

UNIFIL: Lecciones pasadas para una fuerza futura

Richard Gowan
Coordinador de programas,
Instituciones Internacionales de Seguridad,
Center on International Cooperation (CIC),
Universidad de Nueva York

Este artículo observa la composición de la UNIFIL en el pasado y en el presente, y afirma que las lecciones aprendidas en sus misiones previas son imprescindibles para el éxito de la que se desarrolla actualmente.

El mantenimiento de la paz puede resultar algo repetitivo. Las fuerzas internacionales se ven obligadas, con demasiada frecuencia, a volver a actuar en estados que se desmoronan y que ya han acogido previamente una o varias operaciones de paz. Parece que, en determinados casos, algunos estados se han hecho dependientes a la intervención extranjera. Cabría citarse el caso de Haití como ejemplo de ello, donde la ONU ha desplegado cinco misiones distintas en los últimos quince años. O Timor Oriental, país cuya estabilidad se vino abajo en menos de cinco meses tras la salida de las Naciones Unidas en diciembre de 2005, y al que han regresado las fuerzas policiales de la ONU, junto con tropas australianas. Echando la vista aún más atrás en el tiempo, destaca el caso de la República Democrática del Congo. En los años 1960, la ONU envió cerca de 20.000 efectivos a esta antigua colonia belga. La organización mantiene en la actualidad un despliegue de similar magnitud y son pocos los analistas que piensan que retirará sus fuerzas del país en breve. Y luego, está el Líbano. El año que viene se cumplirán treinta años desde el primer despliegue de la ONU en el sur del país. Tras la crisis del último verano, y la posterior entrada de los cascos azules, todo apunta a que estos seguirán presentes en el terreno en sucesivos aniversarios. En el caso del Líbano, es posible identificar un patrón recurrente en el mantenimiento de la paz.

Una noche de marzo de 1978, las tropas israelíes se adentraron en el sur del Líbano después de que las guerrillas palestinas que operaban desde allí llevaran a cabo una serie de atentados en Israel en los que los civiles se llevaron la peor parte. En cuestión de días, el Consejo de Seguridad de la ONU estableció la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (UNIFIL) para actuar como observador durante la retirada israelí, así como para ayudar al gobierno libanés a restituir su autoridad en el sur del país. Un mes más tarde, había 2.570 tropas internacionales en el terreno. Una quinta parte procedía de las misiones de la ONU ya existentes en Oriente Medio. En los seis meses siguientes, se más que duplicó el número de efectivos, incluida la presencia europea, representada por Francia, Irlanda, Países Bajos y los países nórdicos.

Sin embargo, a pesar del despliegue inicial, que se produjo de forma sumamente rápida, y su presencia continuada, empezó a hablarse de la UNIFIL, en el mejor de los casos, como de una

misión tremendamente difícil. Desde su concepción, se vio afectada por enrevesadas estructuras de mando, dudas sobre los límites del uso de la fuerza (incluso en caso de autodefensa) y su incapacidad para enfrentarse a las milicias que operaban en su área de trabajo.

En 1982, los israelíes volvieron a invadir el sur del Líbano. Posteriormente, se incrementó el número de efectivos de la UNIFIL, hasta casi alcanzar los 7.000, y se barajó la posibilidad de ampliar su función. Estados Unidos pensó en aumentar la fuerza hasta las 14.000 tropas, pero, en su lugar, se desplegó una Fuerza Multinacional a Beirut, que acabó siendo víctima de distintos ataques terroristas, mientras la UNIFIL permanecía al sur del país, cumpliendo así casi un cuarto de siglo de presencia, pero quedando reducida a 2.000 tropas en 2006. Y entonces, volvió a comenzar el ciclo.

Los acontecimientos de 2006 se asemejaban, de forma inquietante, a los ocurridos en 1978. Tras la evacuación del sur del Líbano en 2000, los israelíes volvieron a invadir, después de que las guerrillas con base en la zona (en esta ocasión, se trataba de Hezbolá) llevaran a cabo una incursión transfronteriza (en esta ocasión, secuestrando a dos soldados israelíes). El Consejo de Seguridad volvió a establecer el mandato de la UNIFIL para controlar la retirada israelí y ayudar al gobierno libanés a reinstaurar su autoridad en la zona.

La ONU puso en marcha, con puntualidad, otra rápida intervención, dependiendo principalmente de los estados miembro europeos. Las negociaciones sobre la composición de la fuerza se desarrollaron entre Bruselas y Nueva York, lo que forzó a Kofi Annan a ir y venir constantemente entre las dos ciudades. A finales de octubre de 2006, la nueva UNIFIL contaba con 9.000 tropas, siendo el 80% de ellas de la UE (frente a sólo un 3% de las fuerzas de las Naciones Unidas desplegadas en África). Como ocurrió con anterioridad, los países de la UE que más tropas aportaron fueron Francia e Irlanda, seguidos por España e Italia. Actualmente, la UNIFIL cuenta con 12.000 efectivos.

A medida que se desarrollaba la crisis, muchos periódicos publicaron historias resumidas de la UNIFIL, pero fueron pocos los que trataron los paralelismos con 1978 o 1982. Una auténtica pena, dado que la primera década de la misión fue objeto de una detallada historia diplomática, así como de análisis operativos. En 1989, Bjørn Skogmo (diplomático noruego de las Naciones Unidas a finales de los años 1970) publicó UNIFIL, una obra en la que proporciona la mayoría de los detalles históricos que ya he resaltado, y que merece mayor atención por lo que puede revelarnos sobre la situación actual.

Hemos de aprender de todas las lecciones a nuestro alcance, pues la nueva y ampliada UNIFIL se encuentra en una encrucijada de crisis con peligroso potencial de escalada, no sólo en cuanto a la confrontación entre Hezbolá e Israel, sino también en cuanto a la de ambos bandos con los aliados sirios, iraníes y estadounidenses, respectivamente. Se ha hablado mucho últimamente sobre cómo las tensiones entre Irán y Estados Unidos podrían desembocar en una amenaza a las fuerzas internacionales destacadas en Irak. Tal vez no sea una casualidad que los países implicados en la zona, desde el Reino Unido hasta Lituania, hayan ido reduciendo el número de sus tropas. Sin embargo, al igual que ocurrió en 2003, con el atentado al cuartel general de la ONU en Bagdad, a pesar de sus intentos de mostrarse imparcial, es muy probable que la UNIFIL también acabe en plena línea de fuego en cualquier conflicto regional.

Por tanto, ¿qué podemos sacar en claro del análisis de Skogmo? Como es natural, existen grandes diferencias, al igual que paralelismos, entre las distintas crisis. Si al Consejo de Seguridad le llevó días establecer el mandato de la UNIFIL en 1978, en 2006 le hizo falta cerca de un mes

para acordar la resolución. Ello se debió, en parte, a que Washington tenía entonces un punto de vista muy distinto sobre la situación. En 1978, el entonces Secretario de Estado americano, Cyrus Vance, le dijo al Secretario General de la ONU, Kurt Waldheim, que era necesario poner en marcha una fuerza conjunta un día después de la incursión israelí. En 2006, la administración estadounidense se opuso en un primer momento a que la ONU se inmiscuyera en el asunto, dando preferencia a una fuerza ajena a la organización (formada, probablemente, por aliados regionales, como Egipto y Turquía) con el objeto de desarmar a Hezbolá de forma proactiva.

Esto resultó ser políticamente imposible, debido, en parte, a que a las fuerzas israelíes les estaba costando mucho más trabajo perseguir a Hezbolá, que a los palestinos en 1970. Pero, si los israelíes tenían dificultades para hacerse con victorias claras, la imagen dada por la UNIFIL era la de una fuerza flanqueada e impotente. Durante la invasión de 1982, se pidió a las tropas que levantaran barricadas para bloquear el avance de las fuerzas israelíes, pero se les prohibió abrir fuego bajo cualquier circunstancia. Es destacable que una unidad nepalí consiguió mantener su posición de esta forma durante dos días. En 2006, lo que quedaba de la UNIFIL no hizo ningún esfuerzo para frenar las operaciones militares, centrándose, en su lugar, en misiones de evacuación y observación. No obstante, hizo un buen trabajo al evacuar a los civiles extranjeros de la zona, coordinando con eficacia su salida por mar con la fuerza de las Naciones Unidas en Chipre, pero perdió cuatro de sus observadores militares en un incidente.

No cabe duda de que una resistencia eficaz frente a las fuerzas israelíes no entraba dentro del mandato de la UNIFIL o de los intereses políticos u operativos en 1982 ó 2006. Éste sigue siendo el caso actual, a pesar de la oleada de adrenalina vivida a finales de 2006, cuando las fuerzas francesas de la UNIFIL estuvieron a punto de derribar un avión israelí. Sin embargo, una lección sorprendente mencionada por Skogmo en relación con la UNIFIL del periodo posterior a 2006 se refiere a hasta dónde se ha visto dañada la reputación original de la fuerza provisional, tanto entre los actores locales, como entre los países que aportan sus tropas, debido a su incapacidad de proyectar una presencia creíble en el sur del Líbano entre su despliegue inicial y la invasión de 1982. Skogmo cataloga estos años como un «periodo de acoso». Pero esta calificación resulta generosa. La UNIFIL no estaba puramente obstaculizada, sino que se vio atacada de forma directa por la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) y las milicias pro-israelíes. Estas últimas incluso llegaron a montar un asalto de artillería a la base principal y el hospital de las Naciones Unidas. Limitada por el Capítulo VI y con poca capacidad para poner freno a la actuación de fuerzas sólidas o de la inteligencia operativa, era inevitable que los contingentes de la UNIFIL sufrieran bajas. El asesinato de tres soldados irlandeses en abril de 1980 por las milicias pro-israelíes fue una atrocidad a sangre fría. Su recuerdo sigue estando presente: en los cinco años inmediatamente anteriores a 2006, la UNIFIL, con su capacidad ya reducida, no perdió a ninguno de sus miembros en las hostilidades. No obstante, el personal de la Secretaría de la ONU sigue describiéndola como una de las misiones más peligrosas.

Es de suponer que otros recuerdos similares de este «periodo de acoso» sirvieran de base para el enfoque dado por los países que aportan efectivos a la formación de la nueva UNIFIL. Poniendo sus tropas a punto, los gobiernos europeos negociaron un mandato que, si bien seguía bajo el Capítulo VI, les daba a sus soldados más libertad para protegerse a sí mismos y a los civiles en peligro que la que tenían en el pasado. Si bien la UNIFIL original era, esencialmente, una fuerza de infantería con los elementos de apoyo necesarios, la fuerza actual se distingue por estar fuertemente armada, para ser una operación de paz de las Naciones Unidas.

El recuento de contingentes ya en marcha en octubre de 2006, realizado para la *Annual Review of Global Peace Operations 2007*, contabilizó batallones y compañías mecanizados de

Francia, Irlanda, Italia, España y Nepal. Estos elementos dejaban su huella en el terreno. El periodista Ulrike Pütz, enviado de *Der Spiegel*, visitó el Líbano ese mismo mes de octubre y se quedó sorprendido al comprobar que el propio personal de la UNIFIL pensaba que la misión estaba demasiado armada. Incluso su portavoz afirmó que «enviar fuerzas de reacción rápida altamente especializadas y unidades ‘altamente agresivas’ al iniciarse la operación fue una ‘gran equivocación’».

En palabras del portavoz, «cuando las patrullas llegan con sus tanques a los poblados, la gente lo percibe como una agresión». Parecía que, al desplegar esta fuerza desde el principio, la ONU se desentendía de la tendencia marcada por el despliegue de la UNIFIL de 1999, y se acercaba más a la entrada de la OTAN en Kosovo de 1999. Esto ha sido motivo de amplias críticas, dado que las fuerzas de la OTAN no parecían estar preparadas para controlar la violencia interétnica a la que se enfrentaban, si bien su finalidad principal era la de enviar un mensaje a Slobodan Milosevic para que saliera y permaneciera al margen. El fuerte despliegue en el Líbano adquiriría mucho más sentido si se interpretaba como un mensaje de la ONU para hacer ver que contaba con los medios para hacer frente a una resistencia seria.

Pero la comparación con Kosovo plantea algunas preguntas difíciles. Pese a todo el armamento que sigue presente por la provincia (cualquiera que ha estado por allí puede dar fe de que ahora no es tan agresivo como sencillamente irritante), las tropas de la OTAN tuvieron dificultades para responder a la importante explosión de violencia que se dio en marzo de 2004. De hecho, algunas unidades, a pesar de estar bien armadas, se retiraron a sus barracones. El problema no estaba relacionado con los armamentos, sino con la voluntad política y de mando: muchas unidades operaban bajo restricciones de sus gobiernos que limitaban las reglas de combate y las situaciones en las que podían actuar con firmeza y rapidez en caso de crisis.

Las operaciones de la OTAN en Afganistán se han visto perjudicadas por obstáculos similares a un mando efectivo y también han afectado la operación militar a corto plazo de la UE en la República Democrática del Congo el año pasado. Es incuestionable que los enrevesados acuerdos de mando parecen estar convirtiéndose en la marca de la casa de las operaciones de paz europeas, independientemente de la bandera bajo la que se desplieguen.

Así, reinó cierta preocupación cuando, al definir los términos de la nueva UNIFIL, los países europeos que aportaban tropas pidieron el establecimiento de una Célula Militar Estratégica especial para controlar la misión desde Nueva York. Dicha Célula consiste en un grupo de veintiocho personas procedentes de estos países y los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Dos terceras partes son europeos. Se deja así de lado a las estructuras habituales de la ONU, creando un clima de crispación entre aquellos que, como Bangladesh o Pakistán, arriesgan la vida de sus tropas en África sin contar con mecanismos de tales características.

Y, sin embargo, al leer el relato de Skogmo, a uno le puede sorprender descubrir que, por muy polémico que pueda resultar actualmente, la idea de un mecanismo especial de control de la UNIFIL ha estado rondando desde sus inicios. Los gobiernos europeos dispuestos a aportar tropas se mostraban precavidos, como los Países Bajos, pues nunca antes habían ofrecido tropas a la ONU a tan gran escala. Además, tenían dudas sobre cómo la rivalidad entre Estados Unidos y la Unión Soviética afectaría a la actitud del Consejo de Seguridad hacia la misión.

Washington hizo gala de buena voluntad y, en 1980, su Representante Permanente en las Naciones Unidas presentó la posibilidad de que el Consejo de Seguridad pidiera al Secretario General que «trabajara de cerca con una comisión compuesta por los estados que aportan tropas a la UNIFIL

para debatir y formular nuevas maneras de garantizar la seguridad de la población libanesa de la región y prevenir actos de violencia fronterizos, ayudando a la UNIFIL a cumplir con su mandato».

La propuesta se dio de bruces con la inmediata oposición soviética, pero en los años siguientes, los países que apoyaban la UNIFIL, incluidos Irlanda y Noruega, celebraron una serie de debates *ad hoc*, a veces, a nivel ministerial, para hablar sobre la dirección por la que debía ir la fuerza provisional.

Por tanto, la idea de que los países que aportan tropas a la misión del Líbano han de hacer oír su voz con respecto al uso que se les da, no es algo nuevo. Pero las consultas de los primeros años resultaron problemáticas por partida doble. Desde el punto de vista operativo, tenían poco peso sobre los contingentes nacionales sobre el terreno, cuyos planteamientos eran muy diversos sobre el grado de dureza o precaución que debían adoptar. Skogmo destaca que comparar estos enfoques y establecer rangos entre las unidades implicadas, «era uno de los entretenimientos preferidos de los oficiales de la UNIFIL y de los analistas externos». Desde el punto de vista político, los debates intergubernamentales fueron reduciéndose gradualmente hasta convertirse en foros de quejas, donde algunos gobiernos (como el de los Países Bajos) imponían condiciones políticas para continuar con su participación.

La nueva Célula, por el contrario, tiene autoridad operativa y no es un taller de debate político. Hasta el momento, sólo se le ha puesto a prueba a raíz de pequeños desafíos esporádicos por parte de Hezbolá y los sobrevuelos israelíes. Pero las primeras experiencias de la UNIFIL ya plantean dudas para el futuro: si el deterioro de la seguridad en Oriente Medio desemboca en un «periodo de acoso» mantenido, ¿qué uso darán los países de la UE que aportan tropas a la UNIFIL a la Célula? ¿Se convertirá ésta en un mecanismo para coordinar una contención efectiva de los desafíos? O, ¿pondrán los gobiernos nuevas condiciones y limitaciones sobre la mesa en cuanto al uso que se hace de sus tropas?

Países que han aportado tropas a la UNIFIL, junio de 1978

Francia	1.244
Noruega	930
Nigeria	669
Irlanda	665
Nepal	642
Senegal	634
Irán	524
Fiji	500
Canadá	102
Suecia	[212]*

* Las fuerzas suecas, que estuvieron entre las primeras en desplegarse, se retiraron en mayo-junio de 1978.

Si se siguiera el patrón marcado por la última posibilidad, la UNIFIL perdería credibilidad entre algunos de los países no europeos desplegados bajo su mandato. Entre ellos no están únicamente algunos de los países que aportan tropas de forma habitual a las misiones de las Naciones Unidas, como India o Ghana, sino también y de forma crucial, otros nuevos de religión musulmana, como Indonesia, Qatar o Turquía, además de otro, cuyos recursos militares podrían resultar esenciales para las operaciones militares de la ONU en los años venideros: China. El pasado otoño, Pekín ofreció 1.000 tropas a la UNIFIL, aunque no todas ellas fueron necesarias finalmente. ¿En qué medida quedaría alterada la percepción estratégica que tiene China sobre la ONU y la UE, si la fuerza se viniera abajo por falta de voluntad?

Huelga decir que si la UNIFIL no produce buenos resultados, la imagen de la ONU también quedaría dañada a ojos de los estadounidenses. Si bien la primera intención de Washington no era la de ampliar la UNIFIL, ahora espera que ésta ayude a salvaguardar a sus aliados israelíes y libaneses. Al mismo tiempo, Estados Unidos ha impulsado la creación de una fuerza de la ONU para Darfur: cuatro años después de Irak, Estados Unidos vuelve a mirar hacia las Naciones Unidas. Pero todo ello puede hacer aguas si se da una nueva crisis en el Líbano.

Esperemos que esto no llegue a ser más que una mera especulación. Al seguir hacia adelante, los gobiernos europeos deben recordar que los acontecimientos del sur del Líbano pueden ser síntomas de cambios más amplios en la seguridad global. Después de todo, en 1978, el Sha de Irán aportó 500 tropas a esta fuerza naciente, que se retiraron tras su derrocamiento. Actualmente, los que dirigen la nueva UNIFIL miran con inquietud hacia Teherán. No todo lo relacionado con el mantenimiento de la paz es repetitivo.

Principales países que han aportado tropas a la UNIFIL, abril de 2007

Italia	2.532
Francia	1.610
España	1.082
India	894
Nepal	859
Indonesia	853
Ghana	850
Alemania	782
Turquía	752
Portugal	463
Bélgica	374
Malasia	362
China	347
Grecia	246
Qatar	214
Finlandia	207
Países Bajos	171
Irlanda	162
Noruega	130
Tanzania	77

Más datos en: Skogmo, Bjørn UNIFIL: International Peacekeeping in Lebanon, 1978 - 1988 [UNIFIL: el mantenimiento internacional de la paz en el Líbano, 1978-1988] (Lynne Rienner, 1989). Actualmente, este libro está descatalogado. El *Annual Review of Global Peace Operations 2007* del Center on International Cooperation (Lynne Rienner, 2007) está disponible en www.rienner.com. Consúltese la página web de *Der Spiegel* en www.spiegel.de para obtener más información sobre Ulrike Pütz.

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