



Real  
Instituto  
Elcano

de Estudios Internacionales y Estratégicos

ari

## El voto de los españoles en el Referéndum sobre el Tratado Constitucional

*En este trabajo se analiza el voto de los españoles en el Referéndum del 20 de febrero, intentando apuntar algunos de los principales factores explicativos del voto afirmativo y negativo.*

**Joan Font**

## El aumento de la conflictividad bilateral en América Latina

*Pese a las múltiples convocatorias a la unidad latinoamericana, más intensas que nunca, las relaciones bilaterales comienzan a ser interferidas por diversos conflictos que afectan a buena parte de los países de la región.*

**Carlos Malamud**

## La Conferencia de Revisión del TNP: entre el desarme y la no-proliferación

*El autor estudia el Tratado de No-Proliferación de Armas Nucleares (TNP) y las propuestas para reforzar el régimen de no-proliferación nuclear presentadas en el ámbito de la Conferencia de Revisión del tratado.*

**Vicente Garrido Rebolledo**

## La Comunidad Internacional y Darfur

*En Darfur se vive desde febrero de 2003 una gravísima situación humanitaria causada por la violencia sistemática contra civiles por parte de las fuerzas gubernamentales sudanesas apoyadas por las milicias progubernamentales yanyawid.*

**Carlota García Encina**

# Real Instituto Elcano

El Real Instituto Elcano es una fundación privada, independiente de la administración pública y de la empresas que mayoritariamente la financian. Se constituyó, bajo la Presidencia de Honor de S.A.R. el Príncipe de Asturias, el 27 de diciembre de 2001, con una tarea fundamental: realizar un estudio exhaustivo de los intereses de España y de los españoles en la sociedad internacional, para ponerlo al servicio de la comunidad.

Desde su nacimiento, el Instituto se define como una institución apartidista aunque no neutral, ya que busca hacer posible los valores que la inspiran; que mediante métodos y aproximaciones científicas multidisciplinares trata de desarrollar una perspectiva estratégica y global, con vocación prospectiva, con el fin de generar propuestas políticas y sociales que puedan ser aplicadas en la práctica.

La misión esencial del Real Instituto Elcano es servir de foco de pensamiento y de generación de ideas que resulten útiles para los responsables políticos, los dirigentes de las instituciones públicas y privadas interesadas y la formación de la opinión pública. Esta tarea se basa en un compromiso de sus miembros con unos valores compartidos:

- la consecución de la paz en las relaciones internacionales
- la cooperación económica y la solidaridad entre los Estados y los pueblos
- el respeto a los derechos humanos
- la promoción de procesos de transición y consolidación de las democracias y de los valores democráticos
- la concordia o al menos la tolerancia, entre Estados, pueblos, y, eventualmente, civilizaciones

La misión del Real Instituto Elcano supone un punto de partida desde el que desarrollar los siguientes objetivos:

- analizar el escenario internacional, con el fin de elaborar y producir análisis, estudios e informes con los que contribuir a la toma de decisiones:
- difundir esos estudios y análisis, con la meta de conformar y participar en el debate público y social, tanto nacional como global.
- servir de foro de encuentro y debate, garantizando así una mayor y mejor comunicación entre agente públicos y privados en el ámbito de las relaciones internacionales y de seguridad.
- aglutinar a su alrededor los programas, proyectos e ideas de la comunidad estratégica española y, en la medida de lo posible, de la internacional.



**El voto de los españoles en el Referéndum sobre el Tratado Constitucional***Joan Font*

En este ARI se analiza el voto de la ciudadanía española ante el Referéndum del 20 de febrero, utilizando como base fundamental la encuesta postelectoral del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Se discuten tres grandes interpretaciones del voto: (1) el voto informado en función de las actitudes ante el proceso de construcción europea; (2) el voto pro o anti gobierno; y (3) el voto en función de las consignas partidistas. En la encuesta aparecen evidencias de que en alguna medida las tres interpretaciones influyeron en el voto de algunos sectores de votantes.

4

**El aumento de la conflictividad bilateral en América Latina***Carlos Malamud*

La realidad regional de América Latina muestra un grado de conflictividad desconocido en otros momentos y que si bien no afecta de la misma manera a todos los países, evidencia las dificultades políticas, económicas y sociales existentes y las trabas que en el futuro encontrarán los procesos de integración regional y subregional en marcha, así como las negociaciones con países extraregionales, como España, o con otras instancias regionales o multilaterales, como la Unión Europea.

10

**La Conferencia de Revisión del TNP: entre el desarme y la no-proliferación***Vicente Garrido Rebolledo*

La séptima Conferencia de Revisión del TNP representa una oportunidad única para discutir, en el marco de un foro multilateral, no sólo acerca de cómo garantizar el cumplimiento de los compromisos de no-proliferación nuclear de los Estados Partes en el tratado (incluida la cuestión de la retirada del mismo), sino también para establecer un marco de reflexión sobre los progresos realizados en materia de desarme.

17

**La Comunidad Internacional y Darfur***Carlota García Encina*

Ante la mayor crisis humanitaria, como ha sido definida por Naciones Unidas, la respuesta internacional ha sido poco más que condenar la situación y no se ha ejercido suficiente presión sobre Jartum para que cese su campaña criminal. Sin embargo, ha preferido llevar a buen término el proceso de paz que pone fin a una larga guerra civil que dura más de 20 años y que enfrenta al gobierno sudanés, apoyado por las elites del norte y del centro del país, y los rebeldes del sur, cristiano y animista.

24

**Documentos de trabajo y libros publicados****ARIS y Materiales de Interés****Actividades realizadas en mayo****Próximas actividades**

30

# El voto de los españoles en el Referéndum sobre el Tratado Constitucional

*En este ARI se discuten tres grandes interpretaciones del voto emitido en el Referéndum del 20 de febrero: (1) el voto informado en función de las actitudes ante el proceso de construcción europea; (2) el voto pro o anti gobierno; y (3) el voto en función de las consignas partidistas. Hay evidencias de que en alguna medida las tres interpretaciones influyeron en el voto de algunos sectores de votantes.* **Joan Font**

## Tema

**E**n este trabajo se analiza el voto de los españoles en el Referéndum del 20 de febrero, tratando de apuntar algunos de los principales factores explicativos del voto afirmativo y negativo.

## Resumen

**E**n este trabajo se analiza el voto de la ciudadanía española ante el Referéndum del 20 de febrero, utilizando como base fundamental la encuesta postelectoral del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Se discuten tres grandes interpretaciones del voto: (1) el voto informado en función de las actitudes ante el proceso de construcción europea; (2) el voto pro o anti gobierno; y (3) el voto en función de las consignas partidistas. En la encuesta aparecen evidencias de que en alguna medida las tres interpretaciones influyeron en el voto de algunos sectores de votantes.

## Análisis

**E**l 20 de febrero se celebró en España el Referéndum para la ratificación de la Constitución Europea, el primero sobre esta temática que se convocaba en nuestro país desde el ingreso en la Unión Europea y el primer referéndum sobre cualquier tema desde 1986. Los resultados del mismo tuvieron dos grandes titulares: el elevado nivel de abstención y el abrumador triunfo del Sí.

Dado que el abstencionismo ya ha sido analizado en detalle (véase Eva Anduiza Perea, *¿Quiénes se abstuvieron y por qué?*, ARI nº 34/2005, 3/III/2005), en este trabajo

nos vamos a centrar únicamente en los votantes para analizar algunas de las posibles explicaciones de por qué el 77% de los mismos optó por el voto favorable, mientras que un 17% optaba por el voto negativo. Aunque el nivel de voto en blanco fue considerablemente elevado (6%, más de 800.000 personas), la falta de datos fiables nos llevará a prestar muy escasa atención a este sector de la población.

¿Cuáles pueden ser las grandes razones para entender la opción por el voto positivo o negativo de la ciudadanía? Si analizamos los estudios realizados en otros países ante referendos similares nos encontramos con tres grandes explicaciones. La primera sería la que más se aproximaría al ideal democrático: los votantes han analizado las ventajas y los inconvenientes de cada una de las opciones, las han sopesado en función de sus respectivos valores y en función de todo ello se han decantado por una de las opciones. Trasladado al terreno de un proceso electoral, estaríamos ante el ciudadano bien informado que conoce las propuestas de cada uno de los partidos, es capaz de valorar las consecuencias de su aplicación y analizando todo ello a través de sus ideas políticas decide elegir a uno u otro partido. Aplicado a este referéndum, ello supondría un buen conocimiento de la Constitución Europea y de sus consecuencias y una decisión en función de las mismas. Sin duda, este tipo de votante existe, pero un proceso decisional de estas características exige mucha más información de la que está disponible para la mayoría de las personas, por lo que en muchos casos la decisión electoral real se asemeja poco a este proceso.

Otra explicación que se ha utilizado sobre todo para referendos y otro tipo de elecciones subestatales es que en ellas, al no haber tanto en juego como en un proceso electoral nacional, muchas personas actúan en clave del único juego político que conocen o que les interesa, el que se da en las arenas políticas estatales. Así, en estos procesos, los votantes se olvidarían del contenido del referéndum (o de la política en esa CCAA) y se limitarían a votar a favor o en contra del gobierno nacional, como una oportunidad de expresar sus preferencias en el único

terreno en que éstas son muy claras o muy intensas. Se trata nuevamente de un supuesto verosímil, en la medida que el partido que puso más empeño en lograr el voto afirmativo de la ciudadanía española fue el PSOE y que algunos sectores muy antigubernamentales centraron sus argumentos favorables a la abstención o el voto negativo en la voluntad de erosionar al gobierno.

Finalmente, una tercera explicación realiza una adaptación “realista” de la primera hipótesis: ante decisiones demasiado difíciles, los votantes se dejan guiar por pequeños indicios, por pistas, que a menudo les suministran personas o grupos de su confianza para saber qué implicaciones tiene su decisión y cual debería ser su voto en función de sus intereses y valores. Las “pistas” más habituales en nuestros sistemas políticos son aquellos instrumentos heurísticos que utilizamos cotidianamente para ubicarnos en la vida política: ¿Qué opina nuestro partido político preferido? ¿Qué dice ese articulista con el que siempre coincidimos en nuestros juicios? ¿Cuál es la postura de izquierdas o la de derechas? El fuerte protagonismo que tuvieron los partidos políticos en la campaña de nuestro país, con campañas muy débiles por parte de otros actores sociales, hace pensar que las consignas partidistas pudieran ser un factor explicativo importante de las opciones electorales del 20-F.

Los datos que vamos a utilizar para tratar de contrastar hasta qué punto cada una de estas explicaciones se ajusta a la realidad proceden de la encuesta postelectoral realizada por el Centro de Investigaciones Sociológicas, a una muestra representativa de la población española mayor de edad formada por 2.487 personas<sup>1</sup>. En la encuesta nos encontramos el problema típico de muchos estudios electorales: las personas que dicen haber votado superan a las que lo hicieron en realidad, dado que sigue existiendo una imagen social negativa de la abstención, por lo que muchas personas se niegan a declarar este comportamiento. Sin embargo, las opciones de voto de aquellos que sí fueron a votar se ajustan mucho a las reales, con un 73% que dice haber votado afirmativamente, un 14%

que dice que optó por el voto negativo y un 5% que optó por el voto en blanco<sup>2</sup>.

*¿Votantes plenamente conscientes e informados?*

Cómo apuntábamos en la introducción, la explicación del voto que supone votantes plenamente informados parte de supuestos muy exigentes para el ciudadano normal. Y si ello es cierto ante cualquier convocatoria electoral, lo es aún más cuando lo que se trataba de votar era un texto difícil y correspondiente a un marco político lejano y poco conectado a la cotidianeidad.

---

*Sin duda no es necesario haber leído la Constitución Europea para votar en el Referéndum, ni haber leído el programa electoral de todos los partidos y evaluado todos los indicadores sociales y económicos del país para votar en las elecciones. Sin embargo, no hay duda de que una Constitución larga y difícil, una agenda política presidida por el Plan Ibarretxe y otros temas de ámbito nacional, la postura favorable al Sí de los partidos mayoritarios y la gran mayoría de los medios de comunicación y un debate muy técnico han facilitado poco que la ciudadanía se acercara a los contenidos del debate*

---

Sin duda, los datos sobre los niveles de información ante esta convocatoria han sido objeto de mucha manipulación y demagogia. Los titulares de los medios de comunicación se han escandalizado ante las proporciones ciertamente elevadas de ciudadanos que están poco informados sobre la Constitución Europea y han criticado a partir de ese supuesto la oportunidad de convocar el Referéndum. Olvidan que los niveles de información sobre la Constitución española no son mucho más altos y eran aún más bajos que hoy en el momento del Referéndum Constitucional. Muchas personas en España sabían hoy poco sobre la Constitución Europea, como en su día supieron poco sobre la Constitución

<sup>1</sup> Las entrevistas personales se realizaron entre los días 26 de febrero y 4 de marzo. Se trata del estudio número 2595 del CIS, en cuya página web ([www.cis.es](http://www.cis.es)) se pueden consultar los resultados completos y las características detalladas de la muestra. La encuesta incluía casi 50 preguntas, con temas que iban desde actitudes sobre la Unión Europea, hasta seguimiento de la campaña electoral o razones del voto.

<sup>2</sup> Otro 8% no declara su voto. Respecto a los votantes en blanco su escaso número y la brevedad de este texto nos llevan a no realizar un examen específico de los mismos. Sin embargo, podemos destacar que más de dos tercios de los mismos dicen que votaron en blanco por falta de información y que entre los mismos había votantes de todos los partidos principales en las elecciones generales de 2004.



española, sin que nadie se rasgara las vestiduras por ello.

*La valoración de la gestión del gobierno está estrechamente asociada al voto, de manera que entre quienes valoran muy bien la gestión del gobierno (y fueron a votar) encontramos un 93% de voto favorable. Estos porcentajes disminuyen de forma lineal con la valoración hasta alcanzar un 38% de voto positivo y un 40% de negativo entre los que valoran muy mal la labor del ejecutivo. Se da también una relación similar respecto a la confianza en el Presidente del Gobierno, de manera que a menos confianza en Rodríguez Zapatero más voto negativo y menos positivo*

#### **Cuadro I. Valoraciones de la Constitución Europea y la Unión Europea, entre los votantes del Sí y el No (% muy o bastante de acuerdo)**

(%)	Voto Sí	Voto NO
Con la CE, España pierde peso en Europa	10	39
LA CE supone un avance en la integración europea	84	37
LA CE no reconoce la identidad de los pueblos	10	62
LA CE consagra la Europa del capital	17	69
La CE garantiza la paz y la prosperidad	75	24
España se ha beneficiado de pertenecer a la UE	84	46
Se alegraría si la UE desapareciera <sup>3</sup>	2	14

Sin duda no es necesario haber leído la Constitución Europea para votar en el Referéndum, ni haber leído el programa electoral de todos los partidos y evaluado todos los indicadores sociales y económicos del país para votar en las elecciones. Sin embargo, no hay duda de que una Constitución larga y difícil, una agenda política presidida por el Plan Ibarretxe y otros temas de ámbito nacional, la postura favorable al Sí de los partidos mayoritarios y la gran mayoría de los medios de comunicación y un debate muy técnico han facilitado poco que la ciudadanía se acercara a los contenidos del debate.

Los votantes han estado muy lejos de estar plenamente informados sobre la Constitución y sus consecuencias, pero podemos leer los datos de la encuesta fijándonos en la botella medio llena o medio vacía. Así, que el 25% de la ciudadanía haya leído todo o parte del texto Constitucional puede parecer poco desde el ideal democrático, pero es sin duda un resultado de la campaña puesto que nadie conocía el texto pocos meses antes. En la misma línea, el 57% de personas que ha tenido alguna conversación sobre el tema o el 68% que ha visto algún programa de televisión al respecto no son cifras nada despreciables. Todo ello ha llevado a que si en julio de 2004 era un 9% de los ciudadanos los que decían tener un nivel alto o muy alto de información sobre la Constitución Europea, hoy esa cifra ha alcanzado el 13% y los que tenían un conocimiento nulo han bajado del 29% al 19%.

Pero, más allá de la información disponible, es importante ver si ésta ha sido útil, es decir, si ha provocado que la valoración sobre la Constitución Europea fuera el elemento determinante a la hora de decidir el voto. La respuesta es claramente afirmativa, aunque con algunos matices importantes (véase el Cuadro 1).

Ante todas las preguntas referidas a la Constitución Europea, o incluso a la valoración sobre la Unión Europea, las actitudes de los votantes del Sí son mucho más positivas que las de los votantes del No, con lo que queda claro que detrás del voto hay una expresión clara de preferencias en torno al modelo de construcción europea. Todas las valoraciones son positivas entre los votantes del Sí, mientras que entre los del No domina la percepción de que la Constitución Europea no respeta las identidades de los pueblos y consagra el modelo económico neoliberal.

Eso no excluye que haya valoraciones donde ambos grupos de votantes apuesten mayoritariamente por la misma respuesta: así, son pocos en ambos grupos los que creen que con la Constitución Europea, España pierde peso en Europa (el principal argumento de la derecha crítica con la Constitución) y son también mayoría en ambos grupos quienes piensan que la UE ha contribuido positivamente a la modernización de España. Por otro lado, así como las

<sup>3</sup> Porcentaje de personas que se alegraría algo o mucho si la UE desapareciera.

valoraciones de la UE y la Constitución son coherentes con el voto, no ocurre lo mismo con los sentimientos identitarios de europeísmo: a la hora de elegir una identidad colectiva, aquellos que optan por la exclusivamente europea son un 11% de los votantes del No por sólo un 3% de los del Sí, lo cual resulta coherente con la crítica a la Constitución Europea desde el europeísmo que hizo parte de la izquierda. Una relación positiva pero débil entre europeísmo y voto emerge también en la pregunta acerca de si se alegrarían ante una hipotética disolución de la UE, respuesta que eligen el 2% de los votantes del Sí y el 14% de los del No.

En síntesis, a pesar de los escasos niveles de información aparentes, el voto de la mayoría de los españoles fue coherente con sus percepciones de la Constitución europea y en buena medida con su valoración del proceso de integración europea, aunque muchos de los votantes del Sí estuvieran lejos de ser euroentusiastas y aunque las convicciones europeístas fueran importantes entre parte de los que eligieron el voto negativo, limitándose a ser críticos con algunos contenidos concretos del proyecto europeo que entienden que define la Constitución Europea.

#### *El voto en función del partido o el gobierno*

**V**eamos ahora conjuntamente hasta qué punto son verosímiles las otras dos explicaciones, que implican que el voto en el referéndum tuvo mucho más que ver con otras consideraciones, como la valoración realizada de la gestión gubernamental o con el seguimiento de consignas de partido.

Efectivamente, observamos cómo este tipo de factores presentan también en bastantes casos una estrecha relación con el comportamiento electoral. Así, la valoración de la gestión del gobierno está estrechamente asociada al voto, de manera que entre quienes valoran muy bien la gestión del gobierno (y fueron a votar) encontramos un 93% de voto favorable. Estos porcentajes disminuyen de forma lineal con la valoración hasta alcanzar un 38% de voto positivo y un 40% de negativo entre los que valoran muy mal la labor del ejecutivo. Se da también una relación

similar respecto a la confianza en el Presidente del Gobierno, de manera que a menos confianza en Rodríguez Zapatero más voto negativo y menos positivo.

Otra manera de acercarnos a discutir esta explicación es analizar los propios argumentos esgrimidos por los votantes para explicar su voto a la Constitución Europea. Así, el 28% de los que votaron a favor apuntan argumentos en esta línea para explicar su voto, sea el seguir la consigna de su partido (24%) o el apoyo al gobierno (4%). Estas cifras son similares entre quienes en marzo de 2004

---

*Hay razones para pensar que el seguimiento de consignas partidistas tuvo un impacto mayor del que estas cifras nos muestran. Así, cuando analizamos cómo los distintos electorados fueron evolucionando a lo largo de la campaña, observamos que la mayor parte de los mismos va adoptando progresivamente las posturas de aquellos partidos a los que votaron en marzo de 2004*

---

votaron al PSOE y al PP (31%) en ambos casos), y menores en otros electorados de partidos que defendieron el No, como el de IU, entre los que el voto favorable fue casi exclusivamente por la percepción de que la Constitución Europea era importante para el proceso de integración Europea.

Por el contrario, el voto negativo contra el gobierno o siguiendo consignas partidistas fue aparentemente menor, alcanzando sólo el 12%. Es interesante, sin embargo, distinguir que el 15% de los votantes del PP que optaron por el No lo hicieron para castigar al gobierno, aunque también en este grupo la razón declarada principal para el voto negativo fue la falta de información (32%). De hecho, la falta de información fue la razón mayoritaria (25%) entre el conjunto de los votantes del No, al lado del poco contenido social de la Constitución (23%). En síntesis, si aceptamos las explicaciones que dan los propios votantes de su voto, el voto en clave partidista fue más importante para entender los votos favorables que para explicar el voto negativo, donde sólo una

muy pequeña parte del electorado del PP asegura haber votado No contra el gobierno.

Sin embargo, hay razones para pensar que el seguimiento de consignas partidistas tuvo un impacto mayor del que estas cifras nos muestran. Así, cuando analizamos cómo los distintos electorados fueron evolucionando a lo largo de la campaña, observamos que la mayor parte de los mismos va adoptando progresivamente las posturas de aquellos partidos a los que votaron en marzo de 2004. Si ese movimiento es pequeño entre el electorado socialista y el popular, que siguiendo las consignas de su partido optaron muy mayoritariamente por el voto afirmativo, la

mayoritariamente por el No, aunque la consigna favorable al No se sigue de forma más rotunda entre los votantes de ERC.

Por otro lado, da la impresión de que el clima de atonía general que presidió la convocatoria podría ayudar a entender la evolución de los (pocos) abstencionistas de marzo de 2004, que aún inclinándose inicialmente por el Sí, optaron finalmente por quedarse en casa de forma casi unánime. Algo que en buena medida puede haberle ocurrido también a los electorados del nacionalismo de centro-derecha que, divididos entre las consignas de sus partidos y sus reticencias respecto a cómo la Constitución Europea trataba a las identidades subnacionales, se refugiaron muy masivamente en la abstención<sup>6</sup>.

En síntesis, todos los electorados terminaron comportándose mayoritariamente según las consignas recibidas por sus partidos, lo hicieran por puro mimetismo o por haber sido convencidos por los argumentos que éstos expusieron a lo largo de la campaña. Los votantes del PP votaron claramente a favor, aunque menos rotundamente que los socialistas (61% de los segundos, 48% de los primeros). Como les ocurriera a algunos votantes de CiU que tuvieron el corazón partido entre la consigna de su partido y sus dudas nacionalistas sobre la Constitución Europea; también algunos votantes del PP se sintieron incómodos entre sus convicciones y consignas por un lado y su deseo de no reforzar al gobierno por otro. Ambos sectores parecen haber resuelto esa división optando por la opción menos comprometida, quedarse en casa.

Otros posibles atajos heurísticos fueron menos importantes en esta convocatoria, dado que por ejemplo las posturas a favor o en contra de la Constitución se correspondieron menos con izquierda y derecha que con moderación y radicalismo, respectivamente. El No fue alto entre la extrema izquierda y entre la pequeña extrema derecha y menos en todos los espacios ideológicos centrales. Aunque el mayor peso del electorado que se define como izquierdista en nuestro país dio lugar a que el 60% del voto negativo fuera de personas que se consideran de izquierdas, por sólo un 12% de derechas.

## Cuadro 2. Evolución de la intención de voto en el referéndum, por voto 2004 (diferencia entre % de voto afirmativo y negativo)

(%)	Octubre	Noviembre	Enero	Febrero
PSOE	55	52	61	58
PP	39	32	46	41
IU	28	11	18	-17
Otros sí <sup>4</sup>	25	31	33	17
Otros no <sup>5</sup>	28	15	-2	-31
No votó	27	27	25	3

Fuente: encuestas del CIS 2577, 2582, 2589 y 2595.

evolución es mucho más clara entre los votantes de aquellos partidos que defendían el voto negativo, que iniciaron la campaña apostando claramente por el voto favorable y a medida que ésta transcurría y que se familiarizaban con las consignas y/o los argumentos de “su” partido, se iban decantando por el voto negativo. Esto ocurrió más pronto entre los electorados nacionalistas, especialmente el de ERC, que empezó con una clara apuesta por el Sí y ya en enero se volcaba claramente con el No, y más tardíamente con el de IU/ICV, que también terminó apostando

4 Se trata de los votantes de CiU, PNV, CC y, en aquellas encuestas donde resulta posible distinguirlos, del PA.

5 Votantes de ERC y en aquellas encuestas donde resulta posible distinguirlos de EA, BNG y CHA.

6 Aunque hay pocos votantes de estos partidos en la muestra y por tanto los datos son poco fiables, el 45% de los mismos afirma no haber votado, una cifra superior a la de votantes del PSOE (34%), PP (42%) o IU (32%).



### *¿Convicciones o consignas?*

Por tanto, ¿votaron los españoles a partir de un estudio y reflexión consciente sobre la Constitución Europea o se limitaron a votar a favor o en contra del gobierno y siguiendo acríticamente las consignas de sus partidos? Dos afirmaciones parecen muy claras: el voto de la inmensa mayoría de los españoles no fue un voto puramente mecánico e irreflexivo, aunque por otro lado el debate partidista contribuyó decisivamente a modelarlo.

Sin duda, los niveles de información y debate público quedaron muy lejos de una situación ideal de información perfecta, pero los meses previos al referéndum consiguieron crear un pequeño hueco para el debate político europeo en la agenda política española, incrementando la información disponible sobre el tema. Como resultado, la coherencia entre las actitudes de los votantes y su voto el 20 de febrero es muy considerable, con visiones positivas de la Constitución Europea entre los votantes del Sí en casi todos los aspectos y un predominio de las críticas entre los votantes del No.

Pero un debate muy dominado casi de forma exclusiva por los partidos terminó provocando que estos fueran seguramente los principales suministradores de argumentos (aunque estos llegaran a través de los medios de comunicación). Nunca sabremos si los votantes de ERC, por poner un solo ejemplo, se volvieron más críticos con la Constitución Europea a partir de un profundo estudio y evaluación de la misma o si, tal como hacemos todos tantas veces, se limitaron a creer en los argumentos que aquellas personas en quienes más confían en política pusieron encima de la mesa. Los votantes socialistas y del PP reconocen de forma más explícita que su voto afirmativo respondió en muchos casos a un seguimiento de las consignas partidistas, pero la evolución (al alza) de aquellos que votaron No hace pensar que bien fueron convencidos por los argumentos que les presentaban sus dirigentes, bien confiaron

en ellos, aunque no sea éste el argumento explícito que utilicen para explicar su voto. También el voto táctico pro o anti gobierno existió, aunque probablemente en contra de lo que anunciaron algunas crónicas, fue más importante para entender votos favorables o abstenciones, que para el voto negativo.

Las estrategias y las consignas existieron e influyeron, pero si creemos las actitudes manifestadas por los españoles, éstas terminaron siendo muy coherentes con su voto. Que en la conformación de las mismas jugaran un papel muy protagonista los partidos puede no parecer ideal, pero es coherente con el predominio muy fuerte que estos desarrollan en el conjunto del sistema político español y no tiene por qué significar que se tratara de un voto condicionado ni irreflexivo, sino que siguieron un patrón muy similar al que utilizan los ciudadanos suizos o californianos, que hacen un uso mucho más cotidiano del referéndum como instrumento político. 🗳️

**Joan Font**

**Director de Investigación, Centro de Investigaciones Sociológicas**

# El aumento de la conflictividad bilateral en América Latina

*Si bien las llamadas a la unidad latinoamericana, muchas apoyadas en la retórica bolivariana, son más intensas que nunca, las relaciones bilaterales se han comenzado a complicar, especialmente en algunos puntos más calientes que otros.* **Carlos Malamud**

## Tema

Pese a las múltiples convocatorias a la unidad latinoamericana, más intensas que nunca, las relaciones bilaterales comienzan a ser interferidas por diversos conflictos que afectan a buena parte de los países de la región.

## Resumen

Si bien las llamadas a la unidad latinoamericana, muchas apoyadas en la retórica bolivariana, son más intensas que nunca, las relaciones bilaterales se han comenzado a complicar, especialmente en algunos puntos más calientes que otros. Esto se observa en diversos casos: (1) las relaciones entre Colombia y Venezuela atraviesan uno de sus períodos más críticos y la política de rearme venezolana poco tranquiliza las aguas de la zona andina o incluso más allá; (2) los avances del liderazgo brasileño en América del Sur no terminan de convencer, por distintas razones, ni a Argentina ni a México; (3) la elección del nuevo Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), el chileno José Miguel Insulza, ha evidenciado algunos problemas con Perú y Bolivia, junto a algunos desencuentros con México, consecuencia directa de dicha elección; y (4) Cuba, cuyo régimen es incapaz de encajar cualquier crítica, pese a sentirse legitimado para intervenir en los asuntos de los otros países de la región, mantiene relaciones más o menos tensas con México, Chile, El Salvador y Perú, entre otros. Esta lista alude a aquellos casos que en estos momentos están más o menos activos, pero no cubre todos los conflictos bilaterales, azuzados algunas veces por la cuestión energética, un problema crítico, como han puesto de manifiesto las tensiones

entre Chile y Argentina por el incumplimiento de un contrato de abastecimiento de gas. En las páginas siguientes se pretende dar cuenta del estado de las relaciones bilaterales en América Latina y de la forma en que éstas pueden incidir en los procesos de integración regional en marcha.

## Análisis

El último viaje del presidente del gobierno español José Luis Rodríguez Zapatero a América Latina, centrado en Colombia y Venezuela, puso de manifiesto el renovado interés de España por América Latina. El viaje estaba inicialmente orientado hacia Venezuela con la intención de cerrar una operación de venta de armas, incluyendo algunas embarcaciones de uso no militar. El viaje fue cuestionado por Colombia y los Estados Unidos y para equilibrar las cosas se decidió extenderlo a Bogotá. En la capital colombiana Rodríguez Zapatero marcó el compromiso español con la lucha antiterrorista y antinarcóticos del gobierno colombiano, sintetizada en la doctrina de seguridad democrática del presidente Álvaro Uribe. Uno de los momentos centrales de la gira fue la Cumbre cuatripartita de Ciudad Guyana, con los presidentes de Brasil, Colombia y Venezuela. La Cumbre debía escenificar, con los presidentes Lula y Rodríguez Zapatero como testigos, el último acercamiento entre Chávez y Uribe, después de la captura de Ricardo Granda, el llamado “canciller” de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia). Si bien Granda fue apresado en territorio colombiano, previamente había sido interceptado en Venezuela por unos desconocidos que lo transportaron al otro lado de la frontera. Hubiera sido deseable que la intervención de Rodríguez Zapatero ante el Parlamento venezolano y su firme defensa de la democracia representativa hubieran tenido una mayor difusión.

El gobierno español había llegado a la cita regional con la intención de aplicar el mismo rasero a Colombia y Venezuela, basándose en la filosofía global aplicada a todos los países de la región, que en

definitiva implica un tratamiento igualitario para todos (*España y América Latina: el pulso entre lo global y lo bilateral*, Carlos Malamud, Documento de Trabajo n° 58/2004). Esta filosofía es la que prima en la preparación de la XV Cumbre Iberoamericana a celebrar en Salamanca el próximo octubre, con el objetivo de contar en la cita peninsular con la práctica totalidad de los mandatarios latinoamericanos. El otro objetivo de la política española hacia Venezuela es contener al comandante Chávez en sus esfuerzos por exportar su revolución bolivariana allende sus fronteras. Esta política ha sido criticada tanto por Estados Unidos como por la oposición venezolana, aunque a ésta se le debe reclamar urgentemente que recobre el norte y no regale al oficialismo las banderas del progreso y la inclusión social. El riesgo que corre España, como ya se ha demostrado, es que Chávez intente instrumentalizar al presidente Zapatero. Esto ha ocurrido en la denuncia formulada desde su púlpito de “Aló presidente” contra unas supuestas maniobras de la OTAN, denominadas “Balboa”, para invadir Venezuela. En realidad, se trata de un ejercicio teórico de Estado Mayor realizado años atrás en Madrid. De todas formas, y más allá de este caso concreto, la realidad regional muestra un grado de conflictividad desconocido en otros momentos y que si bien no afecta de la misma manera a todos los países, evidencia las dificultades políticas, económicas y sociales existentes y las trabas que en el futuro encontrarán los procesos de integración regional y subregional en marcha, así como las negociaciones con países extraregionales, como España, o con otras instancias regionales o multilaterales, como la Unión Europea (UE).

#### *Los recelos que genera el petróleo venezolano*

**E**l petróleo y los ingentes ingresos obtenidos por su venta a Estados Unidos son el principal lubricante del proyecto bolivariano en toda América Latina y el Caribe. Se trata de una realidad evidente, a pesar de sus erráticas propuestas ideológicas, que generan un cierto rechazo en el resto del

continente. Y esto es así a pesar de la sordina con que todavía la mayoría de los gobiernos regionales expresan sus cuestionamientos a la política abiertamente intervencionista de Venezuela en el hemisferio.

La energía se ha convertido en un problema grave para buena parte del planeta, América Latina incluida. Mientras a algunos productores de gas o petróleo les va relativamente bien, como ocurre con Venezuela o inclusive con Ecuador, pese a sus turbulencias políticas, a otros países no les va tan bien. Tenemos el caso paradójico de México, cuya empresa emblemática y todopoderosa, Pemex, atraviesa importantes

---

*La realidad regional muestra un grado de conflictividad desconocido en otros momentos y que si bien no afecta de la misma manera a todos los países, evidencia las dificultades políticas, económicas y sociales existentes y las trabas que en el futuro encontrarán los procesos de integración regional y subregional en marcha, así como las negociaciones con países extraregionales, como España, o con otras instancias regionales o multilaterales, como la Unión Europea (UE)*

---

dificultades en su cuenta de resultados. Bolivia y Perú, pese a sus importantes reservas de gas, son incapaces de rentabilizar sus recursos naturales en beneficio propio. Argentina, por su parte, ha demostrado su ineficiencia para incrementar su producción energética, debido fundamentalmente a la falta de inversiones extranjeras en el sector. Sin lugar a dudas, esto es consecuencia del maltrato del gobierno argentino a las empresas extranjeras concesionarias de servicios públicos.

Junto a los países productores están los consumidores, que ya empiezan a sufrir el elevado precio del combustible. Es una variable que repercute negativamente en los sectores populares, como se ha visto en América Central. En algunos países, Nicaragua o Guatemala, la tensión social se ha incrementado ante el alza de los transportes por carretera, vitales para la subsistencia de amplias capas de la población. Es que no todos los países latinoamericanos tienen la enorme fortuna de Cuba, que recibe cerca de 90.000

barriles diarios de combustible venezolano a precios subvencionados, lo que le permite no sólo satisfacer la demanda interna, sino también destinar una parte de lo que le sobra para venderlo en el mercado caribeño a precios internacionales.

Sin embargo, el proyecto venezolano de expansión de su proyecto de construir una sociedad estatista, cívico-militar y opuesta a los fundamentos de la democracia representativa, puede comenzar a tener problemas allí donde intente poner el pie.

---

*No serían impensables nuevos conflictos en la medida que la injerencia venezolana aumente en el hemisferio. De hecho, pese a las buenas palabras que teóricamente respaldan eso que se ha dado en llamar el giro a la izquierda en América Latina, es obvio que el mayor enemigo para el desarrollo de la social democracia en la región es Chávez. Basta mirar su respaldo a los sectores más involucionistas del Frente Sandinista en Nicaragua o del Frente Farabundo Martí en El Salvador. Lo mismo se puede decir de su respaldo al etnocacerismo peruano, a los piqueteros argentinos o al boliviano Evo Morales*

---

Ya los hubo con Bolivia, pese a haber apoyado en un primer momento su reivindicación de salida al mar frente a los chilenos. El apoyo de Chávez a Evo Morales, cuando la crisis local se precipitaba, provocó una airada reacción del gobierno del presidente Mesa. Ante el interés económico, la política de la mayoría de los gobiernos de la región es mirar a otro lado cuando se habla de la situación política interna de Venezuela, para poder alcanzar interesantes negocios con el gobierno de Caracas.

No serían impensables nuevos conflictos en la medida que la injerencia venezolana aumente en el hemisferio. Si bien no hubo reacciones oficiales, el discurso pronunciado por Chávez en Porto Alegre, durante la celebración del último Foro Social Mundial, con su rotundo apoyo a los principales enemigos internos del presidente Lula, no cayó muy bien en el gobierno brasileño. De hecho, pese a las buenas palabras que teóricamente respaldan eso que se ha dado en llamar el giro a la izquierda en América Latina, es obvio que

el mayor enemigo para el desarrollo de la social democracia en la región es el propio Chávez. Basta mirar su respaldo a los sectores más involucionistas del Frente Sandinista en Nicaragua o del Frente Farabundo Martí en El Salvador. Lo mismo se puede decir de su respaldo al etnocacerismo peruano, a los piqueteros argentinos o al boliviano Evo Morales (*El "etnonacionalismo": las nuevas tensiones interétnicas en América Latina*, Luis Esteban González Manrique, ARI N° 59/2005).

Colombia es quien más se resiente de la deriva del gobierno de Chávez. Entre 1989 y 1999, la doctrina oficial venezolana implicaba que la lucha contra la guerrilla colombiana era un problema común a ambos gobiernos (*El complicado proceso para la paz en Colombia. Las difíciles relaciones de Colombia con sus vecinos: Venezuela, 2ª parte*, Carlos Malamud, DT N° 5/2004), lo que permitió a las fuerzas armadas y de seguridad colombianas concentrarse en el enemigo interno, olvidándose prácticamente del vecino, con el que se había enfrentado por conflictos de larga data. La llegada de Hugo Chávez al gobierno de Venezuela cambió las cosas. Su pretensión inicial de mediar en el conflicto colombiano, reconociendo a la guerrilla como parte beligerante, implicó, de hecho, una clara opción por las dos principales organizaciones terroristas colombianas: las FARC y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Desde la llegada de Uribe al gobierno en Bogotá las tensiones bilaterales no han cesado de crecer, pese a que de forma cíclica una cumbre presidencial baja el nivel del enfrentamiento hasta el siguiente encontronazo. En la situación actual, el rearme venezolano hace temer un cambio de escenario en la región que pasa por un potencial enfrentamiento fronterizo entre ambos países. En este marco, Colombia debería invertir recursos y hombres no sólo en el control del frente interno, como había hecho con buenos resultados en los últimos años, sino también en la vigilancia de la prolongada frontera con Venezuela. De ahí los duros reproches que desde sectores próximos al oficialismo se vertieron al gobierno español por su venta de armas al gobierno venezolano y

también las quejas, algo más discretas, al gobierno de Lula por una conducta similar.

#### *Los celos que provoca el liderazgo brasileño*

**D**esde hace bastante tiempo los ministerios de Exteriores de México y Brasil, Tlatelolco e Itamaraty, mantienen un duro y sordo enfrentamiento. Si se dijera que está en juego el liderazgo latinoamericano se estaría faltando a la verdad, aunque ésta no estaría demasiado lejos de semejante afirmación. Mientras Brasil intenta hacerse fuerte en América del Sur, y de ahí su apoyo a la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), México se ha escorado hacia América del Norte a través del TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte), que lo vincula con Canadá y los Estados Unidos. Para Brasil está claro que México ha abandonado a América Latina, un concepto que no gusta demasiado a su diplomacia, y que al elegir por el norte deja campo libre a algunas de sus reivindicaciones, como el de la representación permanente en el Consejo de Seguridad, un puesto al que también aspiran México y, de forma algo más matizada, Argentina. De hecho, la misma propuesta de constitución de la CSN fue duramente criticada en medios académicos y diplomáticos mexicanos, como prueban las duras palabras dirigidas por la ex canciller Rosario Green contra este nuevo ensayo integracionista. En la misma línea de exclusión de México se puede señalar la celebración de la reciente Cumbre entre América del Sur y los países árabes en Brasilia.

La renovación del Secretario General de la OEA, después de la bochornosa renuncia de su anterior titular, el costarricense Miguel Ángel Rodríguez, detenido por un escándalo de corrupción, volvió a situar a los dos países en campos opuestos. Mientras Brasil apoyaba activamente la candidatura de Insulza, México había lanzado su propia candidatura, el Secretario (ministro) de Exteriores Luis Ernesto Derbez, que finalmente debió ceder en sus pretensiones ante las presiones de Estados Unidos. El resultado de las primeras cinco

votaciones, celebradas el pasado 11 de abril, que terminaron sistemáticamente en empate, así como el enfado mexicano por la no retirada de la candidatura chilena, reflejan la forma en que México ha vivido esta traumática experiencia. La reciente gira del presidente Fox por Bolivia, incluyendo su escala técnica en el Perú, demuestra el interés mexicano por el gas andino. También se podría hablar de un renovado interés de Tlatelolco por América Latina, lo que podría implicar nuevos conflictos con Itamaraty.

---

*Desde hace bastante tiempo los ministerios de Exteriores de México y Brasil, Tlatelolco e Itamaraty, mantienen un duro y sordo enfrentamiento. Si se dijera que está en juego el liderazgo latinoamericano se estaría faltando a la verdad, aunque ésta no estaría demasiado lejos de semejante afirmación*

---

Sin embargo, en las últimas semanas, fueron las relaciones con Argentina las que subieron de tono de una forma considerable, más allá de las supuestas afinidades políticas de que suelen hacer gala los presidentes Lula y Kirchner. El ministro argentino de Exteriores, Rafael Bielsa, se quejó de que Brasil estaba potenciando la CSN en detrimento del Mercosur y que Brasil intentaba imponer su liderazgo por encima de la voluntad de otros países, como ejemplificaba la iniciativa brasileña en torno al conflicto ecuatoriano, sin contar con sus otros socios regionales. El malestar argentino con Brasil esconde dos tipos de problemas muy distintos. Por una parte, cuestiones económicas, vinculadas a la obtención de ventajas comerciales como contrapartida a la invasión del mercado argentino por manufacturas brasileñas, como los electrodomésticos de línea blanca. Por el otro, está la vieja y tradicional rivalidad argentino-brasileña por la supremacía regional. El problema de la Argentina es que no ha terminado de asumir que su situación actual no es comparable a la existente a mediados del siglo pasado, cuando todas las estadísticas ponían a la



Argentina por encima de Brasil. Hoy la situación es la inversa y el gobierno de Kirchner y la sociedad argentina son incapaces de reconocer la superioridad brasileña y de admitir cuán dependientes son de su gran vecino. Para colmo de males, la Administración Bush acaba de reconocer el liderazgo brasileño y está dispuesta a trabajar con Lula por la tranquilidad regional.

Hay en el Palacio San Martín, la sede del ministerio argentino de Exteriores, una clara falta de política hacia Brasil. ¿Qué se quiere de Brasil? ¿Hasta dónde se está dispuesto a caminar en su compañía? ¿Es posible pensar en otros aliados continentales, como Chile, Colombia o México? ¿Cuán pragmática y libre de ataduras ideológicas puede ser una política semejante? Mientras, las cosas parecen

De ahí los avances en la reivindicación argentina contra la Constitución Europea por la inclusión de las islas Malvinas como territorio británico. También se decidió avanzar en algunos viejos proyectos, como la creación de un Banco Sudamericano de Desarrollo que financie proyectos de inversión, la puesta en marcha de Petrosur, una alianza de las compañías estatales petroleras PDVSA –venezolana–, la brasileña Petrobrás y la argentina ENARSA, y la constitución de Telesur, una cadena de televisión que teóricamente debe compensar la avalancha de noticias pronorteamericanas. La prueba de que las cosas no fueron tan bien como se dice fue el apresurado regreso de Kirchner a su país y sus declaraciones de que la relación bilateral es muy buena pero que hay disputas por intereses.

---

*Desde la llegada de Uribe al gobierno en Bogotá las tensiones entre Colombia y Venezuela no han cesado de crecer, pese a que de forma cíclica una cumbre presidencial baja el nivel del enfrentamiento hasta el siguiente encononazo. En la situación actual, el rearme venezolano hace temer un cambio de escenario en la región que pasa por un potencial enfrentamiento fronterizo entre ambos países. En este marco, Colombia debería invertir recursos y hombres no sólo en el control del frente interno, como había hecho con buenos resultados en los últimos años, sino también en la vigilancia de la prolongada frontera con Venezuela*

---

estar más claras en Brasil, aunque las filas de su gobierno son atravesadas por múltiples líneas que expresan puntos de vista e intereses contradictorios sobre Argentina. Muy ilustrativo de esta situación es el resultado del encuentro entre Kirchner y Lula en Brasilia durante la Cumbre con los países árabes. Teóricamente se avanzó mucho en la resolución del conflicto, pero en realidad todo terminó en una “desconversación”. En la cultura política brasileña, “desconversar” se usa para definir una actitud consistente en decir a todo que sí, aunque luego se termina haciendo cualquier cosa menos lo acordado.

#### *Los celos que genera el éxito de Chile*

Es frecuente escuchar que Chile es un caso aparte en América Latina y que su exitosa trayectoria política y económica ha provocado importantes celos en la región. Quizá los dos casos más llamativos son Bolivia y Perú, que mantienen con Chile diferendos limítrofes desde la guerra que los enfrentó a fines del siglo XIX y que supuso para Bolivia la pérdida de su salida al mar. En este punto la energía, el gas, vuelve a estar presente de una forma clara, a tal punto que la desestabilización de Bolivia puede tener serias consecuencias en toda América del Sur.

Bolivia posee importantes reservas de gas, que durante el gobierno de Sánchez de Lozada iban a ser exportadas a través de un puerto chileno. El derrocamiento del presidente y la llegada de Carlos Mesa al gobierno cambiaron el escenario y hoy el país se debate en torno a la aprobación de una más que confusa ley de hidrocarburos. Mientras tanto, la nueva administración había hecho del nacionalismo una de sus banderas preferidas con el objeto de ganarse el favor popular, de modo que las tradicionales reivindicaciones antichilenas se convirtieron en prioritarias, como lo prueba la gran ofensiva de la diplomacia boliviana en numerosos foros multilaterales. En ese contexto es obvio que

cualquier propuesta destinada a primar la opción chilena para exportar gas frente a la alternativa peruana estaba condenada al fracaso, pese a sus evidentes ventajas económicas.

El proceso de elección del nuevo Secretario General de la OEA mostró la postura de Bolivia, ya que no sólo no se apoyó la candidatura de Insulza, que aparecía inicialmente como la candidatura sudamericana, sino que se hizo abiertamente campaña en contra. Es tal el enconamiento boliviano, que cuando Condoleezza Rice consiguió un amplio consenso en respaldo de Insulza, tras convencer a Derbez de que desistiera de su candidatura, Bolivia decidió abstenerse en la votación.

Por distintas razones Perú mantiene una postura similar, aunque también son los problemas internos los que impulsan la conflictividad con el vecino. La difícil situación del presidente Alejandro Toledo, acorralado por el asunto de las firmas fraudulentas para legalizar su partido, ha llevado al gobierno a cargar las tintas contra Chile. En este caso los problemas mencionados son la venta de armas a Ecuador durante la guerra de 1995 y un video sobre Lima y las condiciones de seguridad allí existentes, proyectado en la compañía aeronáutica de capital chileno, Lan Perú, considerado denigrante por los peruanos. La crispación se llevó a tal punto que se suspendieron todas las formas de cooperación bilateral, comenzando por las reuniones 2+2 (ministros de Exteriores y Defensa) que se iban a haber celebrado recientemente. En la OEA, Perú votó en blanco.

Hasta la fecha México había mantenido con Chile unas excelentes relaciones, que se habían visto reforzadas cuando ambos países ostentaban un puesto en el Consejo de Seguridad en lo más álgido de la crisis iraquí. Su postura contraria a la intervención militar sin antes haber agotado todas las opciones legales disponibles se mantuvo sin fisuras. En esta oportunidad, sin embargo, la carrera por la Secretaría General repercutió en las relaciones entre ambos países. Otro tema que puede ser

fuelle de potenciales conflictos es el energético, ya que las aspiraciones mexicanas a garantizarse el abastecimiento de gas boliviano y peruano atentarían contra los objetivos chilenos en la materia.

#### Cuba

Tradicionalmente la postura de los gobiernos latinoamericanos condenando la política de derechos humanos en Cuba ha sido fuente de conflictos con el régimen de Castro (*América Latina y los derechos humanos en Cuba*, Carlos Malamud, ARI N° 75/2004), como demuestran los roces con Argentina, Chile, México, Perú y Uruguay en distintos momentos de los últimos años. La llegada de gobiernos de izquierda o populistas,

---

*Hay en el Palacio San Martín, la sede del ministerio argentino de Exteriores, una clara falta de política hacia Brasil. ¿Qué se quiere de Brasil? ¿Hasta dónde se está dispuesto a caminar en su compañía? ¿Es posible pensar en otros aliados continentales, como Chile, Colombia o México? ¿Cuán pragmática y libre de ataduras ideológicas puede ser una política semejante? Mientras, las cosas parecen estar más claras en Brasil, aunque las filas de su gobierno son atravesadas por múltiples líneas que expresan puntos de vista e intereses contradictorios sobre Argentina. Muy ilustrativo de esta situación es el resultado del encuentro entre Kirchner y Lula en Brasilia durante la Cumbre con los países árabes. Teóricamente se avanzó mucho en la resolución del conflicto, pero en realidad todo terminó en una “desconversación”*

---

como en Uruguay y Argentina, ha servido para desactivar algunas fuentes de conflicto, dada la tradicional postura pro-cubana de estas administraciones. Sin embargo, la consolidación de la alianza entre Cuba y Venezuela puede preanunciar algunas tormentas, especialmente si Castro se pliega al expansionismo bolivariano. De hecho, las presiones de Estados Unidos sobre Brasil y Argentina han puesto en una situación incómoda a los gobiernos de Lula y Kirchner en relación a Chávez, y quien dice a Chávez termina diciendo a Castro. Por otra parte, la sobreactuada reacción de Castro contra Insulza,

a quien llamó “bobito” y otras lindezas semejantes, auguran dificultades en el caso de un relanzamiento de la OEA y que dicha organización tienda a jugar un papel más protagónico en la defensa de la democracia representativa y de las libertades individuales.

## Conclusiones

Es obvio que la primera pregunta que surge ante la situación imperante en América Latina es cuán graves y profundos son los problemas bilaterales. Sin llegar a la explicación brasileña, para quitarle hierro al asunto, de que todo es un invento de la prensa y de que aquí no pasa nada, está claro que no estamos al borde de ningún enfrentamiento irreversible, pero que más allá de las cuestiones que provocan las tensiones, en muchos casos hay movimientos de fondo en los que vale la pena reparar. Quizá una de las cosas que más llama la atención en América Latina es el profundo voluntarismo de la mayor parte de los actores políticos y sociales, empezando por los gobiernos y terminando en los ciudadanos. Ese voluntarismo explica que se planteen los más disímiles proyectos de integración regional o subregional sin discutir previamente sus pros y sus contras o qué obstáculos frenan su avance. Una vez más en la región se impone la lógica de “si la teoría y la realidad no coinciden, peor para la realidad”.

La lógica de los conflictos es muy diferente. Las quejas de Perú y Bolivia hacia Chile responden a cuestiones internas y son una vía para ocultar los propios problemas. Sin embargo, en la medida en que se agita el fantasma del nacionalismo, es difícil saber cuáles pueden ser los límites de semejante agitación. Hay otros enfrentamientos, Argentina y Brasil, por ejemplo, que tienen que ver con una agenda histórica de agravios y con intereses divergentes. Argentina no ha logrado digerir el predominio brasileño y se niega a admitir su probable liderazgo. Aquí, como en otros casos, la cuestión de fondo es la ausencia de mecanismos adecuados para la resolución de las controversias. Volviendo al voluntarismo, se deja todo a la diplomacia presidencial, pensando que la química entre los presidentes y la mayor o

menor cercanía ideológica pueden resolver las cuestiones pendientes. Pero como se ha visto en repetidas ocasiones esto es “pan para hoy y hambre para mañana”.

Más serias son las tensiones entre Colombia y Venezuela, donde no sólo se vuelve sobre la agenda de los antiguos conflictos fronterizos, sino que se superponen el Plan Colombia y la presencia de los Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, por un lado, y el proyecto bolivariano venezolano, deseoso de expandirse por toda América del Sur, por el otro.

Este es un panorama que no debe dejar de ver España en su intento de acercarse a América Latina. No se trata de dramatizar sino de poner sobre la mesa una serie de problemas reales, que no dejan de incidir en cualquier política hacia la región. Si España quiere estar presente en los temas latinoamericanos y jugar un papel cada vez más determinante deberá diseñar sus políticas en función de sus intereses, de la coyuntura regional, de los valores que dice representar y, sobre todo, deberá elegir. Y de eso se trata en situaciones tan complicadas como ésta, donde cada vez más el subcontinente deja de tener esa faz homogénea que muchos quieren encontrar en él. 🌐

**Carlos Malamud**  
**Investigador Principal, Área de**  
**América Latina, Real Instituto**  
**Elcano**

Se analiza el Tratado de No-Proliferación de Armas Nucleares (TNP) y las propuestas para reforzar el régimen de no-proliferación nuclear presentadas en el ámbito de la Conferencia de Revisión del tratado.

## Resumen

Durante 35 años el TNP ha sido considerado la piedra angular del desarme, el control de armamentos y la no-proliferación nuclear. Pese a las críticas de las que ha sido objeto, basadas en su carácter discriminatorio, el tratado ha conseguido contener significativamente el número de Estados nucleares, incrementar el número de Estados Partes hasta convertirlo prácticamente en un tratado universal, garantizando el derecho de todos los Estados a utilizar la energía nuclear con fines pacíficos. Si hasta 1995 el tratado se ocupó más de aquellos aspectos relacionados con la no-proliferación, a partir de esa fecha, coincidiendo con su prórroga indefinida, la atención se ha centrado en los compromisos de desarme de los Estados nucleares, de tal forma que desarme y no-proliferación serán consideradas dos cuestiones inseparables. La séptima Conferencia de Revisión del TNP, que se celebra en Nueva York del 2 al 27 de mayo de 2005, tiene el difícil reto de conciliar los intereses de los Estados en ambos ámbitos, a la vez que debe plantearse cómo mejorar la eficacia del régimen para hacer frente a los recientes casos de incumplimiento y retirada del tratado. En este análisis nos centraremos en los aspectos más generales del TNP y en las propuestas presentadas a la Conferencia de Revisión, dejando para un ARI posterior el estudio de los resultados de dicha conferencia.

## Análisis

*El concepto no-proliferación y la génesis del TNP*

Aunque la idea no-proliferación comienza a utilizarse en 1961 por parte de EEUU, el concepto, como tal, no aparece hasta 1965. La formulación inicial del concepto se basaba en el peligro estadístico que representaba la proliferación

# La Conferencia de Revisión del TNP: entre el desarme y la no-proliferación

*La séptima Conferencia de Revisión del TNP representa una oportunidad única para discutir, en el marco de un foro multilateral, no sólo acerca de cómo garantizar el cumplimiento de los compromisos de no-proliferación nuclear de los Estados Partes en el tratado (incluida la cuestión de la retirada del mismo), sino también para establecer un marco de reflexión sobre los progresos realizados en materia de desarme.*

Vicente Garrido Rebolledo

nuclear: de una parte, la posibilidad que una guerra nuclear pudiese incrementar también el número de Estados en posesión de armas nucleares; de otra, la preocupación acerca de los efectos devastadores que podría tener el lanzamiento accidental de dichas armas.

El TNP comienza a negociarse en 1965, como consecuencia de la explosión nuclear china de octubre de 1964 (en contra de todas las predicciones) y de un voto, en junio de ese mismo año, de la Comisión de Desarme de Naciones Unidas (Resolución Ómnibus DC/225) solicitando al Comité de Desarme de las Dieciocho Naciones (ENDC) que examinase urgentemente la cuestión de la no proliferación de las armas nucleares con vistas a la adopción de un tratado internacional al respecto. Meses más tarde, se adopta la Resolución de la Asamblea General 2028 (XX) que sienta los principios de dicho tratado, basado en cinco elementos: (1) no debía dejar a las Potencias nucleares o no nucleares posibilidad alguna que permitiese la proliferación directa o indirecta de las armas nucleares en ninguna forma; (2) no debía establecer un equilibrio aceptable de responsabilidades y obligaciones mutuas para las Potencias nucleares y las no nucleares; (3) debía ser un paso hacia la consecución del desarme general y completo y, particularmente, del desarme nuclear; (4) debían incluirse disposiciones aceptables y viables para garantizar la efectividad del tratado; y (5) no debía contener disposición alguna que



menoscabase el derecho de cualquier grupo de Estados a concertar tratados regionales a fin de garantizar la ausencia total de armas nucleares en sus respectivos territorios.

La novedad de dicha resolución, adoptada el 19 de noviembre de 1965, residía en la ampliación del concepto no proliferación, abarcando de forma simultánea el aumento del número de armas atómicas en manos de los Estados ya nucleares, su diseminación geográfica por éstas, así como la fabricación u

---

*A pesar de las críticas sobre la naturaleza discriminatoria del TNP o a la falta de mecanismos eficaces para imponer sanciones a aquellos Estados Partes que lo incumplan, el Tratado ha servido a lo largo de los últimos 35 años para contener la proliferación de armamentos nucleares. El TNP ha establecido una barrera política, técnica y legal al incremento incontrolado de las armas nucleares. Desde su entrada en vigor el 5 de marzo de 1970 el número de Estados Partes no ha parado de crecer hasta el año 2003*

---

obtención de tales armas por los países no nucleares. Hasta ese momento nunca se había tenido en cuenta en la definición del concepto “proliferación nuclear” el aumento de armas nucleares en manos de las potencias ya nucleares. Sólo se había hecho referencia al incremento del número de Estados en posesión de ese tipo de armamento. El físico indio Hommi Bhabha propuso distinguir entre *proliferación nuclear vertical*, para el primer caso, y *proliferación nuclear horizontal*, para el segundo. Para la India, la proliferación nuclear vertical era la causante directa de la proliferación nuclear horizontal: la adquisición creciente de armas nucleares por parte de las potencias nucleares tenía una consecuencia directa sobre aquellos Estados que no las poseían, al amenazar su seguridad. Por ese motivo, India, como uno de los líderes del Grupo-Movimiento de Países No-Alineados (NAM), afirmaba que el TNP debía perseguir la proliferación nuclear en todas las formas, incluyendo la vertical, en lugar de centrarse exclusivamente en la horizontal, como defendían EEUU y la Unión Soviética en sus borradores de Tratado.

Tras más de tres años de negociaciones, el TNP se adopta el 1 de julio de 1968 con 95

Estados a favor, 4 en contra y 21 abstenciones (entre ellas, la de España). Las principales objeciones realizadas por países como India o Brasil eran que el texto final del tratado no recogía el espíritu de la Resolución 2028 (XX), especialmente en lo referido al “balance aceptable de responsabilidades mutuas y obligaciones entre Estados nucleares y no-nucleares” y acusaban a soviéticos y estadounidenses de omitir de forma intencionada medidas concretas de no proliferación, como la limitación de armamentos y el desarme nuclear, ambas consideradas necesarias para garantizar la seguridad de los Estados no nucleares y reducir así el riesgo de proliferación nuclear horizontal. Además, la omisión de dichas medidas en el TNP era considerada discriminatoria para los Estados no nucleares, lo que hacía que el concepto no-proliferación nuclear, tal y como quedaba definido en el nuevo tratado, fuese incompleto. A cambio, y para contentar a los más críticos, se introdujo en el TNP una cláusula general y abstracta a través de la cual los Estados nucleares se comprometían a “celebrar negociaciones *de buena fe* sobre medidas eficaces relativas a la cesación de la carrera de armamentos nucleares en *fecha cercana* y al desarme nuclear, y sobre un tratado de desarme general y completo bajo estricto y eficaz control internacional” (artículo VI). La interpretación de los compromisos y obligaciones derivados de este artículo será precisamente la base de las controversias entre Estados nucleares y no nucleares Partes en el TNP, especialmente, a partir de 1995.

#### *Balance de un tratado frágil*

**T**radicionalmente se ha considerado al TNP como la piedra angular del control de armamentos, el desarme y la no-proliferación nuclear. Con 188-189 Estados Partes (dependiendo de si se cuenta o no a Corea del Norte, que se retiró del Tratado el 10 de abril de 2003, tras su denuncia tres meses antes) constituye, además, uno de los tratados internacionales de mayor éxito. Raramente en la historia de las relaciones internacionales ha existido un número tan elevado de Estados dispuestos a renunciar de forma voluntaria a la aplicación militar de la energía nuclear a través de la firma de un tratado multilateral que, al mismo tiempo, constituye la base de lo que



muchos consideran un régimen marcadamente discriminatorio.

El régimen de no-proliferación nuclear, del que el TNP constituye su máximo exponente, se basa en una premisa básica y un equilibrio de compromisos en tres áreas distintas de la actividad nuclear. La premisa es el no reconocimiento de nuevos Estados nucleares más allá de los que hayan realizado un ensayo nuclear antes del 1 de enero de 1967 (artículo IX.3). Los compromisos consisten en: (1) la no-proliferación de armas nucleares para aquéllos Estados que no las posean antes de la citada fecha (artículo II); (2) el desarme nuclear para aquéllos Estados que las posean (artículo VI); y (3) la garantía de uso pacífico de la energía nuclear para todos los Estados (aspecto especialmente controvertido y que aparece recogido en el artículo IV del tratado).

A diferencia de otros tratados, como la Convención de Armas Químicas o la de Armas Biológicas, el TNP establece dos “categorías” de Estados, con regímenes obligacionales diferentes, según se trate de Estados nucleares o no nucleares, y deja en manos de una organización ya existente, el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), creada en 1957, encargada de la asistencia técnica y del fomento de los usos pacíficos de la energía nuclear, el control de la verificación de las actividades nucleares de los Estados Partes en el Tratado, a través de las salvaguardias nucleares. Sin embargo, la aplicación del sistema de salvaguardias resulta también desigual ya que se excluye expresamente las actividades militares de los Estados nucleares.

En consecuencia, el TNP legitima la posesión del armamento nuclear en manos de unos pocos Estados y prohíbe a una inmensa mayoría la fabricación (incluida la ayuda técnica para tal fin), adquisición, recepción (directa o indirecta) y almacenamiento de armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos (artículo II). En la práctica, sólo son considerados Estados nucleares *de iure* EEUU, Rusia, el Reino Unido, Francia y China. El resto de los Estados tienen la consideración de países no nucleares y, por consiguiente, su adhesión al tratado debe realizarse con un estatus no nuclear. Ese es el caso de las antiguas repúblicas nucleares soviéticas de

Bielorrusia, Kazajistán y Ucrania, que se comprometieron, a través del Protocolo de Lisboa del Tratado bilateral sobre Reducción de Armas Estratégicas I (START, por sus siglas en inglés), firmado el 23 de mayo de 1992, a suscribir el TNP como países no nucleares. En el lado opuesto, países como India (que realizó su primer ensayo nuclear en 1974), Pakistán (que respondió a las pruebas nucleares de su vecina India en mayo de 1998 realizando también una serie de seis explosiones) e Israel (que pese a tener capacidad nuclear, nunca ha realizado un ensayo nuclear) son consideradas potencias nucleares *de facto*, pero no *de iure*, razón por la cual se niegan a suscribir el TNP, siendo los tres únicos Estados que permanecen al margen del mismo.

Muchos Estados no nucleares (especialmente, los adscritos al Movimiento de Países No-Alineados) consideran el TNP no como un fin en sí mismo, sino como una medida de transición en el camino que debe conducir al desarme nuclear total, de acuerdo con el artículo VI del propio tratado. Sin embargo para los Estados nucleares (especialmente, EEUU), que hicieron una interpretación *a posteriori* de dicho artículo, la obligación de cesación de carrera de armamentos no se refiere exclusivamente a los países nucleares, ni exige explícitamente la conclusión de acuerdos relativos al desarme, toda vez que tampoco se indica la forma de llevar a cabo éstos (salvo “de buena fe”), ni siquiera una fecha concreta para ello (más que la “cercana”). Esta indefinición intentó remediarse en 1995, con motivo de la celebración de la Conferencia de Revisión y Prórroga del TNP, de la que más adelante nos ocuparemos.

A pesar de las críticas sobre la naturaleza discriminatoria del TNP o a la falta de mecanismos eficaces para imponer sanciones a aquellos Estados Partes que lo incumplan, el Tratado ha servido a lo largo de los últimos 35 años para contener la proliferación de armamentos nucleares. El TNP ha establecido una barrera política, técnica y legal al incremento incontrolado de las armas nucleares. Desde su entrada en vigor el 5 de marzo de 1970 el número de Estados Partes no ha parado de crecer hasta el año 2003: de los 43 Estados originales en 1970, a 96 en 1975,

132 en 1985, 177 en 1995 y 189 en 2003 (Cuba y Timor Oriental fueron los dos últimos Estados en ratificarlo en 2002 y 2003, respectivamente). Al margen de los propios Estados nucleares, sólo India, Pakistán e Israel (ninguno de ellos Partes en el TNP), poseen en la actualidad capacidad nuclear suficiente para fabricar armamento nuclear. Corea del Norte constituye el único caso de un Estado que se ha retirado del TNP (tras anunciar que tenía capacidad nuclear suficiente para poder fabricar varias bombas nucleares), aunque su estatus en relación al Tratado aun está siendo discutido.

Todo ello constituye un éxito para el TNP, teniendo en cuenta que cuando éste se abrió a la firma en 1968, los pronósticos apuntaban a que serían alrededor de dos docenas de países los que tendrían acceso al arma nuclear a finales de la década de los ochenta. Sudáfrica es el primer ejemplo de un Estado que, habiendo adquirido capacidad nuclear propia con posterioridad a la entrada en vigor del TNP (y tras realizar un ensayo nuclear en 1979), decidió desmantelar su arsenal nuclear y someter su programa nuclear civil a verificación del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), tras firmar el TNP. En la década de los noventa, el TNP se vio reforzado como consecuencia de la Resolución 687 (1991) del Consejo de Seguridad por medio de la cual se condenaba a Irak por el incumplimiento reiterado del TNP y se la obligaba a desmantelar su programa nuclear militar. En 1993 el Director del OIEA declaró que dicho programa se encontraba ya totalmente desmantelado, sin que Irak hubiese retenido “capacidad física de producción de material fisionable de grado militar”.

El descubrimiento del programa nuclear iraquí sirvió también para abrir un debate acerca de la necesidad de fortalecimiento del régimen de salvaguardias del OIEA para evitar que en el futuro se produjesen casos similares de no detección. Tras varios años de discusiones, en 1997 se aprobó el nuevo sistema de salvaguardias reforzado, contenido en un Modelo de Protocolo Adicional (INFCIRC/540) que reforzaba los poderes de verificación del Organismo, al abarcar todo el conjunto del ciclo de producción nuclear. Hasta la fecha, el Protocolo ha sido ratificado por tan

sólo 65 Estados, además de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM).

#### *El desarme como objetivo*

Una de las particularidades del TNP residía en que no era un tratado de duración indefinida. Inicialmente concebido para un período de 25 años, una Conferencia de los Estados Partes en el Tratado debía decidir en 1995 acerca de su prórroga indefinida, por uno o varios períodos suplementarios de tiempo o bien la terminación del mismo. Muchos Estados no nucleares (especialmente los del Movimiento de Países No-Alineados) vieron en dicha conferencia la posibilidad de establecer una mayor vinculación entre los compromisos de desarme y no-prolifерación, de tal modo que se pudiesen concretar las obligaciones a las que estaban sometidos los Estados nucleares en virtud del artículo VI del Tratado. Ello dio lugar a la adopción de uno de los documentos más significativos en la historia del tratado denominado “Principios y Objetivos de no-prolifерación y desarme nuclear” (conocido por sus siglas “P y O”). El documento, adoptado en forma de decisión suplementaria de la Conferencia, dentro del proceso de revisión del Tratado (y, por lo tanto, política pero no jurídicamente vinculante) recogía una serie de prioridades y medidas a adoptar a corto-medio plazo, de forma que pudiese establecerse una agenda de compromisos en materia de desarme nuclear. Además, se admitía por vez primera que desarme y no proliferación eran dos conceptos estrechamente relacionados y que no se podían adoptar medidas exclusivamente en uno de los ámbitos sin tener en cuenta el otro. Con ello, se abrían también nuevas perspectivas en materia de desarme, con el beneplácito de las propias potencias nucleares. Entre los compromisos acordados se encontraban la adopción (antes de 1996) y entrada en vigor de un Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares (TPCE, más conocido por sus siglas en inglés CTBT); la apertura inmediata de negociaciones sobre una Convención para la prohibición de la producción de materiales fisionables con propósitos militares (FMCT) y que sólo afectaría a las producciones futuras, pero no a los materiales nucleares de grado militar

almacenados; la voluntad de las Potencias nucleares de reducir sus arsenales nucleares y eliminarlos progresivamente, así como promover el desarme general y completo bajo estricto y eficaz control internacional. Una de las cuestiones más controvertidas de la Conferencia se refería a la conclusión de un tratado para el establecimiento de una zona libre de armas nucleares en Oriente Medio, cuya implicación más importante era la renuncia a la capacidad nuclear israelí.

Cinco años más tarde, la sexta Conferencia de Revisión del TNP del año 2000 dio un paso más en la concreción de los compromisos acordados en 1995 a través de la adopción de un plan de acción de desarme nuclear contenido en una lista de “13 pasos prácticos” de aplicación progresiva. El documento, adoptado por consenso, proponía un conjunto de medidas cuyo fin último sería la plena aplicación del artículo VI del TNP: entrada en vigor del Tratado para la Prohibición (rechazado por el Senado de EEUU en 1999) y, hasta entonces, el mantenimiento de una moratoria nuclear indefinida; la negociación de una Convención para la prohibición de la producción de materiales fisionables con propósitos militares; la aplicación del principio de irreversibilidad en desarme nuclear; el establecimiento, en el seno de la Conferencia de Desarme (el único órgano multilateral con capacidad para negociar tratados internacionales en materia de desarme y control de armamentos, pero bloqueada desde 1996) de un órgano subsidiario que se ocupase del desarme nuclear; el compromiso inequívoco de eliminación de los arsenales nucleares por parte de los Estados nucleares, incluyendo la entrada en vigor del Tratado START II (firmado por EEUU y Rusia en enero de 2003 con el propósito de reducir sus arsenales nucleares por debajo de las 6.000 ojivas establecidas en el START I y que fue denunciado por Moscú en 2002 en respuesta a la retirada de Washington del Tratado sobre Misiles Antibalísticos, ABM) y la conclusión del Tratado START III (con el propósito de rebajar los arsenales nucleares de EEUU y Rusia hasta las 1.500-1.000 ojivas), acompañado de medidas unilaterales de los otros Estados nucleares; todo ello incluyendo, además, el desarrollo de las capacidades de

verificación necesarias para asegurar el cumplimiento de los acuerdos de desarme nuclear.

Muchos Estados y organizaciones internacionales, junto a académicos, científicos, especialistas y grupos de presión han venido acusando a las Potencias nucleares (especialmente a EEUU) de incumplir los compromisos de desarme alcanzados en 1995 y 2000, o de no haber hecho lo suficiente para crear un clima de confianza que facilite la puesta en marcha de nuevas medidas de desarme. Como ejemplo, se señala el rechazo estadounidense del Tratado de Prohibición

---

*El principal reto de la Conferencia de Revisión del TNP, que se está celebrando en Nueva York del 2 al 27 de mayo de 2005, es conseguir un equilibrio aceptable entre la no proliferación y las medidas concretas de desarme y control de armamentos*

---

Completa de Ensayos Nucleares y la posibilidad de reanudación de ese tipo de pruebas; la denuncia unilateral del Tratado ABM de 1972 (que prohibía el despliegue de defensas del territorio nacional contra un ataque de misiles balísticos estratégicos a EEUU y Rusia); la oposición a apoyar la adopción de una Convención sobre la prohibición de producción de materiales fisionables con propósitos militares (a la que se considera no verificable de forma efectiva); o la nueva doctrina sobre utilización del arma nuclear.

Por su parte, Washington y, en menor medida Moscú, han venido señalando a lo largo de los últimos meses que se han dado pasos muy significativos de cara al cumplimiento de las obligaciones de desarme y control de armamentos establecidas en el artículo VI del TNP y citan como ejemplo las reducciones en los arsenales nucleares de ambos países: eliminación del 90% de las armas nucleares no estratégicas; moratoria indefinida sobre la producción de uranio altamente enriquecido para bombas nucleares desde 1964 y de plutonio desde 1988; mantenimiento de la moratoria de ensayos nucleares declarada en 1992; y, finalmente, la entrada en vigor el 1 de junio de 2003 de un tratado bilateral sobre Reducción de Armas

Estratégicas Ofensivas (SORT, según sus siglas en inglés) que, para compensar los efectos de la denuncia del START II, deberá limitar el despliegue (sin entrar en la destrucción) de dichas ojivas a un máximo de 1.700-2.200 hasta el 31 de diciembre de 2012.  
*La Conferencia de Revisión de 2005*

---

*La séptima Conferencia de Revisión del TNP representa una oportunidad única para discutir, en el marco de un foro multilateral, no sólo acerca de cómo garantizar el cumplimiento de los compromisos de no-proliferación nuclear de los Estados Partes en el tratado (incluida la cuestión de la retirada del mismo), sino también para establecer un marco de reflexión sobre los progresos realizados en materia de desarme*

---

El principal reto de la Conferencia de Revisión del TNP, que se está celebrando en Nueva York del 2 al 27 de mayo de 2005, es conseguir un equilibrio aceptable entre la no proliferación y las medidas concretas de desarme y control de armamentos. Muchos Estados perciben que tras el 11-S, la prioridad no es el desarme, sino la no-proliferación y que algunas medidas adoptadas a lo largo de los últimos años, como la PSI (Proliferation Security Initiative), lanzada por EEUU en mayo de 2003 con el objetivo de interceptar el transporte de armas de destrucción masiva y los materiales para su fabricación que pudieran ir destinados a grupos terroristas y/o países proliferadores, o el de la Resolución 1540 (adoptada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas el 28 de abril de 2004) se centran exclusivamente en la no diseminación de los materiales y/o la tecnología nuclear para que éstos caigan en manos de actores no estatales. Además, esos mismos países señalan que, con ello, el desarme nuclear no es un objetivo a corto-medio plazo y por consiguiente, los Estados nucleares intentarán desvincularse de los compromisos (e incluso, del lenguaje empleado) alcanzados en 1995 y 2000.

En este clima de escepticismo, la Conferencia ya ha celebrado su primera semana de debates. No ha habido grandes sorpresas, más bien algunas decepciones. El

primer día de debates, la Asamblea General de Naciones Unidas estaba llena de representantes de ONG, académicos y especialistas, pero ni siquiera un tercio de los 189 Estados Partes en el Tratado. El Presidente de la Conferencia, el embajador de Brasil Sergio Queiroz Duarte, no consiguió en toda la semana consensuar con los Estados la agenda de temas a tratar por la Conferencia. Mientras algunos Estados acusaban a Egipto de bloquear el entendimiento y de favorecer a Irán, no queriendo introducir en la agenda ninguna mención con respecto a su programa nuclear, Egipto (junto a otros Estados del NAM) señalaban que el causante directo de dicha situación era EEUU, que ya en 2004 se opuso a incluir en el borrador de la agenda de trabajo para la Conferencia de 2005 una breve mención a los acuerdos adoptados en el año 2000. Otras cuestiones polémicas que han comenzado a aflorar son cómo establecer mecanismos efectivos para evitar que un Estado pueda abandonar el tratado tras haberlo violado (en clara alusión a Corea del Norte), o qué hacer con el programa nuclear israelí.

El Secretario General de Naciones Unidas y el Director General del OIEA, en sus discursos de inauguración, hacían un llamamiento urgente no sólo a favor de la renuncia al arma nuclear, sino del desarrollo de la energía nuclear. Kofi Annan alertaba acerca de la posibilidad de una “catástrofe nuclear en una de nuestras grandes ciudades, a través de un acto de terrorismo, agresión o accidente” y se preguntaba: ¿podríamos haber hecho mucho más para reducir ese riesgo a través del fortalecimiento del régimen diseñado para ello? Las acciones que proponía Annan eran: (1) fortalecer la confianza en la integridad del TNP y trabajar en los aspectos relacionados con las violaciones y retiradas del tratado; (2) mayor efectividad en las medidas de cumplimiento del tratado, especialmente a través de la aplicación del Modelo de Protocolo Adicional de salvaguardias; (3) reducir la amenaza que representa la proliferación, no sólo por parte de los Estados, sino de actores no estatales; y (4) la renuncia al desarrollo de capacidades y tecnologías nucleares cada

vez más sensibles, con los consiguientes riesgos de accidente nuclear, tráfico ilícito y actos de terrorismo.

Por su parte, Mohamed El Baradei se refería en su discurso a los dos objetivos básicos que debe perseguir, desde su punto de vista, el TNP: desarrollo para todos los Estados, a través de la utilización de tecnologías avanzadas; y garantías de seguridad para todos los Estados, mediante la reducción –y, como fin último, la eliminación– de la amenaza nuclear. Para conseguir dichos objetivos el Director General del OIEA enunciaba un conjunto de siete medidas: (1) “nivel cero” de tolerancia para nuevos Estados que desarrollen armas nucleares y apoyo al uso pacífico de la energía nuclear; (2) reforzar los poderes de verificación del OIEA; (3) garantizar un mejor control de las partes sensibles del ciclo combustible nuclear y, especialmente, de aquéllas relacionadas con el enriquecimiento del uranio y la separación del plutonio; (4) asegurar y controlar el material nuclear; (5) mostrar al mundo que nuestro compromiso de desarme nuclear es firme (“mientras que algunos países sigan dependiendo estratégicamente de las armas nucleares como un instrumento de disuasión, otros Estados intentarán emularles”); (6) nuestros esfuerzos de verificación deben estar respaldados por mecanismos efectivos que se ocupen del no cumplimiento del tratado; y (7) utilizar todos los mecanismos para garantizar la seguridad de los Estados Partes en el TNP.

## Conclusiones

La séptima Conferencia de Revisión del TNP representa una oportunidad única para discutir, en el marco de un foro multilateral, no sólo acerca de cómo garantizar el cumplimiento de los compromisos de no-proliferación nuclear de los Estados Partes en el tratado (incluida la cuestión de la retirada del mismo), sino también para establecer un marco de reflexión sobre los progresos realizados en materia de desarme. El TNP sigue siendo un instrumento útil para garantizar la seguridad de los Estados y evitar la

diseminación incontrolada de las tecnologías duales, pero necesita algunas mejoras, dirigidas especialmente a aumentar la capacidad de detección de los casos de proliferación (por ejemplo, adoptando el Protocolo Adicional del OIEA como norma general de verificación del TNP) y, eventualmente, dotar de poderes al propio tratado para que exista un órgano que se pueda ocupar del seguimiento –y eventual sanción– de los casos de incumplimiento del mismo, sin que haya que esperar una respuesta en todos y cada uno de los casos por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Finalmente, en lo que se refiere a la cuestión del desarme, los Estados nucleares deben ser conscientes de que muchos Estados perciben la no-proliferación y el desarme como las dos caras de la misma moneda y, por lo tanto, tarde o temprano se deberá abordar la cuestión del papel de las armas nucleares en las estrategias de seguridad nacionales. 🌐

**Vicente Garrido Rebollo**  
**Profesor Titular int. de Derecho**  
**Internacional Público y Relaciones**  
**Internacionales, Universidad Rey**  
**Juan Carlos de Madrid. Director del**  
**Instituto de Cuestiones**  
**Internacionales y Política Exterior**  
**(INCIPE)**



# La Comunidad Internacional y Darfur

*Ante la mayor crisis humanitaria, como ha sido definida por Naciones Unidas, la respuesta internacional ha sido poco más que condenar la situación y no se ha ejercido suficiente presión sobre Jartum para que cese su campaña criminal. Sin embargo, ha preferido llevar a buen término el proceso de paz que pone fin a una larga guerra civil que dura más de 20 años y que enfrenta al gobierno sudanés, apoyado por las elites del norte y del centro del país, y los rebeldes del sur, cristiano y animista.* **Carlota García Encina**

cumplimiento del denominado Acuerdo Global de Paz, firmado el 9 de enero de 2005, y que pone fin a más de dos décadas de enfrentamiento entre el gobierno sudanés, apoyado por las elites árabes del norte y centro del país, y las fuerzas rebeldes del sur del país, cristianas y animistas.

Las otras dos resoluciones, la 1591 (29/III/2005) y la 1593 (31/III/2005), hacen referencia al otro frente que Jartum mantiene abierto en la región occidental de Darfur, toda ella de población musulmana, contra dos grupos rebeldes, el Ejército/Movimiento de Liberación de Sudán (SLM/A en sus siglas en inglés) y el Movimiento para la Justicia y la Igualdad (JEM en sus siglas en inglés). El levantamiento en febrero de 2003 de estos dos grupos, distinguidos como no árabes o africanos, contra el régimen de corriente fundamentalista islámica del presidente Omar al-Bashir por la marginalización de la región, dio inicio a una brutal represión del ejército del gobierno con el apoyo de las milicias árabes pro-gubernamentales denominadas Yanyawid (véase *Informe – Darfur: estado de la cuestión*, Real Instituto Elcano, de diciembre de 2004).

La resolución 1591 (29/III/2005) extiende el embargo impuesto en junio de 2004 a las fuerzas no gubernamentales activas en Darfur al gobierno de Jartum y le exige poner fin de inmediato a los vuelos militares ofensivos en la región. El CS establece también la creación de un Comité para que vigile dicho embargo e imponga sanciones a todos aquellos que violen los derechos humanos y el alto el fuego.

La resolución 1593 (31/III/2005) establece remitir a los responsables de las atrocidades cometidas en Darfur al Tribunal Penal Internacional (TPI). La decisión del CS estuvo determinada por la recomendación hecha por el Comité Internacional de Investigación –creado en septiembre de 2004 por el CS– en su informe sobre la violación del derecho internacional humanitario en Darfur publicado el 1 de febrero de 2005.

Las tres resoluciones son fruto de la partición de una única proposición inicial que se fraccionó, a propuesta de EEUU,

## Tema

**E**n Darfur, región musulmana en el oeste de Sudán, se vive desde febrero de 2003 una gravísima situación humanitaria causada por la violencia sistemática contra civiles por parte de las fuerzas gubernamentales sudanesas apoyadas por las milicias progubernamentales yanyawid. Algunos han descrito incluso la situación como genocidio, pero la comunidad internacional continúa sin responder ante las escalofriantes cifras de víctimas y desplazados.

## Resumen

**A**nte la mayor crisis humanitaria, como ha sido definida por Naciones Unidas, la respuesta internacional ha sido poco más que condenar la situación y no se ha ejercido suficiente presión sobre Jartum para que cese su campaña criminal. Sin embargo, ha preferido llevar a buen término el proceso de paz que pone fin a una larga guerra civil que dura más de 20 años y que enfrenta al gobierno sudanés, apoyado por las elites del norte y del centro del país, y los rebeldes del sur, cristiano y animista.

## Análisis

**E**n el plazo de una semana, entre el 24 y el 31 de marzo, el Consejo de Seguridad (CS) de Naciones Unidas aprobó tres resoluciones sobre varios aspectos de la situación en Sudán. La primera, la resolución 1590 (24/III/2005), establece la creación de una misión de 10.000 efectivos militares en la región meridional del país para favorecer el

debido a las posiciones encontradas respecto al Tribunal Penal Internacional (TPI) y a la insistencia de la comunidad internacional en separar dos situaciones que coexisten en un mismo país.

Sin embargo, ambas pugnas tienen muchos elementos en común. En primer lugar, las dos forman parte de los muchos problemas que asolan a un país donde el reparto de los recursos naturales está exageradamente desequilibrado, y donde existen, desde su independencia en 1956, profundas diferencias sociales, confrontaciones religiosas y problemas interétnicos. Ambas son parte de una realidad mucho más compleja donde el gobierno, cuya zona de influencia geográfica se identifica con el norte y centro del país, se enfrenta a las regiones periféricas. El último gran levantamiento contra Jartum ha sido precisamente el de Darfur, aunque no ha sido el único en dicha región en los últimos 20 años, y llegan noticias de nuevas revueltas, por ahora de poca intensidad, contra el poder central con la consiguiente mano dura del gobierno. Una nueva entidad rebelde, bajo el nombre Eastern Front, está operando en las deprimidas zonas del este del país fruto de la unión de dos antiguos grupos: los denominados Beja Congress y Free Lions. La tensión se ha incrementado desde finales de marzo de 2005 tras una reunión entre el Eastern Front, que se entrena y tiene sus bases de operaciones en Eritrea, con los líderes del SLM/A y el JEM, los principales grupos insurgentes de Darfur.

En segundo lugar, varias fuentes aseguran que existen lazos entre el SLM/A y el Ejército/Movimiento Popular de Liberación de Sudán (SPLA en sus siglas en inglés), la principal fuerza rebelde de la región meridional del país con la que Jartum ha firmado el llamado Acuerdo Global de Paz. Los sureños han provisto de armas, entrenamiento y estrategia a los insurgentes de Darfur, además de ayudar en la elaboración de la declaración política del SLM/A del 13 de marzo de 2003. Ambos consideran que el gobierno ha perpetuado la hegemonía de la élite del norte y centro del país a costa de la marginalización de las regiones periféricas.

Tercero, porque el gobierno ha recurrido en ambas ocasiones a milicias progubernamentales para luchar contra los rebeldes en su nombre. El Gobierno reclutó milicias tribales

nómadas en formaciones paramilitares denominadas localmente *Murahilin*, que fueron dotadas de prerrogativas ilimitadas para mantener la seguridad en la región sur y ayudar en los combates en las zonas de guerra del Sudán meridional. Los *Yanyawid* son los sucesores de las milicias árabes *Murahilin*, se enriquecen robando ganado y atacando a los denominados africanos, en el oeste de Sudán, en nombre del gobierno. Según la organización Human Rights Watch, han obtenido armamento, entrenamiento y equipamiento del gobierno sudanés para realizar una operación de “tierra quemada” en Darfur. Musa Hilal, considerado por muchos como el máximo dirigente de las milicias progubernamentales, afirmó en una entrevista en septiembre de 2004 que el gobierno ha respaldado y dirigido las

---

*El 31 de marzo de 2005 el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó la resolución 1593, por 11 votos a favor y las abstenciones de EEUU, China, Brasil y Argelia, que decide remitir la grave situación que se vive en la región sudanesa de Darfur al Tribunal Penal Internacional, principal órgano judicial de Naciones Unidas, y llevar a los responsables de los crímenes y atrocidades allí cometidos a la fiscalía del TPI, con sede en La Haya. Como era de esperar, el embajador de Sudán en Naciones Unidas, Elfaith Erwa, rechazó la resolución*

---

actividades de los denominados *Yanyawid*. Jartum sigue negando cualquier conexión con ellos.

La actual crisis de Darfur estalló en febrero de 2003 coincidiendo con una nueva ronda de negociaciones en Kenia entre el Gobierno y el grupo armado de la oposición del sur del país, y no por casualidad. Los rebeldes pretendían llamar la atención en el denominado proceso de paz de Naivasha para que sus demandas y la situación de la región de Darfur también se tuvieran en cuenta en las negociaciones (véase el Análisis del RIE *Implicaciones Geopolíticas de Darfur*, Carlos Ruiz Miguel, ARI N° 141/2004). La comunidad internacional tuvo entonces tres opciones: dar prioridad a la paz entre el norte y el sur; dar preferencia a Darfur, o acercar la resolución de ambos conflictos. Los países que desde hace años estaban involucrados en el proceso de paz de Naivasha

–EEUU, el Reino Unido, y Noruega– eligieron llevar a buen puerto las negociaciones y dar prioridad a la firma del Acuerdo Global de Paz. Otros países como Francia, China y Rusia pensaron que sus intereses nacionales –el petróleo, posibles depósitos de uranio y la venta de armas– estarían mejor servidos dando preferencia a la firma del Acuerdo Global de Paz. Según Mukesh Kapila, el entonces coordinador de la ONU en Sudán, durante las visitas que realizó a las capitales de los Miembros Permanentes del CS entre finales de 2003 y principios de 2004 le aseveraron que simpatizaban con los problemas de Darfur pero que no era el momento para meterse en más problemas: primero había que llevar a buen fin el proceso de Naivasha.

conflicto levantó siempre mucha expectación entre sus poderosas iglesias cristianas y los grupos afroamericanos. Desde el inicio de la nueva crisis temió poner en peligro el proceso de paz en Sudán meridional, pero la insistencia de estos dos grupos en que no se dejara en el olvido a Darfur obligó a la administración Bush a tomar partido en el conflicto.

La resolución 1556, de 30 julio de 2004, instaba a Jartum a facilitar el acceso de asistencia humanitaria, a establecer las condiciones necesarias de seguridad, a desarmar a las milicias *Yanyawid* y capturar a sus líderes en el plazo de un mes, condición que Jartum no cumplió. Tres meses después, el 18 de septiembre de 2004, el CS aprobó la resolución 1564, que consideraba la posibilidad de adoptar algún tipo de medidas en el caso de la no cooperación del gobierno sudanés y que incluso podrían afectar al sector petrolífero del país. Se estableció, además, la creación de una Comisión Internacional de Investigación para que determinara si se habían producido actos de genocidio. Esta última resolución pareció reflejar un pequeño avance en la voluntad de la comunidad internacional de frenar la grave situación, y parecía transmitir a Jartum la idea de que se llegaría a un Acuerdo Global de Paz sólo si se resolvía la crisis de Darfur. Sin embargo, todas las expectativas se tornaron en decepción en noviembre de 2004, con la aprobación de la resolución 1574, que devolvía todo el protagonismo al proceso de paz de Naivasha y dejaba en el olvido, de nuevo, a Darfur. A diferencia de las dos resoluciones anteriores, no se mencionaba la necesidad de establecer las precisas condiciones de seguridad, ni de que el gobierno sudanés cumpliera su compromiso de desarmar las milicias *Yanyawid*, ni de capturar y procesar a sus líderes, y por supuesto no contemplaba la aplicación de castigo alguno. Las sanciones que la ONU anunció en las dos resoluciones anteriores y que nunca se atrevió a poner en práctica, ni siquiera habían sido dignas de mención expresa en la 1574. Cualquier advertencia de la comunidad internacional a Jartum para que acabara con la situación en Darfur era contestada con una sutil amenaza de que podía peligrar el avanzado proceso de paz, y la Comunidad Internacional acabó jugando con las cartas que le ofrecía Jartum. Sólo tras la firma del Acuerdo Global de Paz el 9 de

---

*La aparición en escena del TPI es la consecuencia del debate público sobre la denominación de la violencia en Darfur. Varias organizaciones humanitarias y medios de comunicación han etiquetado la situación de genocidio, según establece la Convención sobre Prevención y Castigo del Delito de Genocidio de 1948 adoptada por la Asamblea General de la ONU. Pero fue el Congreso norteamericano el primero en declarar oficialmente, en julio de 2004, que tales crímenes se estaban cometiendo en Darfur*

---

Esta elección tuvo serias repercusiones. A principios de 2004 el gobierno de Sudán desencadenó una desproporcionada ofensiva en Darfur con la seguridad de que nadie intervendría para evitarlo. No fue hasta abril de 2004 cuando la comunidad internacional despertó ante las atrocidades que se estaban cometiendo, precisamente porque se cumplía del décimo aniversario del genocidio de Ruanda y se dio cuenta de que todo lo que iba a decir sobre “nunca más” estaba ocurriendo en Darfur. Durante los meses siguientes, algunos medios escritos, principalmente norteamericanos, situaron en primera plana la realidad de Darfur, creció la presión internacional contra el gobierno de Jartum y 15 meses después del inicio de la crisis, el CS aprobó la primera resolución sobre el problema, impulsada fundamentalmente por EEUU. Su gobierno ya desempeñaba un papel clave en las negociaciones entre el régimen de Sudán y el Sudán meridional, ya que el

enero de 2005 el Consejo de Seguridad de Naciones volvió a ocuparse de la cuestión.

### ¿Genocidio?

El 31 de marzo de 2005 el CS aprobó la resolución 1593, por 11 votos a favor y las abstenciones de EEUU, China, Brasil y Argelia, que decide remitir la grave situación que se vive en la región sudanesa de Darfur al Tribunal Penal Internacional (TPI), principal órgano judicial de Naciones Unidas, y llevar a los responsables de los crímenes y atrocidades allí cometidos a la fiscalía del TPI, con sede en La Haya. Como era de esperar, el embajador de Sudán en Naciones Unidas, Elfaith Erwa, rechazó la resolución, alegando que su país no ha ratificado el Tratado de Roma, por el que se creó el TPI, y criticó al Consejo por violar la soberanía nacional y ejercer una cultura de superioridad al imponer que los juicios se lleven a cabo por ese tribunal.

El proyecto de esta última resolución fue presentado después de que la Comisión Internacional de Investigación, creada por el propio Consejo de Seguridad tras la aprobación de la resolución 1564 (18/IX/2004) para analizar la cuestión de Darfur, presentara un informe final donde recomendaba remitir el asunto al TPI. EEUU, firme opositor del Tribunal, decidió abstenerse y permitir que la resolución prosperara para acabar con el clima de impunidad en Darfur. Obtuvo, sin embargo, una serie de concesiones importantes que aseguran la exención de sus ciudadanos, tanto militares como civiles, de la jurisdicción del tribunal. Además, la embajadora adjunta de EEUU ante la ONU, Anne Patterson, ha indicado que pese a esta concesión, su país mantiene sus objeciones contra el TPI. Irónicamente, ha sido EEUU quien durante más de un año ha estado prácticamente sólo en su empeño por arrancar del Consejo de Seguridad una acción determinante en Darfur. Francia y China, con importantes intereses petrolíferos en Sudán, no estaban interesados. Tampoco Rusia, que no quería comprometer su comercio de armas. La propuesta inicial de EEUU de que se juzgara a los culpables en un tribunal *ad hoc* en Tanzania se encontró con un poco entusiasta interés en las capitales africanas, después de que París pusiera precio a la ayuda europea y a las relaciones

comerciales. La resolución 1593 finalmente aprobada fue promovida por Francia y posteriormente patrocinada por el Reino Unido, porque Francia no apoyaba que se eximiera a los estadounidenses de estar bajo la jurisdicción del TPI. Precisamente el gobierno francés ratificó, en febrero de 2002, la creación del TPI con una reserva muy especial: durante los primeros siete años sus ciudadanos no podrán ser juzgados por crímenes de guerra. Francia hace uso así del polémico artículo 124 de la carta de creación del TPI, aprobada en Roma en 1998, que ella misma propuso introducir.

---

*El hecho de que el principal debate internacional sobre Darfur haya girado alrededor de la indeterminación del término genocidio sólo ha logrado desviar aún más la atención sobre las cuestiones verdaderamente importantes, como paliar la grave crisis humanitaria. Un debate muy poco productivo porque la acusación de genocidio tiene exclusivamente un impacto moral y no es una palabra mágica a pesar de que sugiere la idea de que obliga a las partes a actuar para prevenir y castigar los actos*

---

La aparición en escena del TPI es la consecuencia del debate público sobre la denominación de la violencia en Darfur. Varias organizaciones humanitarias y medios de comunicación han etiquetado la situación de genocidio, según establece la Convención sobre Prevención y Castigo del Delito de Genocidio de 1948 adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas. Pero fue el Congreso norteamericano el primero en declarar oficialmente, en julio de 2004, que tales crímenes se estaban cometiendo en Darfur, afirmación que reiteró Colin Powell el 9 de septiembre, tras lo cual el CS decidió establecer la Comisión para investigar la naturaleza de los crímenes. Según su informe final, el gobierno de Sudán ha sido hallado culpable de cometer graves crímenes de guerra y contra la humanidad pero no es culpable de llevar a cabo una política deliberada de genocidio.

Jartum recibió con irritación y arrogancia el documento y tras su publicación varios funcionarios gubernamentales advirtieron, en febrero de 2005, que de ser aprobados los juicios en el TPI habría una explosión de



violencia contra el personal humanitario y cualquier presencia extranjera en el país.

El Comité ha tratado el término genocidio con excesiva prudencia. Para que un acto criminal sea tachado como tal debe cumplir tres condiciones. La primera es que los actos de genocidio se cometan solamente contra grupos que puedan identificarse, sean nacionales, étnicos, raciales o religiosos.

---

*A principios de 2004 el gobierno de Sudán desencadenó una desproporcionada ofensiva en Darfur con la seguridad de que nadie intervendría para evitarlo. No fue hasta abril de 2004 cuando la comunidad internacional despertó ante las atrocidades que se estaban cometiendo, precisamente porque se cumplía el décimo aniversario del genocidio de Ruanda y se dio cuenta de que todo sobre lo que iba a decir “nunca más” estaba ocurriendo en Darfur. Durante los meses siguientes, algunos medios escritos, principalmente norteamericanos, situaron en primera plana la realidad de Darfur; creció la presión internacional contra el gobierno de Jartum y 15 meses después del inicio de la crisis, el CS aprobó la primera resolución sobre el problema, impulsada fundamentalmente por EEUU*

---

El segundo elemento es establecer el requisito del estado mental del acusado (*mens rea*), es decir, la intención delictiva específica de destruir a uno de los grupos mencionados. El tercero requiere que el crimen figure en la lista de actos prohibidos. Según las conclusiones del informe, la política de atacar y arrasar aldeas, de dar muerte u obligar a desplazarse de sus hogares a los miembros de varias comunidades no evidencia un intento específico de aniquilar total o parcialmente un grupo y por lo tanto no se cumple el segundo elemento del genocidio (*mens rea*).

El hecho de que el principal debate internacional sobre Darfur haya girado alrededor de la indeterminación de este término sólo ha logrado desviar aún más la atención sobre las cuestiones verdaderamente importantes, como paliar la grave crisis humanitaria. Un debate muy poco productivo porque la acusación de genocidio tiene exclusivamente un impacto moral y no es una palabra mágica a pesar

de que sugiere la idea de que obliga a las partes a actuar para prevenir y castigar los actos, según establece la Convención sobre el Genocidio en su artículo VIII. De ser calificado como tal, el asunto caería de nuevo sobre la mesa del CS, que debería iniciar nuevas discusiones para acordar qué sanciones y qué planes de acción llevar a cabo. Pero las diferencias entre sus miembros dan poca credibilidad sobre la posibilidad de que llegaran a adoptar medidas concretas.

Aunque la conclusión final del Informe no haya sido la esperada por algunos, sin duda constituye un importantísimo documento que acopia innumerables datos y describe con lujo de detalle las brutales acciones cometidas principalmente por el gobierno de Sudán y los Yanyawid, y en menor grado las llevadas a cabo por las dos facciones rebeldes del oeste del país. Además, el Comité ha elaborado una lista de alrededor de 50 culpables de tales delitos entre los que se encuentran varios funcionarios del gobierno, lista que ha sido remitida al TPI tras la aprobación de la Resolución 1593. Sin embargo, en el informe de la Comisión se menciona muy fugazmente a la Unión Africana (UA), único organismo oficial implicado sobre el terreno, que desde julio de 2004 vigila el cese de hostilidades, pero para el cual no determina ningún papel que pueda desempeñar en el castigo de los culpables y de los violadores de los derechos humanos. Cuando Colin Powell tachó de genocidio cuanto ahí ocurre, la UA se apresuró en afirmar que tales declaraciones eran un grave error. Si aceptamos las conclusiones del informe de que se han cometido crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad, aunque no se ha llevado a cabo una política de genocidio por parte de las autoridades de Jartum, la UA debería invocar el artículo 4 del acto constitutivo de la organización –según el cual la UA tiene el derecho de intervenir en un país miembro respecto a graves circunstancias, como crímenes de guerra, genocidio y crímenes contra la humanidad– para intervenir en Darfur y proteger a la población civil. Pero, a pesar de una alentadora respuesta inicial, los líderes



africanos no tienen la voluntad política, por ahora, de autorizar a la organización para intervenir en uno de sus miembros más importantes, pues podría sentar un precedente. De hecho, insisten reiteradamente en que se trata de un asunto africano, como así ocurrió en una mini cumbre africana, celebrada el 17 de octubre de 2004, impulsada por el presidente nigeriano, actual jefe de la UA, y a la que acudieron los representantes de Libia, Chad, Egipto y el propio Sudán.

El gobierno de Jartum se ha dado cuenta desde el principio de que el coste de no actuar, de no cumplir con las promesas, es mínimo. Al Bashir ha demostrado ser más resistente de lo que nadie imaginaba. Apoyó durante los primeros años de su mandato, alcanzado tras un golpe de Estados en 1989, a las fuerzas islámicas en Egipto, Argelia, Etiopía, Yibuti, Somalia, Kenia, Uganda, Gambia, Nigeria y Senegal. También apoyó, paradójicamente, a los fundamentalistas cristianos en el norte de Uganda en represalia por el apoyo del país a la oposición del sur de Sudán, y a las milicias Hutu con base en el oeste de Zaire por razones similares. El 11-S complicó la situación del país. Se convirtió en un punto de interés por su afinidad con los grupos extremistas islámicos y por haber acogido a Osama bin Laden. Decidió incorporar ligeros cambios en su política terrorista para evitar condenas más severas y abrirse al exterior ante las pocas alternativas que le quedaban. Incrementó su cooperación en la lucha contra el terrorismo con EEUU y se convirtió en un insólito aliado suyo. Mientras sigue figurando en la lista negra de Estados sospechosos de apadrinar el terrorismo internacional, continúa facilitando y compartiendo información sobre terrorismo con la CIA, para la que se ha convertido en una pieza importante. Sin duda, este factor ha impedido que EEUU actúe con mayor contundencia en Darfur, incluso más que el miedo inicial a que se paralizara el proceso de paz de Naivasha. La CIA intenta reiteradamente suavizar las relaciones entre las dos administraciones con respecto a la violación de los derechos humanos en Darfur, porque no quiere perder a este importante aliado. La

colaboración y las reuniones secretas entre los servicios de inteligencia de ambos países continúan, aunque Al Bashir niega ante su partido, donde existe una fuerte oposición interna, colaborar en asuntos contraterroristas con EEUU.

---

*El 11-S complicó la situación del país. Se convirtió en un punto de interés por su afinidad con los grupos extremistas islámicos y por haber acogido a Osama bin Laden. El gobierno decidió entonces incorporar ligeros cambios en su política terrorista para evitar condenas más severas y abrirse al exterior ante las pocas alternativas que le quedaban. Incrementó su cooperación en la lucha contra el terrorismo con EEUU y se convirtió en un insólito aliado suyo. Mientras sigue figurando en la lista negra de Estados sospechosos de apadrinar el terrorismo internacional, continúa facilitando y compartiendo información sobre terrorismo con la CIA, para la que se ha convertido en una pieza importante*

---

## Conclusiones

**D**arfur ha desencadenado algunos forcejeos y denuncias internacionales, pero pocas acciones efectivas. La violencia sistemática contra civiles por parte de las fuerzas gubernamentales sudanesas y los Yanyawid constituye un crimen contra la humanidad y algunos la han descrito incluso como genocidio; sin embargo, la respuesta internacional ha sido poco más que condenar las atrocidades y enviar un puñado de fuerzas africanas mal equipadas con algo de ayuda. No se ha ejercido suficiente ni seria presión sobre Jartum para que cese su campaña criminal y no se ha movilizado ninguna fuerza de protección significativa.

El otro frente que Jartum ha mantenido durante décadas en el sur del país ha servido como coartada moral para ignorar la situación en el oeste del país. En el Acuerdo Global de Paz falta Darfur y también representantes del este del país, donde crece la tensión. A pesar de los deseos de los sudaneses de acabar con dos décadas de guerra, la paz está cimentada en

enrevesados protocolos de difícil aplicación. Hay muy pocas posibilidades de que dicho proceso de paz tenga un efecto positivo en la resolución del conflicto de Darfur, como vaticinaban aquellos que apostaron por concluir el Acuerdo y relegar la crisis en el oeste de Sudán.

Ante las primeras advertencias de lo estaba ocurriendo, también los medios de comunicación prestaron una muy deficiente atención. Incluso la cifra de 70.000 víctimas que los medios han utilizado durante la crisis como estimación global de mortalidad era errónea. Esos datos no incluyen los primeros 14 meses del conflicto, ni las muertes en las zonas rurales más inaccesibles de la región, ni las de los campos de refugiados en Chad ni, por supuesto, las muertes violentas. Contar las víctimas también las valora. Además, permite estimar correctamente el coste en vidas que la guerra se puede cobrar en los próximos meses, muertes que en cualquier caso son evitables. Las últimas estimaciones de la ONU, de marzo de 2005, las elevan a 180.000, una media de 10.000 personas al mes. Otras evaluaciones elevan las cifras a más de 350.000.

Siguen llegando informaciones de matanzas, bombardeos, violaciones masivas y organizadas de mujeres y niñas, toma de niños como rehenes, saqueos y destrucción de propiedades y ganados, y quema de cosechas. La única diferencia con los meses anteriores es que se han incrementado los ataques e intimidaciones de Jartum y los Yanyawid contra las organizaciones de ayuda humanitaria y la Unión Africana. Se obstruye, además, el acceso a determinadas áreas para investigar muertes y daños causados por bombardeos aéreos. Según varias fuentes, el gobierno sudanés se dio prisa en destruir las evidencias de las masacres que él mismo autorizó cuando conoció la decisión de la ONU de crear un comité para investigar los actos de genocidio. La situación está empeorando aún más a medida que avanza la estación lluviosa. El acceso a algunos campos quedará bloqueado y aumentará la posibilidad de que se produzcan brotes de paludismo y cólera. Se estima que más de un millón de personas van a morir de aquí a final de año.

Naciones Unidas sigue sin actuar con contundencia y la Unión Europea y la Liga Árabe se mantienen expectantes ante la crisis, emitiendo comunicados lamentándose por la grave situación humanitaria y de seguridad que se vive. La implicación de estos dos últimos actores en la crisis podría jugar un papel muy relevante, pero la Liga Árabe seguirá defendiendo los intereses de los gobiernos árabes pero no los de la población, mientras que a la UE le cuesta aceptar, hoy por hoy, la legitimidad del uso de la fuerza incluso cuando los derechos humanos están en peligro. Ni siquiera se reciben los millones que se estiman necesarios para aliviar la crisis humanitaria. De los más de 690 millones de dólares solicitados por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU para Darfur, sólo se han recibido 270 millones. Ni siquiera en este campo la respuesta internacional ha estado a la altura de las circunstancias.

La actitud de la comunidad internacional ante las tragedias en África es pasiva, sencillamente porque no se juega nada. Nadie ha estado ni está dispuesto a movilizarse ni a intervenir en el Congo, en Somalia, en Uganda ni, por supuesto, en Darfur, que tampoco se erige como la peor situación de todas ellas. No existe hoy por hoy una manera de responder sistemática y estructurada a este tipo de situaciones y lamentablemente seguiremos diciendo “nunca más” durante muchos años. ☹

**Carlota García Encina**  
**Ayudante de Investigación, Real**  
**Instituto Elcano**

# Documentos de trabajo y libros publicados

## Documentos de trabajo publicados en el mes de mayo

### **¿Europeización sin Europa? Una reflexión crítica sobre la Política de Vecindad para el Mediterráneo**

*Gonzalo Escribano*

(16/5/2005)

La Política de Vecindad es el enfoque de la Unión Europea (UE) hacia sus nuevas fronteras geográficas tras la ampliación. Este nuevo enfoque tiene un carácter global y pretende integrar las políticas exteriores de la UE con sus diferentes vecinos bajo una estrategia común y coherente. En principio, la aplicación a los Países Socios Mediterráneos (PSM) de la Política de Vecindad supone un cambio sustancial en la estrategia seguida hasta la fecha por el Proceso de Barcelona, marco institucional de las relaciones entre los PSM y la UE

### **Las perspectivas financieras 2007-2013 y la posición de España**

*Alberto Navarro y Enrique Viguera*

(9/5/2005)

En febrero de 2004, la Comisión Europea presentó al Parlamento Europeo y al Consejo su Comunicación sobre las Perspectivas Financieras para el próximo marco financiero. La adopción de esta Comunicación por la Comisión supuso la apertura formal de las negociaciones sobre la asignación de las dotaciones presupuestarias para cada una de las políticas comunitarias a partir de 2007

### **¿Una diferencia que marca la diferencia? Valores y Cultura en Europa y los Estados Unidos**

*Emilio Lamo de Espinosa*

(4/5/2005)

El fin de la Guerra Fría generó un distanciamiento estratégico entre Europa y Estados Unidos que el 11-S y la guerra de Irak han profundizado posteriormente. Sorprendentemente, el fin de la Guerra Fría también produjo un vínculo de unión trasatlántico como nunca antes había existido. Ahora, tras las últimas elecciones estadounidenses, parece estar apareciendo una nueva división o divergencia por lo que a valores y cultura política respecta

### Informe Elcano “La política española hacia América Latina: Primar lo bilateral para ganar en lo global”

Coordinador: *Carlos Malamud*  
(Mayo de 2005)

Cuando se habla de la política global hacia América Latina se alude a la política de conjunto que España desarrolla en la región. Es un elemento sumamente positivo de nuestra política exterior, interesada en el subcontinente latinoamericano como un todo y no sólo en una parte de él o en un grupo determinado de países. Esta preocupación por lo global ha sido bien recibida por los gobiernos y la opinión pública latinoamericanos y ha servido para reforzar la presencia española. Se trata, por tanto, de un valor que no se debe perder. Sin embargo, este sesgo por lo global puede afectar negativamente las relaciones bilaterales. No es que éstas no hayan existido, ni que no se desarrollaran satisfactoriamente, pero en el afán por abarcar el todo se había dejado de trabajarlas sistemáticamente, al considerarse más conveniente unas buenas relaciones con todas las naciones iberoamericanas que un vínculo estable con los países más importantes. Por eso, según afirma el coordinador del Informe, Carlos Malamud, aquí se profundiza en la tensión entre lo global y lo bilateral y se analizan las opciones más convenientes para la política española hacia América Latina.

### Informe Elcano “Construir Europa desde España: los nuevos desafíos de la política europea”

Coordinadores: *Charles T. Powell, José I. Torreblanca*  
y *Alicia Sorroza*  
(Marzo 2005)

Este segundo Informe Elcano examina en primer lugar la trayectoria seguida por España dentro de la Unión en los casi veinte años transcurridos desde su adhesión en 1986 a la (entonces) Comunidad Europea. A continuación, analiza los principales desafíos a los que se enfrenta la política europea de España en el ámbito político, institucional, financiero, de política exterior y de defensa, así como en lo referido al espacio de libertad, seguridad y justicia. Para concluir, el Informe detalla una serie de recomendaciones específicas cuyo fin es mejorar la capacidad de adaptación de España al nuevo contexto europeo marcado por el binomio “Ampliación + Constitución” de forma que la consecución de objetivos marcadamente nacionales sea compatible con el reforzamiento de la Unión Europea en su conjunto.

### Informe Elcano: “Inmigración: Prioridades para una nueva política española”

Coordinadores: *Joaquín Arango y Rickard Sandell*  
(Enero 2005)

El Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset y el Real Instituto Elcano han realizado conjuntamente el primer Informe Elcano: “Inmigración: Prioridades para una nueva política española”, coordinado por Joaquín Arango, Director del Centro de Estudios sobre Migraciones y Ciudadanía del Instituto Universitario Ortega y Gasset y Rickard Sandell, Investigador Principal del Real Instituto Elcano en Demografía, Población y Migraciones Internacionales.

### Tratado por el que se establece una Constitución para Europa

El presente volumen recoge el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, adoptado de común acuerdo el 18 de junio de 2004 por los Jefes de Estado y de Gobierno de los veinticinco Estados miembros de la Unión Europea. El texto va precedido por los comentarios de Francisco Aldecoa Luzárraga, Catedrático de Relaciones Internacionales, Cátedra Jean Monnet, Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid y miembro del Consejo Científico del Real Instituto Elcano.

### La Imagen de España en Japón

Autor: *Javier Noya*  
(Junio 2004)

La región Asia-Pacífico despierta cada vez más interés en España y, por ende, se hace necesario el estudio de la promoción de la imagen de España en Japón. Este libro es el resultado de una encuesta realizada durante el verano de 2003, a una muestra representativa de la población japonesa. Este trabajo de investigación, diseñado por el Real Instituto Elcano, se puso en marcha tras constatarse el interés del Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX), la Sociedad Estatal para Exposiciones Internacionales (SEEI), el Instituto Cervantes y el Real Instituto Elcano por saber más sobre cuál es la imagen que nuestro país tiene en Japón.



# ARIs y materiales de interés

## ARIs publicados en el mes de mayo

### **Cuba sin Castro**

*Jaime Suchlicki*  
(26/5/2005)

### **¿Qué hacer si gana el “No”? Tras el “No” francés**

*José I. Torreblanca*  
(25/5/2005)

### **¿Qué hacer si gana el “No”? Tres escenarios para dos “Noes”**

*José M. de Areilza Carvajal*  
(25/5/2005)

### **¿Multinacionales españolas de la educación?**

*Iñigo Moré*  
(25/5/2005)

### **Cómo explicar lo inesperado: una evaluación del referéndum constitucional francés**

*Gaëtane Ricard-Nihoul y Morgan Larhant*  
(24/5/2005)

### **¿Voto por contenidos o voto por consignas?: algunas razones del voto ante el Referéndum del 20 de febrero**

*Joan Font*  
(19/5/2005)

### **El “insuperable” desencuentro entre China y Japón**

*Augusto Soto*  
(18/5/2005)

### **La Conferencia de Revisión del TNP: entre el desarme y la no-proliferación**

*Vicente Garrido Rebolledo*  
(17/5/2005)

### **La Comunidad Internacional y Darfur**

*Carlota García Encina*  
(16/5/2005)

### **El aumento de la conflictividad bilateral en América Latina: sus consecuencias dentro y fuera de la región**

*Carlos Malamud*  
(12/5/2005)

### **La nueva polarización de la política en México**

*Fernando Escalante Gonzalbo*  
(12/5/2005)

### **El “etnonacionalismo”: las nuevas tensiones interétnicas en América Latina**

*Luis Esteban González Manrique*  
(11/5/2005)

### **“Nada está acordado hasta que todo está acordado”: las negociaciones de paz post-Tsunami de Aceh**

*Percival Manglano*  
(5/5/2005)

### **Por qué debería reformarse la Nueva Agenda Transatlántica, y por qué no se reformará**

*Soeren Kern*  
(4/5/2005)

## Materiales de interés

### **Arab Human Development Report 2004: Towards Freedom in the Arab World**

Tercer informe de desarrollo humano en los Estados Árabes elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El documento, que fue presentado por primera vez en Europa por el Real Instituto Elcano el 25 de mayo en Madrid, presenta argumentos persuasivos y detallados a favor de ciertas reformas jurídicas y políticas destinadas a fortalecer las bases institucionales de la libertad y a limitar el monopolio del poder del que actualmente goza el ejecutivo en la mayoría de los países de la región  
<http://www.realinstitutoelcano.org/materiales.asp>

### **Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2004**

El Anuario estadístico 2004 de la CEPAL presenta información actualizada sobre los principales indicadores socio-económicos de América Latina y el Caribe.  
<http://www.realinstitutoelcano.org/materiales.asp>

### **Women's Empowerment: Measuring the Global Gender Gap**

Las mujeres de los países nórdicos son las más cercanas a alcanzar la paridad socioeconómica con los hombres, mientras que las egipcias son las que permanecen más lejos, según un Informe, hecho público por un grupo de expertos del Foro Económico Mundial, el 16 de mayo de 2005. El Informe se ha elaborado con datos de 58 países, incluyendo los 30 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo económico (OCDE), y mide la igualdad en las áreas económicas, políticas, educativas y sanitarias  
<http://www.realinstitutoelcano.org/materiales.asp>



# Actividades realizadas en el mes de mayo

27 de mayo de 2005

## Reunión de trabajo con el Dr. Klaas Dykmann

Real Instituto Elcano

El Dr. Dykmann, del Institute of Comparative Overseas Studies, German Overseas Institute, habló sobre: "¿Europa y América Latina van por sus propios caminos? Las perspectivas de la asociación estratégica entre la UE y AL"



25 de mayo de 2005

## Presentación europea del "Arab Human Development Report 2004: Towards Freedom in the Arab World", del PNUD

Fundación Lázaro Galdiano (Madrid)

Con la participación de la Dra. Rima Khalaf Hunaidi, Adjunta del Secretario General de la ONU y Directora de la Oficina Regional para los Estados Árabes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Bernardino León, secretario de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica; y Fred Halliday, Profesor de Relaciones Internacionales de la London School of Economics



20 de mayo de 2005

## Desayuno de trabajo con Olivier Roy

Real Instituto Elcano

Se celebró un desayuno de trabajo con Olivier Roy, Director de Investigación del Centre National de la Recherche Scientifique, reconocido especialista en islam político, que habló sobre "Islamic Radicalism in Europe: A Spillover from the Middle East conflicts or a consequence of the Westernization of Islam?"



17 de mayo de 2005

## Presentación del Informe Elcano "España y América Latina: la tensión entre lo global y lo bilateral"

Círculo de Bellas Artes (Madrid)

Se presentó un nuevo Informe Elcano, dedicado en esta ocasión al tema: "La política española hacia América Latina: por un nuevo equilibrio entre lo bilateral y lo global. Una propuesta ante los bicentenarios de la independencia". En el acto intervinieron Gustavo Suárez Pertierra, presidente del Real Instituto Elcano; Gustavo de Arístegui, Portavoz del Grupo Parlamentario Popular en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados; Rafael Estrella, Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados; Luis Fraga, Presidente de la Comisión de Asuntos Iberoamericanos del Senado y Carlos Malamud, coordinador del Informe



13 de mayo de 2005

**Seminario: Barcelona +10. Evaluación del Proceso de Barcelona**

Hotel Wellington (Madrid)

Se celebró un seminario de dos días de duración que analizó la situación del Proceso de Barcelona con motivo de su décimo aniversario



6 de mayo de 2005

**Reunión de trabajo con Marc Susser**

Real Instituto Elcano

Se celebró una reunión de trabajo con Marc Susser, Historiador del Departamento de Estado de Estados Unidos, quien habló sobre “The Making of US Foreign Policy: How History Shapes our decisions”



# Próximas actividades

28 de junio, CESEDEN

## **Presentación del “Panorama Estratégico 2005”**

Coordinado por el Instituto de Estudios Estratégicos, del Ministerio de Defensa, se presentará el “Panorama Estratégico 2005” en cuya redacción participó el Real Instituto Elcano. El acto será presidido por el Secretario General de Política de Defensa, Almirante Francisco Torrente, y por el presidente del Real Instituto Elcano, Gustavo Suárez Pertierra.

11-15 de julio, El Escorial

## **Curso de Verano en El Escorial**

El Real Instituto Elcano organiza un curso dedicado a “Hacia un nuevo orden internacional” en el que intervendrán investigadores del Instituto y varios invitados externos como Frederick Halliday (London School of Economics), Xavier Batalla (La Vanguardia), Hermann Tertsch (El País), Alyson Bailes (SIPRI), Juan Pablo de la Iglesia (AECI), Richard Youngs (FRIDE) y Alejandro Lorca (Universidad Autónoma).

## Patronato

**Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación**

**Ministerio de Defensa**

**Ministerio de Economía y Hacienda**

**Ministerio de Cultura**

**BBVA**

**CEPSA**

**EADS CASA**

**Grupo Prisa**

**IBM**

**Indra**

**RENFE**

**Santander Central Hispano**

**SGAE**

**Telefónica**

**Zeltia**

## Consejo Asesor Empresarial

**Aceralia**

**Altadis**

**El Corte Inglés**

**Iberia**

**Repsol YPF**

**Unión Fenosa**

El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación del Real Instituto. El Instituto considera que su misión fundamental es servir de foro de discusión y análisis, estimulando el debate y recogiendo opiniones diversas sobre temas de la actualidad internacional, y muy particularmente sobre aquellos que afecten a las relaciones de España y su repercusión en los diferentes ámbitos de la sociedad española.