicialización ante la Corte Internacional de Justicia; o fuera del sistema de la ONU, a través de coaliciones *ad hoc* de Estados que operan con lógicas de geometría variable. Ninguno de estos mecanismos sustituye al Consejo, pero todos contribuyen a una reconfiguración práctica de la gobernanza de la seguridad internacional.

La resolución 76/262 (2022) de la Asamblea General, que establece un debate automático cada vez que un miembro permanente ejerce el veto,¹⁹ fue activada en repetidas ocasiones durante el conflicto en Gaza. Como es conocido, sus efectos jurídicos son limitados, ya que la Asamblea no puede adoptar decisiones vinculantes en materia de paz y seguridad, pero su valor político

¹⁸ *Explanation of vote delivered by Ambassador Linda Thomas-Greenfield following the adoption of a UNSC Resolution on the situation in the Middle East*, disponible en <https://usun.usmission.gov/explanation-of-vote-delivered-by-ambassador-linda-thomas-greenfield-following-the-adoption-of-a-uns-c-resolution-on-the-situation-in-the-middle-east/>

¹⁹ Asamblea General: A/RES/76/262, “Mandato permanente para que se celebre un debate de la Asamblea General cuando se ejerza el derecho de veto en el Consejo de Seguridad”, 26 de abril de 2022.

como mecanismo de responsabilización horizontal no puede subestimarse. Las iniciativas de judicializar el conflicto, que condujeron a la adopción de medidas provisionales por la Corte Internacional de Justicia, también fueron desobedecidas por Israel.²⁰

Fuera del sistema de Naciones Unidas, la respuesta a la parálisis del Consejo se articula crecientemente a través de coaliciones *ad hoc* de Estados, caracterizadas por una composición flexible, una base jurídica difusa y una fuerte orientación operativa. Iniciativas como el grupo de contacto para la defensa de Ucrania, la coalición internacional contra ISIS o las distintas operaciones de seguridad marítima ilustran una lógica de geometría variable en la que la acción colectiva se organiza al margen de estructuras institucionales formales. Estos mecanismos no sustituyen al Consejo, pero sí desplazan de facto el centro de gravedad de la gobernanza de la seguridad internacional hacia arreglos menos formalizados y con menores mecanismos de control.

Lo que estos episodios revelan en conjunto es un patrón de desplazamiento funcional que no resuelve el problema de fondo; sólo lo reformula en términos distintos. Los mecanismos alternativos comparten una limitación estructural: su eficacia depende, en última instancia, de la misma distribución de poder político que condiciona al Consejo. La CIJ puede dictar medidas cautelares, la Asamblea General puede debatir los vetos de los miembros permanentes del Consejo y las coaliciones *ad hoc* pueden actuar donde el Consejo no puede o no quiere. Pero ninguno de estos mecanismos dispone de la autoridad normativa del Consejo ni puede sustituir su función en el sistema de la Carta. La paradoja constitutiva del sistema no desaparece al desplazarse, sino que se reproduce.

6. CONCLUSIÓN

A los ochenta años de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad continúa siendo una pieza central del orden jurídico internacional. Ningún otro órgano dispone de una competencia comparable para adoptar decisiones obligatorias en materia de paz y seguridad. Sin embargo, esta centralidad normativa coexiste con una erosión estructural de su legitimidad y con una capacidad limitada para incidir en los conflictos más relevantes. La paradoja que define su funcionamiento es, por tanto, persistente: el Consejo sigue siendo jurídicamente indispensable, pero políticamente condicionado.

La práctica permite identificar dos formas principales de disfunción. La primera es el consenso sesgado: el Consejo logra adoptar decisiones, pero lo

²⁰ ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción, "Una estrategia judicial para la Franja de Gaza", *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 76, núm. 1, 2024, pp. 297-305. Véase también ABRISKETA URIARTE, Joana, "Gaza y la Corte Internacional de Justicia", *Política Exterior*, marzo de 2026, núm. 230, pp. 84-96.

hace a través de formulaciones selectivas que reflejan los equilibrios de poder entre sus miembros permanentes. La segunda es el vaciamiento de contenidos: cuando ese equilibrio no es posible, el veto, o su amenaza, fija el umbral de ambición normativa en función de intereses particulares, y no de las exigencias de la situación. En ambos casos, la distribución del poder político determina si el Consejo actúa, así como el contenido y el alcance de su acción.

Frente a estas limitaciones, la emergencia de mecanismos paralelos de gobernanza no ofrece una alternativa estructural. Estos arreglos, ya sean institucionales o *ad hoc*, desplazan la acción colectiva hacia espacios menos formalizados, con menor transparencia y sin mecanismos claros de control. Su viabilidad depende de convergencias de intereses que tienden a desvanecerse precisamente en los contextos en los que más necesaria sería una respuesta colectiva eficaz. En este sentido, lejos de corregir las deficiencias del Consejo, estos mecanismos tienden a reproducirlas en una escala distinta.

El debate sustantivo sobre la reforma del Consejo permanece bloqueado. Las propuestas de ampliación, limitación del veto o refuerzo de los mecanismos de responsabilidad no han logrado traducirse en modificaciones formales de la Carta. Esta incapacidad de reforma no es accidental, sino que refleja la naturaleza del propio órgano: el Consejo no puede transformarse sin el consentimiento de quienes más se benefician de su diseño.²¹ A los ochenta años de su creación, esta paradoja constitutiva explica tanto la persistencia del Consejo como los límites de su evolución.

²¹ ESPÓSITO, Carlos, «La responsabilidad de proteger y el uso de la fuerza en el debate sobre la reforma de la ONU», *Papeles de Paz*, septiembre 2005, pp. 33-43.

