

Artículo



CEINASEG

Conectamos ideas, transformamos el mundo

Los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad: entre influencia diplomática y límites institucionales

Escrito por:

Julie Bastida

05 de octubre de 2026

Los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad: entre influencia diplomática y límites institucionales

Julie Bastida*

Resumen

Este artículo examina el alcance real de la influencia de los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, tomando como punto de partida la elección de Kirguistán para el mandato 2027-2028. Frente a la lectura que reduce el asiento electivo a una función simbólica, se sostiene que los diez miembros elegidos disponen de márgenes de actuación frecuentemente subestimados: la orientación de la agenda —en particular durante la presidencia rotatoria—, la conducción de negociaciones, la coordinación colectiva en el marco de los «E10» y la promoción de nuevas normas discursivas. El análisis se articula en tres niveles: el marco institucional heredado de 1945, que consagra la asimetría entre miembros permanentes y elegidos mediante el derecho de veto; los mecanismos concretos de influencia diplomática que operan en los espacios informales de deliberación; y los límites estructurales derivados de la concentración del poder en los cinco miembros permanentes. Se concluye que la contribución de los miembros no permanentes reside menos en su capacidad para transformar el equilibrio de poder que en su aptitud para incidir en la forma en que ese poder se ejerce, en un contexto de creciente cuestionamiento de la representatividad del Consejo y de persistentes debates sobre su reforma.

Palabras clave

Consejo de Seguridad; miembros no permanentes; E10; derecho de veto; Naciones Unidas; reforma institucional.

Licenciada en Ciencias políticas por la Universidad Complutense de Madrid. Maestría en Cooperación internacional en Sciences Po con el trabajo de máster titulado: "El Impacto de las Políticas de Aculturación en Comunidades Indígenas: Un Estudio Comparativo de México y Canadá". Cuenta con experiencia en el diseño y la gestión de proyectos de desarrollo trabajando con ONG francesas y bolivianas. Su línea de investigación se centra en el estudio de políticas internacionales, sistemas políticos, incluyendo fenómenos antropológicos e históricos.

Introducción

En junio de 2026, la Asamblea General de las Naciones Unidas eligió a cinco miembros no permanentes del Consejo de Seguridad para el mandato 2027-2028. Entre ellos figura Kirguistán, que ocupará por primera vez un asiento en el órgano encargado del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Para el país, esta elección fue presentada como un hito de su política exterior, fruto de varios años de campaña diplomática y símbolo de un creciente reconocimiento en la escena internacional.

Sin embargo, esta puesta en valor contrasta con una realidad institucional bien conocida. En el seno del Consejo de Seguridad, los diez miembros elegidos disponen de los mismos derechos de voto que los cinco miembros permanentes, participan en las negociaciones, presentan proyectos de resolución y ejercen, por turno, la presidencia del órgano. No obstante, no cuentan con el derecho de veto, un privilegio reservado a China, Estados Unidos, la Federación de Rusia, Francia y el Reino Unido. En los asuntos más sensibles, el voto en contra de un solo miembro permanente basta para impedir la adopción de una resolución, independientemente del apoyo que reciba por parte del resto de los Estados.

Esta asimetría plantea una cuestión central: ¿cuál es el alcance real de un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad? Aunque su capacidad para modificar las grandes orientaciones de la seguridad internacional sigue estando limitada por la arquitectura institucional heredada de 1945, los miembros elegidos disponen de márgenes de actuación que a menudo se subestiman. A través de la definición de la agenda, la conducción de las negociaciones, la formación de coaliciones o incluso la elaboración de nuevas normas discursivas, pueden influir en la manera en que se debaten determinadas crisis y se construyen ciertas prioridades.

Este artículo analiza, en primer lugar, el marco institucional que define las competencias de los miembros no permanentes. A continuación, examina los mecanismos concretos mediante los cuales pueden ejercer influencia en los trabajos del Consejo. Por último, aborda los límites estructurales de esa influencia y los debates que suscita en torno a la representatividad, la legitimidad y las perspectivas de reforma de uno de los principales órganos de la gobernanza internacional.

I. Un asiento sin derecho de veto: el marco institucional de una influencia limitada

El Consejo de Seguridad es el principal órgano de las Naciones Unidas encargado del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. A diferencia de otros órganos de la Organización, las decisiones adoptadas en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas pueden tener carácter jurídicamente vinculante para los Estados miembros, lo que le confiere un papel central en la gobernanza internacional (Naciones Unidas, 1945).

Su composición se basa en un equilibrio institucional establecido tras la Segunda Guerra Mundial y que apenas ha sufrido modificaciones desde entonces. El Consejo está integrado por quince miembros: cinco miembros permanentes —China, Estados Unidos, la Federación de Rusia, Francia y el Reino Unido— y diez miembros no permanentes elegidos por la Asamblea General para un mandato de dos años, sin posibilidad de reelección inmediata (Naciones Unidas, 1945, art. 23). Estos escaños se distribuyen según un principio de representación geográfica destinado a reflejar, al menos parcialmente, la diversidad regional de las Naciones Unidas: tres escaños para África, dos para el grupo de Asia y el Pacífico, dos para América Latina y el Caribe, dos para el grupo de Europa Occidental y otros Estados, y uno para Europa Oriental.

Desde un punto de vista formal, cada miembro dispone de un voto y participa en las deliberaciones en las mismas condiciones procedimentales. Sin embargo, esta aparente igualdad se ve matizada por las normas de votación. La adopción de una resolución sobre una cuestión de fondo requiere al menos nueve votos favorables y la ausencia de veto por parte de cualquiera de los cinco miembros permanentes (Naciones Unidas, 1945, art. 27). Así, aunque los miembros elegidos participan plenamente en el proceso de toma de decisiones, ninguno de ellos puede bloquear por sí solo una decisión, mientras que el voto negativo de un único miembro permanente basta para impedir su adopción. Esta arquitectura institucional pone de manifiesto una de las principales paradojas del Consejo de Seguridad. Desde un punto de vista procedimental, los miembros no permanentes disponen de prerrogativas muy similares a las de los miembros permanentes. Desde un punto de vista político, en cambio, el derecho de veto introduce una asimetría fundamental que estructura las relaciones de poder dentro de la institución y delimita los márgenes de actuación de los Estados elegidos.

Una elección altamente codiciada

A pesar de estas limitaciones, los escaños no permanentes siguen siendo objeto de una intensa competencia diplomática. Los diez miembros elegidos son designados por la Asamblea General mediante votación secreta y deben obtener una mayoría de dos tercios de los Estados presentes y votantes. En la práctica, las candidaturas suelen negociarse varios años antes dentro de los grupos regionales, aunque ello no elimina por completo la incertidumbre (Malone, 2004; Security Council Report, 2024).

Las campañas para obtener un escaño movilizan importantes recursos diplomáticos. Los Estados multiplican las visitas bilaterales, refuerzan su presencia en los foros multilaterales y elaboran programas diplomáticos con el fin de convencer a los demás miembros de la Organización. Más allá de la posibilidad de participar en los trabajos del Consejo, la obtención de un escaño constituye un instrumento de prestigio, visibilidad y reconocimiento internacional.

La campaña de Kirguistán constituye un buen ejemplo. Antes de su elección en junio de 2026, el país desarrolló durante varios años una campaña diplomática centrada en la prevención de conflictos, la solución pacífica de controversias, el fortalecimiento del multilateralismo y una mayor consideración de los pequeños Estados en la gobernanza internacional. Esta estrategia fue presentada en una carta dirigida por el presidente Sadyr Japarov al conjunto de los Estados miembros de las Naciones Unidas pocas semanas antes de la votación.

Unas competencias más importantes de lo que parece

La ausencia del derecho de veto no significa que los miembros no permanentes desempeñen un papel pasivo. Participan en todas las reuniones del Consejo, tienen acceso a la misma información que los miembros permanentes y toman parte en las negociaciones en las mismas condiciones procedimentales. Pueden presentar proyectos de resolución, proponer enmiendas, copatrocinar textos y contribuir a la elaboración de declaraciones presidenciales cuando se alcanza un consenso entre los quince miembros.



Además, cada Estado ejerce durante un mes la presidencia rotatoria del Consejo siguiendo el orden alfabético en inglés de los Estados miembros. Aunque esta función no modifica el equilibrio institucional del Consejo, sí ofrece la posibilidad de organizar los trabajos, convocar debates públicos y dar mayor visibilidad a determinadas crisis o prioridades políticas.

El marco institucional, por tanto, no reduce a los miembros elegidos a un papel meramente simbólico. Les otorga un conjunto de competencias procedimentales que les permite participar activamente en el funcionamiento cotidiano del Consejo. La verdadera cuestión reside, sin embargo, en su capacidad para transformar esas competencias en una influencia política efectiva.

II. Más allá del veto: los espacios de influencia de los miembros no permanentes

Aunque la ausencia del derecho de veto constituye la principal limitación jurídica de los miembros no permanentes, su influencia no puede reducirse únicamente a esta restricción. Una gran parte de la actividad del Consejo de Seguridad se desarrolla antes de las votaciones formales, a través de negociaciones, consultas informales y procesos de construcción de consensos. En estos espacios, la influencia de los Estados depende, ante todo, de sus capacidades diplomáticas.

La agenda como instrumento de influencia

Uno de los principales instrumentos de actuación de los miembros no permanentes reside en su capacidad para orientar la agenda del Consejo. Sin poder imponer la adopción de una resolución, pueden contribuir a definir los asuntos que serán objeto de debate, así como la forma en que serán abordados.

Esta capacidad resulta especialmente visible durante la presidencia mensual del Consejo. Cada Estado puede organizar el programa de trabajo, convocar debates abiertos y destacar determinadas prioridades. Por ejemplo, durante su presidencia en julio de 2020, Alemania convirtió la relación entre el cambio climático y la seguridad internacional en uno de los principales temas de trabajo del Consejo, contribuyendo a aumentar la visibilidad de esta cuestión pese a la ausencia de consenso para adoptar una resolución vinculante (Naciones Unidas, 2020; Security Council Report, 2020).

La influencia de los miembros no permanentes no se limita, por tanto, a la adopción de resoluciones. También se ejerce a través de su capacidad para situar determinados asuntos en el centro del debate y orientar las discusiones del Consejo. Como señalan Martha Finnemore (1996) e Ian Hurd (2014), las organizaciones internacionales no solo sirven para adoptar decisiones, sino también para definir las cuestiones consideradas prioritarias y las normas que orientan la actuación de los Estados.

Los «E10»: negociación y construcción de coaliciones

La influencia de los miembros no permanentes también depende de su capacidad para actuar de forma colectiva. Aunque los diez miembros elegidos no constituyen un bloque homogéneo, coordinan regularmente sus posiciones sobre determinadas cuestiones procedimentales o sustantivas, conformando el grupo conocido como los «E10».

Esta coordinación refuerza su peso en las negociaciones con los miembros permanentes. Por ejemplo, durante las negociaciones sobre la renovación del mecanismo de ayuda humanitaria transfronteriza en Siria, varios miembros de los E10 coordinaron sus posiciones para defender el mantenimiento del acceso humanitario y preservar las referencias al derecho internacional humanitario en los textos negociados (Security Council Report, 2025). Aunque no pueden imponer sus propuestas, esta acción colectiva les permite influir en el contenido de las resoluciones y limitar algunos retrocesos.

El Consejo constituye también un espacio privilegiado de diplomacia multilateral. Durante dos años, los representantes de los Estados elegidos participan en las negociaciones sobre las principales cuestiones de paz y seguridad internacionales, desarrollan nuevas alianzas y refuerzan su visibilidad en el seno de las Naciones Unidas. Para muchos Estados, este mandato también les permite promover sus prioridades diplomáticas y consolidar su presencia en los foros multilaterales.

Una influencia que depende del contexto político

Los márgenes de actuación de los miembros no permanentes son especialmente amplios cuando las posiciones de los cinco miembros permanentes divergen. En estas situaciones, algunos Estados elegidos pueden desempeñar un papel de mediadores, proponer compromisos o elaborar formulaciones capaces de acercar posiciones enfrentadas.

No obstante, esta capacidad depende de varios factores: la credibilidad diplomática del Estado, los recursos de los que dispone, la calidad de su representación permanente y la imagen de neutralidad que proyecta en determinados asuntos.

La influencia de los miembros no permanentes es, por tanto, esencialmente contingente. Aumenta cuando las grandes potencias buscan alcanzar compromisos o reforzar la legitimidad de sus iniciativas. Por el contrario, cuando un asunto afecta directamente a los intereses estratégicos de un miembro permanente, las posibilidades de actuación de los Estados elegidos se reducen considerablemente.

III. ¿Una influencia real o una legitimidad principalmente simbólica?

Como se ha visto, los miembros no permanentes disponen de espacios de influencia en el funcionamiento cotidiano del Consejo. Sin embargo, estos márgenes de actuación se inscriben en una arquitectura institucional que establece una jerarquía clara entre los miembros permanentes y los miembros elegidos.

El veto como límite estructural

El principal obstáculo sigue siendo el derecho de veto. Incluso cuando una amplia mayoría del Consejo respalda una resolución, el veto de un solo miembro permanente basta para impedir su adopción (Naciones Unidas, 1945, art. 27).

Esta prerrogativa influye no solo en las votaciones, sino también en las propias negociaciones. Como señalan Sievers y Daws (2014), las delegaciones suelen adaptar sus propuestas desde las primeras discusiones para hacerlas aceptables para los miembros permanentes, anticipando un posible veto. De este modo, una gran parte de los compromisos se negocia antes incluso de que los textos sean sometidos a votación.

Además, una parte importante de las negociaciones tiene lugar fuera de las reuniones públicas. Las consultas privadas, los intercambios informales y las conversaciones entre los miembros permanentes desempeñan un papel central en la redacción de las resoluciones. En consecuencia, los miembros no permanentes suelen intervenir en un proceso cuyas principales orientaciones ya han sido definidas.

Desde una perspectiva realista, esta situación refleja menos una debilidad institucional que una característica fundamental del orden internacional: el Consejo de Seguridad fue concebido para garantizar la participación de las grandes potencias en el sistema de seguridad colectiva otorgándoles un privilegio político exclusivo.

Un Consejo cada vez más cuestionado

Estas limitaciones se inscriben en un debate más amplio sobre la representatividad del Consejo de Seguridad. Su composición sigue reflejando, en gran medida, el equilibrio institucional establecido en 1945, cuando las Naciones Unidas contaban con 51 Estados miembros. En la actualidad, la Organización reúne a 193 Estados, mientras que la estructura del Consejo permanece prácticamente inalterada.

Esta situación ha dado lugar a numerosas críticas. Varios autores consideran que perpetúa una arquitectura institucional en la que África, América Latina y gran parte de Asia continúan estando insuficientemente representadas, a pesar de que una gran parte de las cuestiones incluidas en el orden del día del Consejo afectan a estas regiones (Thakur, 2006; Teshome, 2023).

África y América Latina siguen sin contar con ningún miembro permanente, pese a su creciente peso demográfico y político. Varias potencias regionales, como India, Brasil, Alemania o Japón, reclaman desde hace años una reforma del Consejo con el fin de reflejar mejor las realidades geopolíticas contemporáneas.

Para muchos observadores, aumentar el número de escaños no permanentes no bastaría para corregir este desequilibrio. Si bien permitiría una mayor rotación de los Estados, no cuestionaría la concentración del poder en manos de los cinco miembros permanentes.



Entre prestigio diplomático y capacidad real de transformación

Estas observaciones han llevado a varios autores a subrayar las limitaciones estructurales del mandato de los miembros no permanentes. Formar parte del Consejo proporciona visibilidad internacional y refuerza el prestigio diplomático de un Estado, sin permitirle, por ello, influir de manera decisiva en las grandes orientaciones del Consejo (Hurd, 2014; Malone et al., 2016).

No obstante, este mandato no se limita a una función simbólica. Permite a los Estados defender sus prioridades, desarrollar sus relaciones diplomáticas y participar en las decisiones del Consejo.

La influencia de los miembros no permanentes no puede entenderse, por tanto, como una oposición binaria entre poder e impotencia. Disponen de una capacidad de actuación, pero esta se ejerce dentro de unos límites claramente definidos por una arquitectura institucional que sigue otorgando una posición privilegiada a los cinco miembros permanentes.

Conclusión

La elección de un Estado como miembro no permanente del Consejo de Seguridad constituye un importante reconocimiento diplomático. Durante dos años, los Estados elegidos participan en los trabajos del órgano más influyente de las Naciones Unidas, toman parte en las negociaciones, presentan iniciativas y contribuyen a orientar los debates sobre las principales crisis internacionales. Por ello, su papel no puede reducirse a una mera presencia simbólica.

Sin embargo, esta capacidad de actuación sigue estando estrechamente condicionada por la propia estructura del Consejo. El derecho de veto, la concentración del poder en manos de los cinco miembros permanentes y las prácticas informales de negociación limitan considerablemente la capacidad de los miembros elegidos para modificar las grandes orientaciones de la seguridad internacional. Su influencia se ejerce principalmente en aquellos espacios donde la diplomacia, la negociación y la búsqueda de consensos dejan margen para la iniciativa.

Las elecciones de 2026 ilustran esta doble realidad. La incorporación de nuevos Estados, entre ellos Kirguistán por primera vez, refleja la voluntad de mantener una representación geográfica relativamente equilibrada en el seno del Consejo. No obstante, ello no cuestiona la arquitectura fundamental de la institución, que sigue basándose en gran medida en las relaciones de poder heredadas del final de la Segunda Guerra Mundial.

Esta tensión explica que la reforma del Consejo de Seguridad continúe siendo uno de los debates más persistentes de la gobernanza mundial. La ampliación de su composición, la limitación del recurso al veto o una mejor representación de las regiones insuficientemente representadas figuran entre las principales propuestas planteadas desde hace varias décadas. Sin embargo, cualquier reforma sustancial requiere el acuerdo de los propios miembros permanentes, lo que hace especialmente difícil su materialización.

En definitiva, la verdadera contribución de los miembros no permanentes reside probablemente menos en su capacidad para transformar el equilibrio de poder que en su aptitud para influir en la forma en que ese poder se ejerce. Mientras la arquitectura institucional del Consejo permanezca inalterada, su papel seguirá situándose en esos espacios intermedios donde se construyen los compromisos, se configuran las agendas y se elaboran las normas que orientan, en ocasiones de manera duradera, la gobernanza de la seguridad internacional.

Bibliografía

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

Finnemore, M. (1996). National interests in international society. Cornell University Press.

Hurd, I. (2014). International organizations: Politics, law, practice (2nd ed.). Cambridge University Press.

Japarov, S. (2026). Letter dated 20 May 2026 from the Permanent Representative of Kyrgyzstan to the United Nations addressed to the Secretary-General, the President of the General Assembly and the President of the Security Council (A/80/743-S/2026/425). United Nations.

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

Malone, D. M., von Einsiedel, S., & Ugarte, B. (Eds.). (2016). The UN Security Council in the 21st century. Lynne Rienner Publishers.

Mearsheimer, J. J. (2001). The tragedy of great power politics. W. W. Norton & Company.

Nations Unies. (1945). Charte des Nations Unies. <https://www.un.org/fr/about-us/un-charter>

Nations Unies. (2020). Maintenance of international peace and security: Climate and security. Security Council Open Debate. <https://www.un.org/securitycouncil/>

Nations Unies. (2026). General Assembly elects five non-permanent members of the Security Council. <https://press.un.org/>

Security Council Report. (2020). Climate change, peace and security. <https://www.securitycouncilreport.org/>

Security Council Report. (2024). Research report: The elected members of the Security Council. <https://www.securitycouncilreport.org/>

Security Council Report. (2025). In hindsight: The role of the E10. <https://www.securitycouncilreport.org/>

Sievers, L., & Daws, S. (2014). The procedure of the UN Security Council (4th ed.). Oxford University Press.

Teshome, B. (2023). Africa's representation and the reform of the United Nations Security Council. Southern African Journal of International Affairs, 30(1), 1-20.

Thakur, R. (2006). The United Nations, peace and security: From collective security to the responsibility to protect. Cambridge University Press.

Union africaine. (2005). The Ezulwini Consensus (Executive Council, Seventh Extraordinary Session, Ext/EX.CL/2 (VII)). African Union.



 ceinaseg@gmail.com

 Madrid, España

 www.ceinaseg.com