

Misión de la ONU en Líbano

Amélie Gauthier
Investigadora,
Paz y Seguridad,
FRIDE

La misión de la Fuerza Interina de Naciones Unidas en Líbano (UNIFIL por sus siglas en inglés), empezó a finales de agosto de 2006. Este artículo tiene dos objetivos. Presentar el mandato, las reglas de enfrentamiento y la composición de la misión. Y segundo, explicar porque se puede definir como una misión frágil.

Las fuerzas españolas atacadas en Líbano el 24 de junio de 2007 actúan bajo el mandato de Naciones Unidas aprobado por el Consejo de Seguridad votado en 1978. Las resoluciones 425 y 426 tienen tres funciones: observar y confirmar la retirada de tropas israelíes en el sur del Líbano, restaurar la paz y seguridad internacional y asistir al gobierno libanés para restablecer su autoridad en el territorio. En respuesta al conflicto de julio y agosto de 2006 entre Israel y Hezbolá, el Consejo de Seguridad votó una nueva resolución basada en la primera, con seis nuevas funciones y nuevas reglas de enfrentamiento autorizando el uso de la fuerza.

El mandato

El mandato es el resultado de negociaciones delicadas entre el cuarteto (Unión Europea, ONU, Estados Unidos y Rusia) además de otros actores importantes como Israel, el gobierno de Líbano y Hezbolá. El mandato renovado y fortalecido de UNIFIL de agosto representa el acuerdo mínimo entre todos estos actores.

La resolución 1701 tiene esencialmente dos partes: la primera, aborda aspectos militares y la segunda, delinea el proceso político y diplomático para un cese del fuego permanente.¹

El Consejo de Seguridad, con el fin de aumentar y mejorar la fuerza en términos de efectivos, equipo, mandato y alcance de las operaciones, autoriza el aumento de efectivos de la UNIFIL a un máximo de 15 000 soldados, y le otorga un mandato para:

- a) Vigilar el cese de las hostilidades;
- b) Acompañar y apoyar a las fuerzas armadas libanesas a medida que se desplieguen en todo el sur, incluso a lo largo de la Línea Azul, mientras Israel retira sus fuerzas armadas de Líbano de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo 2;
- c) Coordinar actividades relacionadas con el apartado b) con el Gobierno de Líbano y el gobierno de Israel;
- d) Ampliar su asistencia para asegurar el acceso humanitario a la población civil y el regreso voluntario y de las personas desplazadas en condiciones de seguridad;
- e) Prestar asistencia a las fuerzas armadas libanesas en la adopción de medidas para el establecimiento de la zona a la que se hace referencia en el párrafo 8;
- f) Prestar asistencia al gobierno de Líbano, a solicitud de este, en la aplicación del párrafo 14

¹ Giuseppe Cassini, "Esperanza de Paz en Oriente Medio: UNIFIL", Presentación en el Seminario "¿Esperanza de Paz en Oriente Medio: UNIFIL?", Madrid 25 y 26 de junio 2007.

que hace referencia al control de sus fronteras y otros puntos de ingreso.

Aunque esta resolución no está adoptada bajo el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, entre otras razones, por el juego político entre los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, el lenguaje le otorga a UNIFIL la autorización de actuar de forma coercitiva. De esta manera, se le da la posibilidad de imponerse frente a desafíos armados en la zona definida entre la Línea Azul y el río Litani.

El mandato 1.701 en su conjunto es amplio ya que sitúa el conflicto de Líbano en los ámbitos nacional, regional y global. El nuevo papel de las fuerzas armadas de Líbano “ampliando su autoridad en todo el territorio” respeta su papel como estado soberano y activo en la resolución de un conflicto en su territorio. Las resoluciones mencionadas en el preámbulo, como la 1.559, tienen como principal objetivo el desarme de todas las milicias y tropas extranjeras. Por una parte, el objetivo de la resolución 1.680 era determinar si se habían cumplido las resoluciones previas. Asimismo, el mandato hace hincapié “en abordar con urgencia las causas que han dado origen a la crisis actual” y “una solución a largo plazo del conflicto”, recordando las resoluciones y acuerdos anteriores como los de las granjas de Shebaa y el Acuerdo de Taif. Finalmente, el mandato “recalca la importancia y la necesidad de lograr una paz amplia, justa y duradera en el Oriente Medio, basada en las resoluciones pertinentes, entre ellas la 242, la 338 y la 1.515.”²

Las reglas de enfrentamiento

Las reglas de enfrentamiento que se han definido para la misión son importantes porque delimitan los medios militares y las circunstancias en las que las tropas de UNIFIL están autorizadas para emplear la fuerza, incluyendo la fuerza letal. Este cambio demuestra la tendencia a que las operaciones de mantenimiento de la paz jueguen un doble papel de protección de los civiles y de llevar a cabo acciones con uso de la fuerza, o “hacer la guerra” como es el caso en Afganistán.³

UNIFIL es la primera misión en la que el uso de la fuerza está autorizada de manera preventiva para la autodefensa.⁴ El Consejo de Seguridad “autoriza a UNIFIL a que tome todas las medidas necesarias y que estime que están dentro de sus capacidades en las zonas de despliegue de sus fuerzas, para asegurarse de que su zona de operaciones no será utilizada para llevar a cabo actividades hostiles de ningún tipo, a que resista los intentos de impedir por medios coercitivos cumplir las funciones que le incumben de conformidad con el mandato del Consejo de Seguridad, y a que proteja al personal, los servicios, las instalaciones y el equipo de las Naciones Unidas, vele por la seguridad y la libertad de circulación del personal de las Naciones Unidas y los trabajadores humanitarios y que, sin perjuicios de la responsabilidad del gobierno del Líbano, proteja a los civiles que se encuentren bajo amenaza inminente de sufrir violencia física.”⁵

Las reglas de enfrentamiento establecidas por el Departamento de Operaciones de Paz (DPKO por sus siglas en inglés) de la ONU no son las únicas vinculantes. Los “caveats” nacionales obligan a los militares a seguir una lista de reglas del uso de la fuerza establecidas por los gobiernos nacionales y que no pueden superar las de DPKO. Por último, los militares deben cumplir con el Acuerdo del Estatus de las Fuerzas (Status of Forces Agreement) firmado por el gobierno de Líbano y Naciones Unidas, que garantiza la inmunidad de los militares de cara a la jurisdicción libanesa.

² *Ibíd.*

³ Mariano Aguirre, “Juegos de palabras”, *Política Exterior*, Junio 2007.

⁴ Miguel González. “La ONU autoriza la “autodefensa preventiva” a los ‘cascos azules’ españoles en Líbano, *El País*, 13 de octubre de 2006.

⁵ Resolución del Consejo de Seguridad 1701, 11 de agosto de 2006.

La composición de la misión

UNIFIL está compuesto por fuerzas armadas de 31 países. Sus mayores contribuyentes son Italia con 2.532 soldados, Francia con 1.610 y España con 1082 soldados. Varios países musulmanes también contribuyen con tropas, como por ejemplo Indonesia, Turquía, y Qatar, elevando el número total de tropas a más de 12.000 militares bajo el mandato de la ONU.⁶ Curiosamente, China ofreció aportar 1.000 militares de los cuales 347 han sido ya enviados.⁷ En la pequeña región del sur de Líbano de aproximadamente 1.000 km² en la que están desplazados los militares de la ONU más los 15.000 militares de la Fuerzas Armadas de Líbano, existe una proporción de aproximadamente un militar por cada siete habitantes.

UNIFIL tiene una estructura particular. Por un lado, no tiene ningún Representante Especial del Secretario General (lo que significa la ausencia de una figura política al frente de la misión), pero sí cuenta con un Comandante de la fuerza (*Force Commander*), como máximo representante. El representante político en este caso es el enviado especial para el proceso de Oriente Medio. Por otro, tiene una Célula Militar Estratégica o (Strategic Military Cell, SMC), una unidad totalmente innovadora para una misión de la ONU. Esta Célula, dirigida por un militar europeo de alto rango y otros militares de países contribuyentes, tiene la responsabilidad de informar el Subsecretario General del DPKO de la ONU. Esta unidad es responsable de la gestión de la misión, y responde a la solicitud y (exigencia) de los países europeos para aumentar la seguridad en el terreno y disminuir el riesgo de bajas humanas de sus militares. Cuando la UE o la OTAN despliegan tropas en el terreno la proporción es de un militar en el cuartel general por cada 16 ó 18 militares desplegados en el terreno mientras que en las misiones de la ONU la proporción es de un militar por cada 160.

El uso de la fuerza, así como la creación de la Célula Militar Estratégica, fueron algunas de las condiciones negociadas por los países europeos antes de enviar sus tropas a una situación tan compleja y con tantos riesgos. Aunque la antigua misión UNIFIL no ha sufrido ninguna baja desde la retirada unilateral de Israel en 2000 hasta 2006, el Secretariado de la ONU la describe todavía como una de las misiones más peligrosas.⁸

UNFIL: Una misión muy frágil

La comunidad internacional tuvo que intervenir ante el fracaso de Israel para derrotar a Hezbolá, contener la crisis humanitaria en Líbano y detener el ataque a ciudades israelíes con misiles desde Líbano. Las reacciones divergentes de la comunidad internacional frente al conflicto imprevisto entre Israel y Hezbolá complicaron y alargaron mucho la consolidación de una respuesta coherente en el verano de 2006. El liderazgo de la misión fue fuertemente debatido entre naciones europeas.

A pesar de rechazar al inicio la presencia de una misión de la ONU, Israel cambió de opinión cuando se clarificó que la misión no era la típica de *cascos azules*, sino una combinación de una fuerte presencia de europeos y una estructura de mando separado. De hecho, Francia, Italia y España desplegaron sus tropas de manera muy rápida y dieron un peso político importantísimo a la misión. Estos tres elementos dieron pautas a Israel de que sería una misión lo suficientemente firme para garantizar la seguridad de la frontera, y el territorio comprendido entre la Línea Azul y el Río Litani.⁹ La confianza de Israel es clave para que no se reanuden operaciones unilaterales. Cabe apuntar que esta confianza está erosionándose, hecho que podría perjudicar el éxito y el futuro de la misión.

La forma en que la ONU emprende la resolución del conflicto se limita a un enfoque tradicional. Las vías de diálogo son las oficiales, el gobierno de Israel y el gobierno de Líbano, pero UNIFIL se

⁶ Richard Gowan. UNIFIL: Old Lessons for the new force, *Signal*, Summer 2007. (Traducido al español en www.fride.org)

⁷ Op. cit.

⁸ Op. cit.

⁹ Annual Review Global Peace Operations 2007, Centre on International Cooperation, 2007. p. 85.

enfrenta adicionalmente a una multitud de actores no estatales, en particular Hezbolá. UNIFIL tiene medios militares y la capacidad para enfrentarse a una intensificación de la violencia pero carece de estrategias frente a los actores no estatales. A la vez, los efectivos extranjeros no quieren enfrentarse a la población civil, y eventualmente causar víctimas.

La imparcialidad de la misión es de suma importancia para poder garantizar la seguridad en el sur de Líbano. Una fuerza que se demuestre pro-Israel podría tener efectos muy negativos, causando ataques de actores no estatales como Hezbolá y otros en la región. El número elevado de militares, algunos con una actitud alejada de la población local no favorece la aceptación de su presencia masiva. Las relaciones entre los militares y la población local son importantes tanto a nivel de inteligencia como para establecer un diálogo con el fin de entender mejor los futuros brotes de violencia.

UNIFIL sufre problemas similares a otras misiones de paz, tales como la falta de coordinación entre la misión y las Fuerzas Armadas Libanesas, y la mala coordinación entre diferentes contingentes debido a distintas doctrinas, equipos y culturas. Asimismo, el mandato de la misión no es claro; tiene limitaciones como el desarme de Hezbolá, la falta de una doctrina común y la ausencia de estrategias claras.¹⁰ Algunos expertos interpretan el objetivo de la misión como proporcionar tiempo para que las partes busquen y encuentren una solución al conflicto. Otros consideran que la misión es una coartada para ganar tiempo y prepararse para otro estallido de violencia.¹¹

Sin embargo la verdadera tarea pendiente en el conflicto de Líbano es de carácter diplomático: reconstruir un marco de seguridad estable en el sur de Líbano que reconozca los legítimos intereses de seguridad tanto de Líbano como de Israel.¹² Aunque las reglas de enfrentamiento definen los medios militares para demostrar su firme resolución, la política es lo que permitirá o limitará su éxito.¹³ El fuerte mandato de UNIFIL corresponde al riesgo que los países contribuyentes están dispuestos a asumir para el éxito de la misión.

La renovación del mandato

El mandato de UNIFIL será renovado el próximo 31 de agosto. La muerte de los seis soldados españoles por un ataque terrorista es un golpe importante para los países contribuyentes preocupados por la seguridad de sus fuerzas armadas en esta región tan volátil. El informe del Secretario General de marzo 2007 ya ponía de manifiesto un panorama poco prometedor para UNIFIL, y de aquí a agosto, una evaluación del riesgo de esta misión será clave para el próximo mandato.

En una situación tan imprevisible, con un mandato ambiguo, y con una falta de compromiso político para afrontar las causas profundas del conflicto, surgen muchas preguntas sobre esta misión: ¿Se podrá mantener el nivel de tropas? ¿Se mantendrá el compromiso militar de países europeos si no hay avances políticos hacia la paz en la región? ¿Será UNIFIL un modelo de misión para otras regiones como Gaza?

¹⁰ Presente y futuro de las Operaciones de Paz, *Informe de seminario*, FRIDE, Junio 2007.

¹¹ Op. cit.

¹² Norton, "Misión Complicada en Líbano", *Foreign Policy Edición Española*. Noviembre 2006

¹³ Op. cit.

Referencias:

UN DPKO web page on UNIFIL
<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unifil/>

Center on International Cooperation
<http://www.cic.nyu.edu/>

Foreign Policy Edición Española
http://www.fp-es.org/oct_nov_2006/story_17_12.asp

Los comentarios de FRIDE ofrecen un análisis breve y conciso de cuestiones internacionales de actualidad en los ámbitos de la democracia, paz y seguridad, derechos humanos, y acción humanitaria y desarrollo. Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en www.fride.org

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org

Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior
C/ Goya, 5-7 pasaje 2ª - 28001 Madrid - Telf: 91 244 47 40 - Fax: 91 244 47 41 - E-mail : fride@fride.org
www.fride.org