

CAPÍTULO TERCERO

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS: SU FUNCIÓN Y POSIBILIDADES EN EL RESTABLECIMIENTO DE LOS EQUILIBRIOS REGIONALES

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS: SU FUNCIÓN Y POSIBILIDADES EN EL RESTABLECIMIENTO DE LOS EQUILIBRIOS REGIONALES

Por MARÍA LUISA RODRÍGUEZ MOJÓN

Introducción

Es difícil saber si la creciente regionalización del actual sistema mundial ha aportado elementos permanentes de estabilidad o no, pero al menos parece que, a corto y medio plazo, sirve para contener los conflictos y ayuda a evitar la pérdida de bienestar. Precisamente las dos zonas del mundo en que no se termina de conseguir asentar el orden regional están en Asia Central y en Oriente Medio (Smith, 2005; p. 74). En Oriente Medio hay una serie de factores que distorsionan las posibilidades de acción de los actores estatales. Primeramente, es zona en la que se cruzan tres importantes religiones, a lo que hay que añadir los contenciosos territoriales suscitados por el Estado de Israel, el problema de los recursos de agua, grupos armados no gubernamentales difíciles de controlar, y sus intentos de consolidar su influencia sobre localidades claves que les puedan servir de refugio seguro para sus actividades. Y sobre todo esto, están las divergencias ideológicas: tanto los líderes entre sí como los distintos grupos que conforman la sociedad civil de la región tienen ideas muy distintas de cómo deben organizarse y de regirse. Es una región muy dividida.

Debido a ello, no es fácil mantener el equilibrio que se diseñó en el momento en el cual se configuró la estructura estatal de la zona. Y dada la fragilidad de varios de los actores locales, el comportamiento de la

Organización de Naciones Unidas (ONU) pretende desarrollar una actividad que permita evitar que los elementos ya aceptados como legítimos por la comunidad internacional sufran alteraciones que puedan convertirse en una amenaza para el equilibrio regional.

La ONU y el mantenimiento de la paz

La Carta de la ONU, en su Capítulo VII, ya establece cuales son las obligaciones de sus miembros en lo referente a su contribución con fuerzas militares y otro tipo de ayudas, para mantener la seguridad y la paz internacionales. Las operaciones de mantenimiento de la paz, con las que se dio forma concreta a este tipo de mandato, se han multiplicado a lo largo de las décadas que siguieron. Se han escrito muchas líneas demandando que la Organización tuviera sus propias fuerzas de intervención y obtuviera así la autonomía necesaria para imponer sus decisiones sin necesidad de reclamar continuamente la buena voluntad de sus miembros, pero también han sido, y son, muchos los que opinan que dotar a una organización internacional de una capacidad militar propia sería consolidar un nuevo centro de poder autónomo, preparado para imponer sus criterios e intentar conseguir alterar los equilibrios mundiales en beneficio propio, por lo que se ha impuesto el criterio de dejar las cosas como estaban designadas desde el principio, e intentar que funcionen lo mejor posible.

Los problemas que afectan al mundo han variado sensiblemente en las últimas décadas. En principio, la ONU se creó con el propósito de mediar en conflictos entre Estados soberanos. Sin embargo, muchos de los conflictos armados actuales en los que la ONU se siente obligada a intervenir tienen lugar entre grupos opositores dentro de un mismo Estado, como en Ruanda en el año 1994, o en Bosnia, o tienen que ver con la falta de respeto a los principios de la Carta de Derechos Humanos, siendo resultado de la acción de un gobierno contra sus propios ciudadanos, como ha sido el caso en Kosovo en el año 1999, y posteriormente en Timor Este o en Darfur.

Por ello, las operaciones de mantenimiento de la paz han evolucionado bastante, pasando de ser casi exclusivamente militares a convertirse en operaciones multifuncionales integradas, combinando la acción militar con tareas policiales, empleando los servicios de civiles expertos en ayuda humanitaria, o para el control de elecciones, e incluyendo frecuentemente la mediación y la negociación política. Su actividad se ha reforzado mediante su cooperación con una variedad de actores regionales,

tanto estatales como no-gubernamentales, incluyendo a donantes internacionales para tareas de reconstrucción y desarrollo posconflicto.

Ni la existencia ni las intervenciones de la ONU han conseguido terminar con los problemas de convivencia entre los Estados, ni entre éstos y la sociedad civil, pero esta organización internacional continúa siendo la mejor herramienta para intentar neutralizar, o al menos reducir, el impacto negativo de las confrontaciones políticas, ya sean internas a un Estado o internacionales. Y juega un papel importante contribuyendo al mantenimiento de los difíciles equilibrios del sistema mundial. Todo ello a pesar de los retrasos en tomar resoluciones que son la consecuencia de enfoques muy distintos sobre el sistema internacional entre los componentes del Consejo de Seguridad.

En Oriente Medio los riesgos son muy complicados. La presencia de fuerzas de Naciones Unidas ha sido reiteradamente necesaria en el pasado, y lo sigue siendo hasta que se resuelvan los conflictos de modo justo y respetuoso con los derechos de todos los actores, tarea nada fácil debido a la confluencia de problemas que ya se han mencionado, unido a la dificultad de algunos Estados occidentales para oponerse a las iniciativas de Israel.

El mayor reto está en diseñar un tipo de intervención que consiga crear las condiciones para que, después de retirarse las fuerzas enviadas por la ONU, el Estado objeto de apoyo pueda regresar a un gobierno estable y totalmente regido por las fuerzas políticas locales. Desde esta perspectiva, es fundamental la actuación que prevea cómo ha de regirse el intervalo inmediatamente posterior a la retirada de las tropas de la ONU.

Los difíciles equilibrios religiosos y políticos en El Líbano

En El Líbano se reconocen oficialmente 18 grupos religiosos, que comparten el poder de una manera ordenada y pactada, conocida como confesionalismo político. Desde la instauración del Estado libanés después de la Segunda Guerra Mundial la organización de su Gobierno ha intentado mantener una interacción razonablemente equilibrada entre los diferentes grupos sociales y religiosos que vivían en él. Traducido a la práctica política, esto significa que, dentro de un sistema denominado República Democrática Parlamentaria, los puestos más relevantes tienen que ser asignados, forzosamente, de siguiente manera: el presidente debe de ser católico maronita; el primer ministro; musulmán suní; el viceprimer ministro, cristiano ortodoxo; y el presidente del Parlamento, musulmán chií.

Aunque al inicio el porcentaje de cristianos era superior al de otras confesiones, en la actualidad los musulmanes constituyen aproximadamente el 60% de la población. Los musulmanes tienden a buscar apoyos en otros países de religión musulmana, entre ellos algunos de intereses divergentes, como Siria e Irán, y los cristianos esperan la ayuda de los países cristianos de Occidente. Aunque esto sería suficiente para explicar algunos de los problemas de gobierno en el país, el escenario se complica con la presencia de un gran número de palestinos que llegaron a partir del año 1948, en calidad de refugiados tras la proclamación del Estado de Israel. En el año 2007 continúan viviendo en territorio libanés alrededor de 400.000 palestinos distribuidos en varios campos de refugiados, aunque muchos otros se han integrado entre la población autóctona libanesa, sin dejar por ello de sentirse implicados en los problemas derivados de la confrontación entre el Gobierno de Israel y la población no judía de Palestina.

La decisión de trasladar a los elementos armados palestinos desde Jordania a El Líbano, a principios de la década de los años setenta, intensificó los ataques de los comandos palestinos hacia posiciones israelíes desde El Líbano, con las consiguientes represalias israelíes sobre las bases palestinas. El radicar en El Líbano el cuartel general de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), ha tenido otras consecuencias, que los psicólogos políticos denominarían de fallos de percepción, por los que los grupos de palestinos armados han ido lentamente considerando el territorio libanés como parte de su propio territorio, y desarrollando planes de insurgencia que no respetaban el hecho de que había una autoridad superior, un Gobierno de un Estado, el libanés, cuyas normas y leyes estaban obligados a obedecer.

Probablemente debido a toda la mitología que en el ideario de los países de la zona se ha ido creando respecto al derecho de los palestinos a defenderse de la expulsión, el Gobierno libanés ha reaccionado muy tímidamente ante la creciente actividad ilegal de los grupos radicales palestinos, y durante décadas les ha permitido una autonomía que favorecía el aumento de dichas actividades ilegales, el nacimiento de otros grupos guerrilleros de ideologías diversas dentro del conglomerado palestino, y una creciente osadía en la planificación de acciones antiisraelíes, que llegaban a significar al territorio libanés como objetivo enemigo desde la perspectiva del Estado de Israel. En una rueda de espiral, esto a su vez ha debilitado cada vez más al Gobierno de El Líbano, lo que ha despertado deseos de dominio por parte de otros Estados vecinos, especialmente Siria, que considera a El Líbano como parte de su territorio, desgajado a principios del siglo XX.

Fuerzas Interinas de Naciones Unidas para El Líbano (FINUL)

El 11 de marzo de 1978, cinco días después de que el Ejército de Israel ocupara el sur de El Líbano, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó las resoluciones 425 y 426, a través de las cuales se decidía montar las FINUL, para detener la actividad unilateral de Israel en el sur de este país, que se había justificado como respuesta a las incursiones de palestinos sobre territorio israelí desde esta zona. Las resoluciones establecían el envío a la zona las FINUL: no se pensaba entonces que el mandato iba a prolongarse durante más de 20 años.

Los objetivos, tal y como estaban expresados en la resolución 425, eran reafirmar la paz y la seguridad internacional y «ayudar al Gobierno libanés a restaurar eficazmente su autoridad sobre esa zona.»

La resolución 425 establecía dos requisitos:

1. El estricto respeto de la integridad territorial, de la soberanía y de la independencia política de El Líbano, dentro de sus fronteras reconocidas internacionalmente.
2. Se exigía a Israel el cese inmediato de sus acciones militares contra la integridad territorial de El Líbano y la inmediata retirada de sus tropas del territorio libanés.

Israel no se retiró completamente del sur de El Líbano hasta el año 2000. La paz y la seguridad completas en el sur de El Líbano todavía no se han logrado afirmar, y la ONU sigue trabajando para conseguir detener la actividad militar de varios otros actores no-estatales, que se disputan la autoridad sobre este territorio.

Difícil tarea, ya que controlar la zona fronteriza sur sigue siendo un objetivo deseable para las otras partes enfrentadas, que resienten la presencia de las fuerzas de paz, por lo que con el tiempo las FINUL llegó a convertirse en objetivo de las milicias cuyos planes de dominio quedaban obstruidos a través de la presencia de las fuerzas de Naciones Unidas.

Con el paso de los años, El Consejo de Seguridad ha procedido a introducir las adaptaciones requeridas por cada momento en la zona, por lo que se le fueron añadiendo ayudas provenientes de otras organizaciones pertenecientes también a Naciones Unidas, así como expertos de varios tipos, y observadores desarmados. Periódicamente se estudiaba la posibilidad de cambiar el número total de sus efectivos, o reestructurar su composición, pero los informes del secretario general de la ONU siempre pedían que el mandato de mantenerlas sobre el terreno se prolongase, al menos, otros seis meses, pues nunca se ha llegado a conseguir imponer

completamente la paz en esa región, principalmente a causa de que el mandato dado a dichas fuerzas no les proporcionaba la capacidad de resolver los problemas de la zona y así estabilizar la región.

Además, el Gobierno libanés nunca llegó a trasladar a la zona efectivos militares suficientes para sustituir a las fuerzas de Naciones Unidas, a pesar de los reiterados llamamientos del secretario general de la ONU, y del Consejo de Seguridad, que anualmente solicitaban del Gobierno de El Líbano que acelerase su despliegue de tropas en la zona, y asumiera todas las tareas que se le habían asignado desde las resoluciones 425 y 426. El Gobierno libanés progresaba muy lentamente en el despliegue de unidades en la zona, y éstas eran de carácter policial más bien que militar, al mismo tiempo que aumentaban las violaciones de la zona fronteriza. Poco a poco, las autoridades libanesas aceptaron, de hecho, el control de la zona cercana a la frontera delimitada por la ONU por *Hezbollah*, cuyos miembros trabajaban vestidos de civiles, mantenían el orden público, y en algunos poblados proporcionaban servicios educativos, médicos y sociales.

En agosto del año 2000, y después de algunos sangrientos incidentes en los que murieron tres palestinos y otros 20 fueron heridos, y a continuación *Hezbollah* tomó prisioneros a tres soldados israelíes, el Gobierno libanés desplegó una fuerza de seguridad mixta, de 1.000 oficiales y tropa, que fijó su sede en Marjayoun y Bint Jubayl, y comenzaron labores de patrulla incluyendo ocasionales controles de carretera. En septiembre, el Ejército libanés se desplegó en Jezzine, después de que las tropas de *Hezbollah* que lo ocupaban *de facto*, lo desocuparan.

Es de suponer que al Gobierno de El Líbano no le compensara un enfrentamiento frontal con Israel para defender a grupos de palestinos que no le obedecían ni respetaban sus compromisos internacionales. El territorio de El Líbano actuó frecuentemente como una caja de resonancia de las tensiones que se producían en Israel y en los territorios palestinos ocupados, en donde las represalias contra los palestinos aumentaron considerablemente, especialmente en el ámbito cualitativo. A pesar de los reiterados llamamientos del Consejo de Seguridad al Gobierno de El Líbano, pues en todas sus resoluciones sistemáticamente solicitó de éste que tomara las medidas adecuadas para asegurar la restitución de su autoridad efectiva en toda la zona sur, incluyendo el envío de tropas militares, el Gobierno libanés mantuvo la postura de no desplegar dichas fuerzas, y no interferir en la zona, hasta que no hubiera una paz completa con Israel. Posteriormente, aceptó enviar una fuerza conjunta de seguridad, con capacidad

para intervenir en casos de necesidad de respuestas rápidas ante incidentes concretos.

Cuando, en el año 1982, Israel volvió a invadir El Líbano llegando a rodear su misma capital, Beirut, desatando una guerra civil destructiva y sangrienta que duró tres años, las FINUL permaneció detrás de las líneas israelíes, debido a que su mandato limitó su papel a proporcionar protección y asistencia humanitaria a la población local en la medida de lo posible.

En febrero de 1984, convencidos de que la misión pacificadora que les había sido encomendada tenía poco sentido en las circunstancias de enfrentamiento que se vivían, Estados Unidos, Gran Bretaña e Italia decidieron retirar sus tropas de la fuerza multinacional, y dos meses más tarde lo hizo Francia. El contingente quedó reducido a 2.000 efectivos.

En el año 1985 finalmente Israel se retiró parcialmente, reteniendo el control de una zona en el sur de El Líbano que le sirviera de colchón, pero las hostilidades continuaron entre el Ejército de Israel, con las fuerzas auxiliares, y grupos libaneses que resistían la ocupación israelí.

Esta situación se prolongó durante más de diez años, hasta que en abril del año 2000, y gracias en buena medida a las presiones ejercidas por Occidente, Israel notificó al secretario general de la ONU su intención de retirar las tropas israelíes del sur de El Líbano, cumpliendo así las resoluciones 425 y 426 (de 1978), con el propósito de colaborar completamente con Naciones Unidas. El secretario general y el Consejo de Seguridad iniciaron una serie de medidas para asegurar que dicha retirada iba a tener las consecuencias deseadas por todas las partes.

Primeramente, se organizaron una serie de reuniones, en las que la ONU estaba representada por un enviado especial, el noruego Terje Roed-Larsen, el comandante de las FINUL, y un equipo de expertos. Estas reuniones incluyeron no sólo a los Gobiernos de Israel y de El Líbano, sino también a Estados de la región interesados, entre ellos Egipto, Siria y Jordania. También se reunieron con la OLP y con la Liga de Estados Árabes. El secretario general, además, realizó una consulta con los Estados miembros interesados, incluyendo a aquellos que habían contribuido con tropas a las FINUL. Paralelamente, un equipo de cartógrafos, acompañados de militares y jurídicos, trabajó sobre las concreciones técnicas de definición de zona.

La retirada de las tropas de Israel no fue sencilla, desarrollándose entre el 16 y el 25 de mayo, en medio de intercambio de fuego, y la ocupación de pueblos por grupos libaneses que represaliaban a quienes habían colaborado con Israel, lo que tuvo como consecuencia que una cantidad numerosa de miembros de las fuerzas auxiliares se trasladaran a Israel con sus familias.

De acuerdo con el informe que emitió el secretario general y ratificó el Consejo de Seguridad, y después de que el enviado especial visitara Israel, El Líbano y la República Árabe Siria, el equipo de cartografía y las FINUL delimitaron sobre el terreno una línea que, aunque no fue una demarcación formal de la frontera, pretendía:

«Identificar una línea sobre el terreno que confirmara las fronteras reorganizadas internacionalmente de El Líbano» (Informe ONU, 2007).

Sin quedar completamente contentos con la línea, los Gobiernos de Israel y de El Líbano la aceptaron como responsabilidad de Naciones Unidas, y afirmaron que la respetarían. Israel debería de retirarse por detrás de esa línea, a la que se denominó Línea Azul.

A finales de junio ya se habían establecido una serie condiciones para que todo funcionara adecuadamente. El secretario general en su informe, y el Consejo de Seguridad, dejaron claro al Gobierno de El Líbano que las FINUL le ayudarían, pero que era su responsabilidad asumir las funciones de orden público y que debería de proceder al despliegue de sus Fuerzas Armadas en el territorio desocupado por Israel cuanto antes.

Las FINUL se aumentó ese mismo año 2000, pasando en una primera etapa de 4.513 a 5.600 efectivos, para llegar a aproximadamente 7.935, en ocho batallones más unidades de apoyo, una vez que se confirmara la completa retirada israelí. Los países contribuyentes con tropas se aumentaron con la incorporación de Finlandia, Ghana, Irlanda, Nepal, Fidji y la India. En espera de la aprobación del Consejo de Seguridad sobre la incorporación de dos batallones de Infantería con alto grado de autosuficiencia y disponiendo de todos los medios de despliegue por sí mismos, el comandante desarrolló un plan de despliegue con los recursos existentes combinando patrullas móviles, bases de patrullas y puestos de observación temporales.

La ONU asumió, asimismo, tareas humanitarias de reconstrucción y ayuda a la población civil.

El papel de las FINUL se hizo cada vez más necesario, especialmente en prevención de incidentes debidos a límites o fricciones. En un principio, las violaciones más frecuentes por la parte libanesa eran las que realiza-

ban los pastores. Más tarde, cuando se afirmó *Hezbollah* en la zona, las violaciones fueron de tipo muy diferente, tal y como se explica en otra parte de este capítulo. Las FINUL realizaban una tarea que combinaba actuaciones de patrulla y de negociación. Ya en el año 2001 se las reforzó con 51 miembros militares de la ONU de vigilancia de la tregua. Asimismo, en este año las FINUL comenzó a asumir tareas humanitarias, ayudando a la población civil con atención médica, proyectos de agua, equipamientos y servicios para escuelas y orfanatos, así como con la provisión de servicios sociales a los necesitados.

Esto no debió de agrandar a *Hezbollah*, cuyo personal en varias ocasiones restringió la libertad de movimiento de las FINUL e interfirió con su despliegue. En la resolución 1365 (de 2001) del Consejo de Seguridad se pidió a las partes que aseguraran que las FINUL tuviese total libertad de movimientos en su área de operaciones. A pesar de ello, esta actitud continuó, registrándose el incidente más grave el 4 de abril de 2002, cuando unos 15 miembros de *Hezbollah* obligaron a una patrulla del grupo de observadores en El Líbano a que se pararan y les agredieron con las culatas de sus rifles, dejando tres heridos, uno de ellos grave. Después de este incidente la ONU se replanteó un proyecto previo de reducción de fuerzas en la zona, que se pospuso, aunque no afectó a la decisión ya tomada de estabilizar dicha fuerza en 2.000 efectivos para finales del año 2002. Pero sí se logró que el Gobierno libanés comenzara un tímido despliegue de sus Fuerzas Armadas en la zona.

Los ataques contra las fuerzas internacionales se han prolongado durante años, ya que vemos que en la resolución 1583 (de 2005) del Consejo de Seguridad, se condenan todos los actos de violencia y:

«En particular los incidentes ocurridos recientemente en ambos lados de la Línea Azul, en los que resultaron muertos y heridos observadores militares de las Naciones Unidas» (Informe ONU 2007, p. 17).

Según algunas fuentes (*El Mundo*, 2004) en 28 años, habían perdido la vida 257 miembros de las FINUL a causa de ataques o accidentes. En este momento ese número ha aumentado.

Las minas terrestres

Otro problema lo constituía la existencia de gran cantidad de minas, y munición sin detonar, en la parte libanesa del territorio del que se había retirado Israel. Esto obligó a las FINUL a complementar sus patrullas

terrestres con otras aéreas. En varios de los informes del secretario general se pedía que se reforzara las FINUL con unidades especializadas en desmontaje de minas, lo que comenzó ya en el año 2000, con dos unidades aportadas por Suecia y Ucrania. En la ciudad de Tiro se creó una célula de actividades relacionadas con las minas, con la ayuda del Servicio de Acción sobre Minas, de Naciones Unidas, cuya cooperación en El Líbano fue muy intensa. En el año 2001, el Consejo de Seguridad, dentro de su resolución 1365, animó a la ONU para que proporcionase más ayuda en el desminado, incluyendo mapas adicionales y registros sobre la localización de las minas. El desminado continuaría siendo objeto de preocupación del secretario general en todos sus informes, hasta 2006, recomendando que se mantuvieran las unidades de remoción de minas. En el año 2003 se da un paso cualitativo en este tipo de actividad, al solicitar del Gobierno de El Líbano que participe más activamente en las tareas de desminado, ocupándose Naciones Unidas de proporcionar las enseñanzas necesarias para ello, así como mapas de localización.

En el informe del secretario general al Consejo de Seguridad, de 20 de enero de 2004, se constata el gran éxito de los esfuerzos de desminado realizados por la ONU con la ayuda de diversos asociados. Se afirma que se han vuelto a hacer productivos más de medio millón de metros cuadrados de tierras que anteriormente estaban contaminadas, localizándose y destruyéndose más de 20.000 minas terrestres, y despejando totalmente unos 4,8 millones de metros cuadrados.

Las violaciones de la Línea Azul

Un repaso a los informes del secretario general de la ONU sobre las violaciones a la línea de seguridad establecida desde la retirada de Israel, la denominada Línea Azul, y las actividades de las FINUL, presentados ante el Consejo de Seguridad cada seis meses, nos muestra con claridad que la situación continuó siendo muy inestable a causa de la falta de respeto a las diversas resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, tanto por la parte israelí como por las fuerzas insurgentes. Sólo después de que el Gobierno israelí se comprometiera a terminar con las violaciones, debidas en aquella época fundamentalmente al paso de patrullas, para julio del 2000, aceptó el Gobierno libanés el despliegue de sus fuerzas en la zona.

También se acordó entonces establecer un enlace entre el jefe de operaciones de la Fuerzas de Defensa de Israel (FDI) y el director de Seguridad

General de El Líbano, así como con la cadena de mando normal de cada lado. Esto permitió una comunicación rápida y fluida entre las partes, permanentemente apoyadas por las FINUL, que hacía de almohadilla aliviando tensiones y ocupándose de que se tomaran medidas rápidamente cuando se producían incidentes

Por su parte, Israel pronto comenzó a violar el espacio aéreo libanés, con incursiones a veces bastante profundas de sus aviones, que en principio era de reconocimiento, pero que con el tiempo se convirtieron en vuelos intimidatorios, pasado a gran velocidad y muy baja altura sobre los poblados y atemorizando a sus habitantes. Esto sucedió, muy especialmente, a partir del estallido de incidentes violentos, en el año 2002, que coincidieron con el aumento de las tensiones entre israelíes y palestinos en Israel y en los territorios ocupados.

A partir de mayo de 2002, *Hezbollah* y otros grupos palestinos no identificados, llevaron a cabo actividades militares contra Israel, especialmente en la zona de las granjas de Sheb'a, zona en la que afirmaba el Gobierno libanés que la Línea Azul no era válida, lo que a su vez no era compatible con las resoluciones del Consejo de Seguridad.

De acuerdo con el informe del secretario general, de 12 de junio de 2002, durante ese año Israel violó el espacio aéreo libanés casi a diario con incursiones sin justificar, que frecuentemente penetraban profundamente en el espacio aéreo de El Líbano. *Hezbollah* mantuvo su presencia visible en las proximidades de la Línea Azul, tanto militarmente como en actividades humanitarias.

Las actividades militares más frecuentes de *Hezbollah* consistieron en fuego antiaéreo, especialmente en la zona de las granjas de Sheb'a, lo que también significaba violar los acuerdos. Más tarde, esos ataques contra los aviones israelíes se potenciaron y evolucionaron, transformándose en ataques con armamento sofisticado, y cualitativamente distinto, al empezar *Hezbollah*, en el año 2004, a lanzar cohetes contra poblaciones situadas en el territorio de Israel, causando víctimas civiles y complicando todavía más la situación. El periodo más largo de calma se registró entre enero y julio de 2003, pero nunca hubo paz completa en la zona, y en el informe de julio de 2004 se puede leer que solamente había habido un mes en que no se registraran enfrentamientos entre las partes, a pesar de que tanto Israel como El Líbano proclamaban su deseo de evitar la desestabilización de la zona. Ya entonces advertía el secretario general en su informe de que existía el riesgo de que las violaciones aéreas por

parte de Israel tuvieran la consecuencia de que se agravaran las hostilidades y las partes llegaran a un conflicto, y también advirtió sobre el hecho de que los disparos antiaéreos de represalia de *Hezbollah* ponían en peligro vidas humanas. Como consecuencia de la actitud de las partes, el mandato del Consejo de Seguridad continuó renovando la presencia de las FINUL cada seis meses, hasta hoy. Los periodos de calma eran frecuentemente seguidos de episodios de hostilidades, ya que las tensiones entre el Gobierno de Israel y la población palestina no han disminuido en todo el periodo.

En el mes de enero de 2005 se produjeron, por primera vez, violaciones de la Línea Azul consistentes en incursiones aéreas.

Un informe realizado por la misión de evaluación del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en El Líbano, entre el 8 y el 14 de mayo de 2005, asegura que en la zona de operaciones de las FINUL la calma era frágil, con frecuentes periodos de tensión. También se afirma que las violaciones de la Línea Azul fueron, en la mayoría de los casos, violaciones aéreas repetidas cometidas por aviones a reacción, helicópteros y aeronaves sin tripulación israelíes, mientras que por la parte libanesa fueron cometidas fundamentalmente por los pastores. En mayo, la escalada de hostilidades incluyó intercambio de disparos entre *Hezbollah* y las FDI, y elementos armados no identificados lanzaron un cohete. El 29 de junio ambas partes cruzaron un intenso tiroteo en la zona de las granjas de Sheb'a, con resultado de un soldado israelí muerto y otros cuatro heridos, así como un número desconocido de muertos entre los militantes de *Hezbollah*.

El secretario general de la ONU declaró que las condiciones de deterioro eran reales en la zona, y afirmó que el desarrollo económico del sur de El Líbano iba inseparablemente unido a la paz y la seguridad, pidiendo a todos los actores internacionales que hicieran esfuerzos para ayudar a la rehabilitación y el desarrollo económicos de El Líbano.

Actividad de la ONU tras el asesinato del ex primer ministro, señor Hariri

Aunque las fuerzas de la ONU en El Líbano se habían ocupado fundamentalmente de preservar la paz y la estabilidad en el sur de El Líbano, intentando además, aunque durante muchos años en vano, que se restituyera la soberanía del Gobierno de El Líbano en esa zona, la situación en el resto

del territorio nacional libanés no era especialmente estable, entre otras razones debido a la ocupación militar de tropas sirias, que habían entrado para asegurar la paz del territorio después de la guerra civil de 1982-1985, y no se habían retirado.

Un sector de demócratas, principalmente cristianos, mantenía una postura opuesta a dicha presencia militar. El 14 de febrero de 2005, unos de esos demócratas, el ex primer ministro Rafik Hariri murió como consecuencia de la explosión de una bomba a su paso. Este asesinato, que muchos han imputado a elementos cercanos a Siria, trajo todavía mayor inestabilidad al país, pues fue el inicio de grandes manifestaciones, provocó la dimisión del Gobierno, se produjeron varios atentados con bomba en diversas zonas de Beirut, y fueron asesinados un periodista y otro político. También se produjo un atentado contra el convoy del ministro de Defensa.

La situación propició la resolución 1559 (de abril, 2005) en la que se exigió la completa retirada de las tropas sirias y el desarme de las facciones armadas, incluida *Hezbollah*. Las tropas sirias se retiraron, pero *Hezbollah* no se desarmó. A petición del Gobierno de Beirut, en esta misma resolución se creó la Comisión Independiente de Investigación (CII) para asistir a las autoridades libanesas en la tarea de identificar a los que perpetraron el atentado con la bomba terrorista que mató al señor Hariri. Posteriormente, la resolución 1636 (de octubre de 2005) que siguió a la presentación del primer informe de la CII, recomendaba tomar medidas contra algunos sospechosos identificados por ésta; y más tarde, la resolución 1644 (de diciembre, 2005) después del segundo informe de la CII, mencionaba por vez primera la posibilidad de crear un Tribunal Internacional para juzgar a los sospechosos (Geouffre de la Pradelle, 2007).

En los meses de mayo y junio se realizaron elecciones parlamentarias, que esta vez fueron libres y sin trampas, y dieron un importante triunfo a *Hezbollah* en el sur del país.

Entre el 8 y el 14 de mayo de 2005, un equipo enviado por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en El Líbano de la ONU realizó una evaluación de la situación, con el objeto de ayudar al secretario general a decidir sobre la actividad de las FINUL en territorio libanés. Como resultado de su trabajo, esta misión constató que las FINUL seguía necesitando una combinación de Infantería armada y observadores no armados, para poder llevar a cabo las funciones encomendadas. También recomendaron no disminuir ni reconfigurar la fuerza internacional.

La resolución 1614 (de 2005) del Consejo de Seguridad que siguió, no se limitó a exhortar al Gobierno de El Líbano para que impusiera su autoridad enviando fuerzas a la zona sur del país, como se había dicho en todas las resoluciones anteriores desde el año 2000, sino que esta vez, al tiempo que se reiteró la necesidad de que mantuviera el control y el monopolio del uso de la fuerza en todo el territorio, se manifestó el beneplácito del Consejo para que el secretario general analizase, junto con el Gobierno de El Líbano, los pasos necesarios para ampliar la autoridad del gobierno legítimo en el sur.

Nuevamente la guerra

Hezbollah continuó lanzando misiles contra territorio israelí desde la zona de la Línea Azul. El 12 de julio de 2006 se recrudecieron las hostilidades, después de que *Hezbollah* cruzara la Línea Azul y secuestrara a dos soldados israelíes, asesinaran a otros tres, e hirieran a otros tres más. A esto siguieron una serie de combates entre las tropas israelíes y *Hezbollah*, que pretendía hacerse con las posiciones ocupadas por aquéllos. Las represalias de Israel fueron masivas, por tierra, mar y aire, y llegaron a Beirut, destruyendo de paso numerosos puentes y carreteras dentro de El Líbano, más allá de la zona controlada por la las FINUL. Los bombardeos de barrios civiles en Beirut por parte de las fuerzas de Israel sólo fueron aprobados por Estados Unidos. La ONU perdió a cinco miembros de sus efectivos, y tuvo también numerosos heridos. Las circunstancias de esas muertes no agradaron a nadie, pues se había avisado a las tropas israelíes, antes de que la bombardearan, de que se trataba de un puesto de la ONU y no de una base de *Hezbollah*.

El número oficial de bajas en esta guerra fue el siguiente:

- En El Líbano: 1.187 muertos; 4.092 heridos; 1.000.000 de desplazados (735.000 se movieron dentro de El Líbano, y 230.000 se marcharon fuera) incluido el desplazamiento de unos 16.000 refugiados palestinos.
- En Israel: 43 civiles y 117 soldados muertos; 33 heridos con lesiones graves y 68 con lesiones moderadas, 300.000 desplazados, y más de un millón tuvo que vivir durante esos días en refugios.
- Los daños materiales también fueron cuantiosos, especialmente en El Líbano, en donde se han evaluado en 3.600 millones de dólares, incluida la destrucción de 80 puentes, 600 kilómetros de carreteras, 900 fábricas, mercados, granjas y otros edificios comerciales, puertos, plantas de tratamiento de aguas y desechos, diques y plantas de electricidad, y

25 estaciones de combustible. Se estima que se destruyeron 15.000 hogares.

En agosto de 2006, el secretario general de la ONU, Kofi Annan, visitó personalmente el sur del país. Después de esta visita, el secretario general apoyó las demandas de varios países europeos, especialmente Francia, de aumentar el número de tropas internacionales en el sur de El Líbano. Antes de que se iniciaran los ataques masivos contra territorio libanés, en julio de 2006, el contingente de ONU allí era de 1990 militares (aportados por Francia, China, Ghana, la India, Irlanda, Italia y Polonia). Esta fuerza se reforzaba con 50 observadores militares, y unos 400 civiles dedicados a labores de apoyo, entre ellos 300 libaneses. El secretario general solicitó del Consejo de Seguridad aumentar este contingente hasta 15.000 efectivos.

Más tarde, el secretario general se empeñaría personalmente en conseguir convencer al primer ministro israelí, Ehud Olmert, para que levantara el embargo de hecho sobre El Líbano. Desde el 14 de julio de 2006, Israel mantenía un bloqueo sobre los puertos y aeropuertos libaneses, amparado en el argumento de que era necesario para evitar la penetración de las armas dirigidas a *Hezbollah*, pero que tenía la consecuencia secundaria de ahogar la economía libanesa, ya que El Líbano importa el 85% de sus bienes de consumo (Zarzuela, 2006).

La ONU consigue renovar el compromiso de las FINUL

La decisión de renovar una vez más la presencia de Naciones Unidas en el sur de El Líbano, a través del mandato otorgado para enviar una reforzada FINUL II se tomó por el Consejo de Seguridad en agosto del año 2006, en la resolución 1701, que exigía el cese de hostilidades, en un intento de impedir que la llamada «guerra de los 34 días» pudiera continuar o repetirse. La decisión se tomó tarde, y sólo después de que Israel no lograra imponerse sobre *Hezbollah*, y de un acuerdo entre Francia y Estados Unidos, con el beneplácito de Gran Bretaña.

La resolución exige la retirada de la milicia guerrillera *Hezbollah*, y de las tropas israelíes, a las que deben de reemplazar los nuevos 15.000 soldados de las FINUL, con el mandato de controlar el cese de hostilidades, acompañar y apoyar a las Fuerzas Armadas de El Líbano para que se desplieguen por la zona sur de su Estado, y ayudar a la población civil desplazada para que pueda regresar a sus hogares, al tiempo que se

aseguran de que llegue la ayuda humanitaria a todos los civiles. Para apoyar el mandato, se aprobó un catálogo de 83 Reglas de Enfrentamiento (ROE) que robustecen al contingente, en la medida en que está autorizado para usar la fuerza, incluso la letal, contra actividades hostiles que impliquen una amenaza grave para la vida o integridad física de sus miembros, y se hace cargo de la nada fácil tarea de interceptar el movimiento de armamento no autorizado, incluyendo armas, municiones y explosivos. Este mandato es un intento de evitar el envío de armas desde Siria o desde Irán, hacia los movimientos guerrilleros, tanto palestinos como de otro tipo. Con estas ROE:

«Se resolvía, al menos, la parálisis que ha sido una constante en las operaciones de paz de Naciones Unidas (Ballenilla y García Gamarra, 2007, p. 60).

Del envío de la mayor parte de estas tropas se responsabilizaron países miembros de la Unión Europea, que se hizo cargo de una cuota de entre 5.000 y 7.000 efectivos, aportados principalmente por Italia, España y Francia. Igualmente, Italia se ha hecho cargo (reemplazando a Francia) de la célula militar central, que coordina a esta fuerza multinacional desde Nueva York.

España participa con un batallón integrado por 1.100 efectivos, encuadrado en la Brigada Multinacional Oriental, al mando del general francés Alain Pellegrini, en la que España asumió el mando de uno de los dos sectores en los que se divide el área de operaciones, cubriendo 58 kilómetros del total de 110 que abarca la Línea Azul. Bajo mando español están los batallones de India, Indonesia, Nepal, y una unidad de protección de la fuerza de Malasia.

El reto para Europa es conseguir que en esa zona se instaure una seguridad sostenible.

El Gobierno libanés realiza esfuerzos de recuperación de soberanía

El informe del secretario general de julio de 2006 constató que entre enero y junio de ese año se había intensificado la actividad militar de *Hezbollah* en la zona del sur.

En este periodo, el Gobierno libanés dio una serie de pasos afirmativos para consolidar su presencia en la zona. Se nombró un nuevo coordinador del Gobierno con las FINUL, se decidió que la Oficina de Enlace del

Ejército compartiera los locales con el Cuartel General de las FINUL en Naqura, nombrar oficiales de enlace con los batallones de las FINUL, y estrechar la colaboración entre las fuerzas internacionales y las libanesas en el terreno. Por su parte, el secretario general animó al Gobierno libanés a establecer un mecanismo de planificación conjunta, con miembros de las Fuerzas Armadas de El Líbano y de las FINUL.

Como respuesta a los requerimientos del Consejo de Seguridad, establecidos en la resolución 1701 (2006), el Gobierno de El Líbano está desplegando un número importante de fuerzas en la zona sur, hasta llegar a los 15.000 que igualarían el esfuerzo internacional. Pero el papel de *Hezbollah* no ha disminuido, y a su poder militar acrecentado por la posesión de misiles, añade la influencia política que le ha proporcionado su éxito en las urnas.

Por otra parte, a partir de mayo de 2007, el Gobierno libanés ha hecho frente militarmente a alguno de los grupos que pretenden liderar la insurgencia palestina desde dentro de los campos de refugiados, librando intensas batallas contra ellos. Comenzando el 20 de mayo de 2007, la así llamada Crisis de los Campamentos ha constituido el mayor esfuerzo conocido hasta la fecha de intento de parar a un grupo armado, autotitulado defensor de los palestinos, dentro de los campamentos de refugiados, por parte de Gobierno libanés.

También se ha enfrentado al grupo *yihadista Yund al-Sham* (los soldados de Siria) que parecen estar implicados en los atentados contra objetivos cristianos en varias provincias del país y ciertos barrios de Beirut (Álvarez-Osorio, 2007).

Los equilibrios de poder en una región convulsionada

El Líbano era desde el principio un país con rasgos de debilidad, tales como la fragmentación de su sociedad, especialmente por motivos religiosos, y posteriormente debidos a la llegada masiva de refugiados palestinos que no se conformaron con su situación y en lugar de intentar integrarse entre la población del país de acogida, crearon estructuras de tipo militar, en forma de guerrillas y grupos terroristas, decididos a recuperar los territorios que habían perdido, e instalaron en El Líbano sus cuarteles generales. La primera fuente de fragmentación, el factor religioso, había sido inteligentemente neutralizada a través de la organización confesional de las estructuras de poder político dentro de las instituciones del Estado,

y esta forma de Gobierno había funcionado suficientemente bien durante décadas, hasta el punto de que El Líbano llegó a ser un ejemplo de prosperidad económica, habiendo montado una red financiera capaz de atraer los capitales de la rica zona de Oriente Medio.

Pero el segundo factor de fragmentación, el que le llegó desde el exterior en años posteriores, tenía la capacidad de debilitar fundamentalmente a unas estructuras políticas que no se habían concentrado en la construcción de un aparato militar siquiera similar a su entramado económico.

Para la insurgencia palestina hubiera sido importante dominar, aunque sólo fuese parcialmente, las estructuras de poder de otro Estado de la región, ya que esto le permitiría reforzar su capacidad de luchar contra las imposiciones del Estado de Israel y, tal vez, recuperar la parte del territorio que originalmente era su hogar, o al menos aquella que le había sido adjudicada por Naciones Unidas en el momento de la creación de Israel. Y mejor si ese otro Estado se encontraba en una zona fronteriza con el objetivo de sus reclamaciones.

En este marco, El Líbano podía resultar un lugar muy apropiado para intentar el logro de tales objetivos, en función de su posición geográfica, su debilidad militar y la fragmentación religiosa y social que se ha expuesto anteriormente.

Pero el Gobierno de Israel no podía dejar de comprender tales intereses. El que El Líbano se hubiera convertido en el centro financiero de la región, lo que le proporcionaba una capacidad de influir en la prosperidad de toda la zona y le robustecía como actor regional, podía haber actuado de contrapeso a su debilidad en otros campos, pero también atraía el interés de otros Estados con deseos de convertirse en poderes regionales. Estados vecinos que tenían interés en el reforzamiento de los grupos palestinos como forma de debilitamiento de Israel y de El Líbano, pero que también competían entre sí.

La guerra de 1982-1985 supuso la confirmación de Siria como actor central, lo que resultaba difícil de aceptar para Irán, que capitalizó para sus intereses nacionales el enfrentamiento entre palestinos e israelíes a través de la guerrilla llamada *Hezbollah*, a la que financiaba y dirigía.

A los intereses económicos de la región, ampliamente considerada, les venía bien la existencia de El Líbano financieramente sólido, pero no si en su territorio actuaba la insurgencia palestina rompiendo el equilibrio de la zona. Estos cálculos fueron parte de las razones que llevaron a los ataques de Israel en más de una ocasión, pero que resultaron especialmen-

te destructivos en el año 1982, ya que llevaron a la guerra civil. En esta ocasión, se reforzó la capacidad de influencia de otro Estado fronterizo: Siria, cuya ocupación militar del país ayudó a terminar con el conflicto armado, y se prolongó de manera que parecía interminable. Otro reto para Israel, que podía reforzar su capacidad de resistencia frente a una posible potenciación de los grupos armados palestinos haciéndose con el control de la zona sur de El Líbano, fronteriza con los territorios que consideraba propios. Adicionalmente, podría resultar atractivo controlar el fértil valle de la Bekaa y los acuíferos de las granjas de Sheb'a. Esta operación no hubiera resultado difícil para Israel militarmente.

Rodeado por tan importantes actores militares, El Líbano probablemente no hubiera sobrevivido mucho tiempo como entidad política independiente si no hubiera sido por el apoyo que recibió de la comunidad internacional a través de la ONU, en buena medida promovido por las potencias europeas que forman parte del Consejo de Seguridad. A Europa le interesa que no se cambien los equilibrios de la región, demasiado cercana a la Unión Europea, y sobre todo, lugar estratégicamente importante en relación con las rutas mercantiles mediterráneas, entre ellas las del petróleo. Otro factor no menos interesante es el hecho de impedir que los conflictos entre musulmanes y judíos terminen con las vidas y las propiedades de los cristianos que han habitado Oriente Medio durante siglos y cuya población se está reduciendo drásticamente en las últimas décadas. Estos grupos cristianos también suponen un factor de modernidad, y sin duda de enlace con Europa.

La labor de Naciones Unidas en El Líbano ha sido extensa. Leyendo los informes semestrales del secretario general desde al año 2000 al 2006, hemos podido comprobar que ha cumplido muchas funciones, siendo de destacar:

- Restablecer el derecho del Estado libanés a existir como tal, después de la ocupación de parte del territorio por Israel en 1978.
- Fortalecer las posibilidades de independencia después de la guerra civil de 1982-1985, evitando la partición de su territorio por parte de otras fuerzas regionales.
- Delimitar cartográficamente la frontera sur de El Líbano con Israel, e imponer el respeto a la línea de demarcación establecida.
- Quitar las minas antipersonas que se encontraban en gran cantidad en la zona previamente ocupada por Israel, evitando así sufrimiento adicional a su población civil.

- Labores humanitarias de reconstrucción, educación y atención médica en la zona sur.
- Participación en proyectos de abastecimiento de agua potable, elemento importantísimo en la geografía que nos ocupa.
- Ayuda económica y técnica para la reconstrucción y desarrollo, de todo tipo, después de cada ataque iniciado por sus vecinos.
- Restablecer la paz y dar garantías de gobierno, después de los ataques israelíes en julio-agosto de 2006.
- Crear una Comisión encargada de realizar una investigación para desmascarar a los culpables del asesinato del ex primer ministro Rafik Hariri.
- Reforzar al Gobierno legalmente constituido después de la llamada Crisis de los Campamentos (palestinos) en mayo de 2007, evitándose con ello la entrada en la lucha por el poder de un nuevo grupo, que parece ser de tipo *yihadista*.

Conclusiones

De todo ello podemos sacar la consecuencia de que el papel de Naciones Unidas ha sido vital para restablecer el derecho de El Líbano a seguir existiendo como Estado soberano, evitando así su ocupación por parte de otros Estados más fuertes de la zona, o incluso de grupos no gubernamentales, como *Hezbollah*, probablemente evitando incluso su partición entre varios actores fuertes, lo que resultaría en una importante alteración del equilibrio de poder en la región de Oriente Medio.

En este sentido, la ONU está cumpliendo el papel que en relaciones internacionales se denomina equilibrador: aquel actor que intenta evitar que ninguno de los otros actores aumente desproporcionadamente su poder, para impedir que ponga en peligro la independencia de los demás.

Para lograr una convivencia que consiga un equilibrio entre la reconciliación y la justicia se impone un diálogo que considere el impacto de las tensiones pasadas y su posible influencia sobre la situación presente y futura. No será fácil restablecer la confianza entre las diversas partes libanesas que se enfrentan a causa de los problemas con los refugiados palestinos. Pero a través de la actividad del actor universal, que evita el desequilibrio de ese Estado o la posibilidad de que sea total o parcialmente absorbido por algún otro, se puede al menos mantener el *statu quo* hasta que se resuelvan los contenciosos más importantes que originan los conflictos armados en la actualidad, y se asegura su pervivencia hasta que su sociedad civil pueda volver a controlar la convivencia y los desa-

rollos políticos y económicos sin interferencias provenientes de fuerzas ajenas al Estado.

Bibliografía

- ÁLVAREZ-OSORIO, Ignacio: «La Crisis de los Campamentos en El Líbano», en *Nota de Prospectiva*, número 2/2007, Observatorio de Política Exterior Española, Fundación Alternativas, Madrid, 2007.
- BALLENILLA, M.: «Operación Kaffer Chouba. La resolución 1701 “Sobre el Terreno”», en *Ejército*, número 796, julio/agosto, Madrid, 2007.
- BARBANCHO, F. A.: «El Líbano, Estado fallido o Estado dentro de otro Estado», en *Ejército*, número 796, julio/agosto, Madrid, 2007.
- El Mundo*: «FINUL», «Las Fuerzas de la ONU» y «El teatro libanés, en Oriente Próximo: seis décadas en guerra», El Líbano, 2004.
- GEOUFFRE DE LA PRADELLE, G.; KORKMAZ, A. and MAISON, R.: «Lebanon: a Court Without the Law», en *Le Monde Diplomatique*, París, abril de 2007.
- HAUSER, K.: «FINUL: Mandato con músculo», en *BBCmundo*, 2004, en: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/international/newsid-5413000/5413876.stm>
- KINLOCH, P.: «International Peacekeeping, Disarmament and International Force: a Circular Proposition» en *Peacekeeping: Evolution or Extinction*, Disarmament Forum 3/2000, Instituto de Naciones Unidas para la Investigación de Desarrollo (UNIDIR) (ed.), Publicaciones de la ONU, Ginebra, 2000.
- ONU: «Informe sobre FPNUL, El Líbano, Antecedentes», 2007, en: <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/unifil/background.html> y <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unifil/index.html>
- SMITH, M.: «Regions and Regionalism», en *Issues in World Politics*, White, B.; Little, R.; & Smith, M. (eds.). Palgrave, McMillan, Nueva York, 2005.
- VIGNARD, K (ed.): «The Peacebuilding Commission», en *Disarmament Forum* 2/2007, UNIDIR, Ginebra, publicaciones de la ONU, 2007.
- ZARZUELA, A.: «La hora de las FINUL», en *Cambio* 16, 11 de septiembre de 2006.