



## Misión de paz en Líbano: un riesgo necesario pero no suficiente

J. Enrique de Ayala\*

**Tema:** El despliegue bajo la autoridad de Naciones Unidas de una importante fuerza multinacional en Líbano, para mantener el cese de hostilidades entre Israel y Hezbolá, ha propiciado una implicación militar sustantiva de Europa en el peligroso escenario de Oriente Medio. Esta misión suscita muchas cuestiones en relación con su ejecución, los riesgos a los que se enfrenta y las consecuencias que puede tener en la estabilización de una de las zonas más conflictivas del mundo.

**Resumen:** El 12 de julio de 2006 un grupo de milicianos de Hezbolá<sup>1</sup> se infiltró en territorio israelí<sup>2</sup>, capturó a dos soldados israelíes y mato a otros dos<sup>3</sup>. La reacción israelí desencadenó una batalla que, en 33 días, ha causado en Líbano la muerte de 1.140 civiles (de los que casi un tercio serían menores de 13 años) y heridas a más de 4.000, más de 900.000 desplazados, y la destrucción de 15.000 viviendas así como de una gran parte de las infraestructuras del país, daños cuyo coste de reposición se estima entre 7.000 y 10.000 millones de dólares<sup>4</sup>. En Israel ha habido 63 civiles muertos y 1.256 heridos, además de daños por un valor estimado entre 1.600 y 3.000 millones de dólares. En el campo militar, Hezbolá habría tenido entre 100 y 150 bajas, el Ejército y fuerzas de seguridad libaneses algo más de 100, y las Fuerzas de Defensa de Israel (FDI), 119<sup>5</sup>. La presión internacional para que se detuviera el conflicto, unida a la constatación de que no habría una solución militar rápida, lograron vencer la inicial reticencia de Israel y Estados Unidos (EEUU) a la imposición de un alto el fuego y finalmente, tras arduas negociaciones, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó el 11 de agosto la resolución 1701<sup>6</sup>, por la que se establecía un cese de hostilidades inmediato. Para garantizar su cumplimiento, el Consejo de Seguridad aumentaba hasta 15.000 el número de efectivos de la Fuerza Interina de Naciones Unidas en Líbano (FINUL)<sup>7</sup> y reforzaba su mandato. Tras muchas dudas relativas sobre todo al concepto de la operación, a la cadena de mando y a las reglas de enfrentamiento, al menos diez países de la Unión Europea (UE)<sup>8</sup>, además de Noruega y Turquía<sup>9</sup> y cuatro países asiáticos<sup>10</sup> han ofrecido

\* *General de Brigada del Ejército en la reserva. Su último destino fue como segundo jefe de la División Multinacional Centro-Sur, en Iraq*

<sup>1</sup> Hizb'Allah, el partido de dios, fue creado por los chiíes libaneses en 1982, con la ayuda de guardias revolucionarios iraníes, para enfrentarse a la ocupación israelí que llegó ese año hasta las afueras de Beirut. Se estima que podría tener hasta 30.000 militantes, 3.000 de ellos armados, de los que estarían activos entre 600 y 1.000. Su líder es Hassan Nasrallah.

<sup>2</sup> En la zona de Shetula, es decir, muy lejos de las granjas de Shebaa que Hezbolá considera ocupadas ilegalmente por Israel.

<sup>3</sup> Hubo además dos heridos. En la persecución subsiguiente murieron otros cinco soldados israelíes.

<sup>4</sup> Además, el bombardeo por la aviación israelí, el 14 y 15 de julio, de la central eléctrica libanesa de Jiyeh provocó el vertido al mar de 12.000 toneladas de petróleo, que han contaminado 140 kilómetros de costa.

<sup>5</sup> Los datos varían lógicamente mucho según las fuentes. Aquí se han utilizado los proporcionados por las agencias Reuters y France Press, por Israel National News y por fuentes gubernamentales libanesas.

<sup>6</sup> Entró en vigor el 14 de agosto tras su aprobación por el Gobierno libanés y el Parlamento israelí.

<sup>7</sup> UNIFIL en sus siglas en inglés. También llamada en castellano Fuerza Provisional de Naciones Unidas en Líbano (FPNUL).

<sup>8</sup> Aportarán fuerzas terrestres: Italia, 2.450; Francia, 2.000 (incluidos los 200 de la anterior FINUL); España, 1.100; Polonia, 500 (incluidos los 250 de la anterior FINUL); Bélgica, 400; Finlandia, 250; y Portugal, 140. Alemania, Grecia y Dinamarca aportarán unidades navales y aéreas. A falta de confirmación, Irlanda podría

participar en la fuerza multinacional en diversos grados<sup>11</sup>. Los países europeos jugarán el papel más importante, aportando más de la mitad de la fuerza y haciéndose cargo del mando de la operación<sup>12</sup>.

## **Análisis:**

### *La situación tras la guerra*

Lo que la resolución 1701 ha producido en Líbano es, técnicamente, un cese de hostilidades, no un alto el fuego, puesto que los beligerantes no han suscrito ningún acuerdo, sino que simplemente han aceptado la resolución de Naciones Unidas. La situación está lejos de ser estable, ya que el cese de hostilidades tendrá un carácter provisional mientras no se llegue a un acuerdo permanente entre las partes y, por tanto, puede romperse en cualquier momento. El refuerzo de FINUL y el compromiso de los países que participarán en ella, están encaminados a que esa ruptura no se produzca antes de que se llegue a un compromiso de paz, para el que harán falta enormes esfuerzos políticos y diplomáticos.

Israel no ha conseguido con su desproporcionada respuesta a la agresión de Hezbolá más que debilitar provisionalmente la capacidad operativa y logística del movimiento armado chií. La muerte de civiles y la destrucción de viviendas e infraestructuras lejos de desencadenar una reacción interna en Líbano contra Hezbolá, han aumentado de forma importante su apoyo popular incluso entre grupos no chiíes, con lo que la consecución de una paz separada con Líbano parece cada vez más lejana<sup>13</sup>. Las únicas novedades positivas para Israel son el despliegue del Ejército libanés en la zona sur, por primera vez desde 1978<sup>14</sup>, y el considerable refuerzo de FINUL con la importante participación de varios países europeos que alejarán, al menos temporalmente, a Hezbolá de las zonas desde las que Israel puede ser agredido, aunque no se pueden excluir ataques aislados. Pero Hezbolá sigue activo y el embargo de armas será muy difícil de implementar al menos mientras Irán mantenga su actitud extremadamente hostil hacia Israel. El relativo fracaso de la operación en Líbano, que no pudo impedir la continuación de los ataques de Hezbolá sobre territorio israelí durante toda la campaña, ha provocado una crisis política interna en Israel, e incluso un cierto enfrentamiento entre el Gobierno y las FDI, que no hace sino contribuir a la inestabilidad de la zona. La población israelí empieza a percibir que no hay soluciones militares definitivas contra sus enemigos y la imagen de Israel ha sufrido un nuevo golpe ante la opinión internacional, aunque el Gobierno mantiene por el momento su línea política y ha declarado que continuarán respondiendo a las agresiones a pesar del despliegue de la fuerza multinacional.

---

enviar también un pequeño contingente. Reino Unido no participará con tropas pero ha ofrecido apoyo *especializado*.

<sup>9</sup> Noruega ha ofrecido unidades navales. Turquía podría desplegar entre 600 y 1200 efectivos terrestres.

<sup>10</sup> Bangladesh ha ofrecido 1.500; Indonesia, 1.000; Malasia, 1.000; y Nepal, 850. Israel es reticente ante los tres primeros porque son países islámicos que no han reconocido formalmente al Estado judío, por lo que su participación aún no es segura.

<sup>11</sup> También podrían participar algunos países árabes como Marruecos y Jordania, probablemente con contingentes pequeños, aunque aún no hay decisión al respecto.

<sup>12</sup> El General francés Alain Pellegrini, actual jefe de FINUL, ejercerá el mando hasta febrero de 2007. Después, el mando corresponderá a Italia.

<sup>13</sup> El primer ministro libanés, Fuad Siniora, ha declarado que una paz formal entre Líbano e Israel es impensable hasta que no se resuelva el problema de Palestina.

<sup>14</sup> En el año 2000, después de completarse la retirada israelí, el Gobierno libanés rechazó, pese a las recomendaciones de Naciones Unidas, desplegar su Ejército en el sur hasta que no se firmase la paz con Israel.

Hezbollah ha salido de este episodio bélico claramente reforzado en el aspecto político ya que ha sido visto, dentro de Líbano y en el mundo islámico, como la única fuerza capaz de enfrentarse al Ejército israelí. Ha sufrido bajas y pérdida de material bélico, pero todo se puede reponer. Se retirará al valle de la Bekaa o se diluirá entre la población del sur de Líbano hasta que las circunstancias o la presión de su principal valedor, Irán, le empujen a nuevas acciones armadas contra Israel, y tratará mientras tanto de rentabilizar políticamente su éxito relativo durante el conflicto.

Líbano ha sufrido una vez más, sin ser responsable de la agresión a Israel, una destrucción importante de la que tardará en recuperarse, a pesar de la ayuda internacional<sup>15</sup>. El Gobierno de Líbano sabe que intentar desarmar a Hezbollah por la fuerza sólo conduciría a una guerra civil tan cruenta e inútil como la que asoló el país entre 1975 y 1990, y se ve claramente impotente para resolver por sí solo la situación. Siria, por su parte, sale beneficiada del conflicto, que ha demostrado que su salida de Líbano no ha servido para mejorar la situación de ese país, y además ha visto aumentado considerablemente el valor que una eventual falta de apoyo a Hezbollah por su parte podría tener para sus intereses. Finalmente, Irán es quizá el que más gana, ya que su respaldo a Hezbollah ha puesto en sus manos un arma más en la dura negociación con los países occidentales sobre el desarrollo de su programa nuclear.

Las piezas continúan, por tanto, en el tablero más o menos en las mismas posiciones en las que estaban el 12 de julio. Lo que la resolución 1701 y el consiguiente despliegue de una fuerza multinacional reforzada han pretendido -y conseguido por ahora- es congelar el conflicto hasta que se encuentre una solución más duradera.

#### *El mandato de Naciones Unidas*

La resolución 1701 es fruto de un compromiso entre los que querían proteger a Israel de los ataques de Hezbollah, los que querían proteger a Líbano de los ataques de Israel y los que querían simplemente detener un conflicto que estaba teniendo costes enormes en vidas humanas y en destrucción de edificios e infraestructuras. Como todo lo que nace de un difícil consenso, dicha resolución contiene ambigüedades y puntos oscuros que son interpretados de forma muy diferente en función de los deseos o intereses de cada uno.

Los puntos clave de la resolución son el cese inmediato de hostilidades y la retirada progresiva de las FDI del territorio libanés a medida que el Ejército de Líbano y la FINUL reforzada se desplieguen en una zona de separación comprendida entre el río Litani y la *línea azul*<sup>16</sup> de manera que no haya en esa zona otra autoridad que la del Gobierno libanés, ni más armas que las que éste consienta. Además hay referencias explícitas a las medidas que pueden conducir a una solución a largo plazo, como la liberación de los soldados israelíes secuestrados y de los prisioneros libaneses detenidos en Israel, y la delimitación de las fronteras internacionales de Líbano, incluida la cuestión de las granjas de Chebaa<sup>17</sup>, para lo que pide al secretario general de Naciones Unidas que presente propuestas concretas.

<sup>15</sup> En la conferencia de donantes de Estocolmo, celebrada el 31 de agosto de 2006, se comprometieron 735 millones de euros para la reconstrucción de Líbano.

<sup>16</sup> La *línea azul* fue determinada por Naciones Unidas en junio de 2000 para delimitar la retirada de las FDI del sur de Líbano, que se completó en aquellas fechas, y constituye la frontera nunca oficialmente reconocida entre Líbano e Israel.

<sup>17</sup> Las granjas de Chebaa es un área rica en agua de 25 kilómetros cuadrados, en la confluencia de las fronteras de Líbano, Siria e Israel, ocupada por Israel desde la guerra de 1967 como parte de los altos de Golán. Líbano considera suyo este territorio y su mantenimiento bajo la autoridad israelí ha servido de excusa a Hezbollah para sostener que Israel ha seguido ocupando, después de la retirada del año 2000, parte del territorio libanés. Sin embargo, cuando fueron ocupadas pertenecían a Siria (que mantiene una actitud ambigua en este asunto) y Naciones Unidas no las ha considerado incluidas en la resolución 425.

Las misiones de la fuerza multinacional consisten en controlar el cese de hostilidades, acompañar el despliegue del Ejército libanés en el sur coordinándolo con los Gobiernos de Líbano e Israel, apoyar la asistencia humanitaria a la población libanesa y el regreso de los desplazados, ayudar a las fuerzas armadas libanesas a establecer la zona de exclusión antes referida, en la que sólo podrá haber personal armado del Ejército libanés y de FINUL, así como ayudar al Gobierno libanés -si éste lo solicita- a asegurar sus fronteras y otros puntos de entrada para evitar la entrada en Líbano de armas o equipos militares sin su consentimiento.

La resolución prorroga el mandato de FINUL hasta el 31 de agosto de 2007 y anuncia otra futura resolución para mejorar el mandato, aunque éste es un asunto polémico porque Israel podría intentar, a través de EEUU, volver sobre el tema del desarme de Hezbolá, asunto que fue uno de los puntos más espinosos en la discusión de la resolución 1701. Para Israel y EEUU, el desarme de Hezbolá era una condición imprescindible para la paz. Por su parte, los países europeos no podían ni querían asumir la responsabilidad de enfrentarse directamente al movimiento armado, que goza del apoyo total de la población chií, mayoritaria en el sur de Líbano. Aceptarlo hubiera supuesto en la práctica involucrarse en una nueva guerra sobre territorio libanés y habría sido visto por el mundo islámico como un alineamiento definitivo de Europa con Israel, sin tener siquiera garantías de conseguir acabar con el problema, ni mucho menos de conseguir una paz duradera. La fórmula de ayudar al Gobierno de Líbano a hacerlo no representaba una diferencia importante, ya que el Ejército libanés ni quiere ni está en condiciones de enfrentarse a Hezbolá, entre otras cosas porque gran parte de su tropa está formada por chiíes.

La resolución 1701, que sólo cita a Hezbolá en el preámbulo como origen de las hostilidades, trata en varios puntos el asunto del desarme de las milicias<sup>18</sup>, pero sólo con carácter declarativo. Solicita al Gobierno libanés que ejerza su autoridad en todo el territorio libanés y que aplique los Acuerdos de Taif<sup>19</sup>, así como las resoluciones 1559 y 1680 del Consejo de Seguridad, que exigen el desarme de todos los grupos armados, pero no indica cómo ni cuándo se producirá ese desarme, sino que insta al secretario general a presentar propuestas en contacto con las partes interesadas y con los actores internacionales clave. La exclusión del desarme de la milicia chií del mandato de la nueva FINUL, además de ser realista, dota a la misión de un carácter de neutralidad sin el cual los países europeos hubieran tenido muy difícil su participación.

La resolución es más precisa en cuanto al embargo de armas que no sean para el uso de las fuerzas armadas libanesas o de FINUL, evidentemente para evitar el rearme de Hezbolá. Este embargo se cita cuatro veces en la parte dispositiva<sup>20</sup>, instando al Gobierno libanés a ponerlo en práctica, a FINUL a ayudarlo para hacerlo, y a todos los Estados a tomar las medidas necesarias para impedir cualquier violación. La ayuda de FINUL en este asunto es delicada, porque la principal entrada de armas para Hezbolá es la frontera de Líbano con Siria y este último país ha hecho saber que considerará como un acto hostil el despliegue de la fuerza multinacional en esa frontera. No obstante, FINUL podría apoyar con asesoramiento y medios técnicos a las fuerzas libanesas, además de controlar las aguas territoriales con una fuerte presencia naval.

El mandato a FINUL se inscribe en el marco del Capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas y por tanto su actuación no tiene carácter coercitivo, lo que significa que si los beligerantes reemprenden las hostilidades de forma generalizada, no se lo puede

<sup>18</sup> Párr. 3, 8(2) y 10.

<sup>19</sup> Los acuerdos de Taif fueron firmados en esa localidad de Arabia Saudí, en octubre de 1989, por representantes de las comunidades musulmanas y cristianas libanesas para poner fin a la guerra civil, e incluyen el desarme de todas las milicias libanesas.

<sup>20</sup> Párr. 8(5), 11(f), 14 y 15.

impedir. Las reglas de enfrentamiento autorizan el uso de la fuerza para la protección de la propia FINUL, sus equipos e instalaciones, así como de los trabajadores humanitarios y de la población civil en inminente riesgo físico. La fuerza multinacional deberá impedir que la zona de exclusión sea empleada para actividades hostiles de cualquier naturaleza y si en el cumplimiento de esta tarea es atacada, responderá por la fuerza.

En definitiva, la resolución 1701 configura para la nueva FINUL una misión de mantenimiento de la paz, que no debe llevarla a combatir, salvo en los casos antes señalados, y que, a pesar de ciertas ambigüedades, define con suficiente precisión el alcance de su misión y las tareas a llevar a cabo.

#### *Las capacidades de la fuerza*

Es posible que finalmente no se llegue a la cifra de 15.000 efectivos que la resolución 1701 fija como nuevo límite para FINUL, en particular si Israel se opone a la participación de algún país islámico, como también lo es que el despliegue del Ejército libanés en el sur no alcance los 15.000 soldados previstos. Pero aún así, el despliegue conjunto de más de 20.000 militares en una zona de poco más de 1.000 kilómetros cuadrados, con material y equipo moderno y adecuado -en el caso de los europeos- y un importante apoyo naval debe ser más que suficiente para llevar a cabo la misión en las condiciones que fija la resolución, es decir, si los beligerantes respetan en términos generales la zona de exclusión.

Más problemático parece el establecimiento de la cadena de mando. La decisión de reforzar FINUL en lugar de crear una nueva fuerza multinacional, como propugnaban algunas naciones, responde a la urgencia del despliegue, que se hubiera visto estorbada por las discusiones en torno a una nueva estructura, y a la falta de consenso en cuanto a la asunción de la responsabilidad del mando por alguna organización regional como la OTAN o la UE. Como consecuencia de ello, FINUL seguirá dependiendo del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas en Nueva York. Muchos Gobiernos europeos y, sobre todo, muchos militares recelaban de esta dependencia por la desastrosa experiencia de la Fuerza de Protección de Naciones Unidas en la antigua Yugoslavia (UNPROFOR) entre 1992 y 1995, provocada especialmente por el lento e ineficaz mecanismo de decisión de Naciones Unidas. Para vencer estas reticencias, el secretario general habría garantizado a los países europeos participantes en la operación la libertad de decisión del mando de la fuerza desplegado en el terreno ante situaciones sobrevenidas, dentro de los límites de la misión, lo que aumentaría en gran manera sus posibilidades de éxito.

#### *La experiencia de FINUL*

Para evaluar los escenarios y los riesgos con que se va a encontrar la nueva fuerza multinacional es necesario repasar la azarosa historia de su predecesora. FINUL se desplegó por primera vez en Líbano en 1978, en aplicación de las resoluciones 425 y 426 que intentaron poner fin a la primera invasión israelí del sur de Líbano. Su mandato incluía confirmar la retirada de las fuerzas israelíes, restablecer la paz y la seguridad internacionales y ayudar al Gobierno libanés a asegurar la restauración de su autoridad efectiva en la región. En junio de 1982 las FDI pasaron por encima de FINUL e invadieron Líbano hasta llegar a Beirut. Durante tres años FINUL estuvo a retaguardia del Ejército israelí, hasta que éste comenzó la retirada, que sólo se completó en el año 2000. A pesar de las repetidas violaciones de la frontera por parte de Hezbolá y de Israel<sup>21</sup>, el mandato de FINUL fue prorrogado por periodos de 6 meses hasta el 31 de julio de 2006. En esa fecha, comprobada una vez más la incapacidad de FINUL para evitar el enfrentamiento y

<sup>21</sup> Las más importantes en octubre de 2000 y en mayo-junio de 2005.

ante el dramático cariz que tomaba la situación, su mandato fue prorrogado una vez más, en virtud de la resolución 1697, hasta el 31 de agosto para dar tiempo a la aprobación de la resolución 1701. Durante estos 28 años, la composición de FINUL ha sufrido muchas variaciones llegando a tener más de 6.000 efectivos en el año 2000. A 31 de julio estaba formada por 50 observadores del Organismo de Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua (ONUVT)<sup>22</sup>, cuatrocientos empleados civiles, y 1.989 militares proporcionados por ocho países<sup>23</sup>. A lo largo de su presencia en el sur de Líbano, FINUL ha sufrido un total de 258 bajas<sup>24</sup>, de las cuales cuatro se produjeron en el reciente recrudecimiento del conflicto.

### *Los riesgos*

La resolución 1701 no ha sido aún implementada en su totalidad, y no sólo porque el despliegue de la FINUL reforzada no se haya completado y las FDI estén aún en territorio libanés. Israel se ha negado a levantar el bloqueo aéreo y marítimo de Líbano hasta que no recupere a los dos soldados israelíes capturados por Hezbolá en el incidente que dio origen a las hostilidades. La devolución de estos soldados está en el preámbulo de la resolución, no en su parte dispositiva, y puede que se lleve a cabo en un plazo corto, aunque probablemente Hezbolá exigirá a cambio la liberación de prisioneros en Israel. El bloqueo es contrario a la resolución 1701 y claramente incompatible con la presencia naval de FINUL. Su mantenimiento, a pesar de los requerimientos del secretario general de Naciones Unidas, da una idea de las reticencias del Gobierno israelí a respetar una resolución que no considera beneficiosa para sus intereses.

Como prueba la experiencia previa de FINUL, la misión de paz en Líbano es muy peligrosa. Además de los campos de minas, cuyos mapas no están aún en poder de la fuerza multinacional<sup>25</sup>, se calcula que hay unas 100.000 granadas sin explotar en todo el territorio libanés, la mayoría en el sur, muchas veces ocultas por la vegetación o los escombros<sup>26</sup>, que pueden producir accidentes graves en el curso de los movimientos de la fuerza multinacional o en las tareas de reconstrucción. Con todo, el riesgo mayor de que haya bajas proviene de las posibles acciones de los beligerantes que no respeten el cese de hostilidades<sup>27</sup>, en las que la fuerza multinacional se encontraría entre dos fuegos, como ha sucedido varias veces en el tiempo que lleva desplegada FINUL. Más improbable es que, a corto plazo, Hezbolá atente directamente contra la fuerza multinacional, cuyo despliegue ha aceptado, pero a medio o largo plazo, dependiendo de la evolución de la situación, no puede descartarse tampoco esta eventualidad.

Además de los riesgos físicos existe otro de carácter político, que es el fracaso de la misión. Si la nueva FINUL es incapaz de evitar una reanudación del conflicto, del mismo modo que fue incapaz su predecesora en 1982 y en el episodio reciente, el prestigio de los países implicados en el despliegue sufrirá un duro revés que tendrá consecuencias graves en su capacidad de influencia en Oriente Medio e incluso en su relación con el mundo islámico e Israel, consecuencias que tardarían muchos años en superarse. La UE debería ejercer desde ahora mismo una presión política y diplomática enérgica ante los

<sup>22</sup> Es la misión de paz más antigua de Naciones Unidas. Fue creada en 1948 a raíz de la primera guerra árabe-israelí.

<sup>23</sup> Los contingentes más importantes procedían de India (673) y Ghana (645). Además participaban Francia, Polonia, China, Italia, y con una representación simbólica de Ucrania e Irlanda.

<sup>24</sup> 249 militares, 2 observadores militares, 3 empleados internacionales y 4 empleados libaneses.

<sup>25</sup> La resolución 1701 exige a Israel la entrega de los mapas de los campos de minas. Sin embargo, en algunos casos éstos pueden ser imprecisos o no existir.

<sup>26</sup> Desde el final de las hostilidades ha habido en Líbano 13 muertos y 452 heridos por esta causa.

<sup>27</sup> Después de la entrada en vigor de la resolución 1701 ha habido, al menos, tres violaciones menores del cese de hostilidades (en una de ellas habrían muerto tres milicianos de Hezbolá) y una mayor: el 19 de agosto las FDI lanzaron una incursión aerotransportada en Bouday (valle de la Bekaa), con la intención declarada de abortar el suministro de armas a Hezbolá.

beligerantes y ante los actores externos con influencia en la zona para garantizar hasta donde sea posible que esta eventualidad no se produzca.

### *Los escenarios*

La misión de paz en Líbano se deriva de un compromiso moral y humanitario, pero tiene además una finalidad que es poner la primera piedra para construir la paz en Oriente Medio. La evolución de la situación y el éxito o fracaso de la operación determinarán si el camino ahora emprendido puede continuarse en el futuro hasta llegar a una solución duradera.

El peor escenario posible es que, a pesar de la presencia de FINUL, se repita la historia. Es decir, que se reproduzca un enfrentamiento a gran escala entre Hezbolá e Israel que provoque de nuevo el ataque de las FDI a Líbano. En este caso, la mejor opción es dar por terminada la operación y replegar inmediatamente las fuerzas, ya que, como queda dicho más arriba, entre sus tareas no está la de detener un conflicto de este tipo. La misión habría fracasado y volveríamos al punto de partida. Las posibilidades de que la UE jugase un papel significativo en la pacificación de Oriente Medio caerían al mínimo y probablemente asistiríamos a dos o tres décadas más de inestabilidad y violencia en la región.

Este escenario no es imposible porque que no depende sólo de los beligerantes, sino de sus aliados y protectores. En el caso de Hezbolá el punto focal se sitúa en Irán, que puede utilizar en cualquier momento su influencia sobre el movimiento chií como una pieza más en su pugna con EEUU y Europa para desarrollar su programa nuclear y convertirse en el gendarme de su área de influencia. Las negociaciones con Irán deberían incluir la garantía del cese de su apoyo a Hezbolá, ya que éste es un aspecto esencial en la seguridad de Oriente Medio. Pero si Irán fuera atacado, aunque sólo sea para destruir sus centrales de enriquecimiento de uranio, no dudará probablemente en lanzar de nuevo a Hezbolá contra Israel como respuesta militar y política. Más improbable es que Siria intente utilizar a Hezbolá para obtener ventajas en su situación, de por sí bastante delicada. Por el contrario, Siria, que ha declarado al secretario general de Naciones Unidas su apoyo no sólo al despliegue de la fuerza multinacional, sino incluso al embargo de armas a Hezbolá, no parece muy proclive a aumentar la tensión en la zona, e incluso estaría probablemente dispuesta a cortar su apoyo a la organización armada chií a cambio de la devolución de los altos del Golán, aunque no llegaría tan lejos como para firmar una paz bilateral con Israel antes de que se resuelva el problema de Palestina.

Por su parte Israel, si es atacado, responderá. La estrategia militar de Israel se basa fundamentalmente en la represalia (*retaliation*), que se supone debe disuadir a sus adversarios de emprender nuevas aventuras, aunque en la práctica no parece que ése sea precisamente su resultado. Sus acciones nunca han estado limitadas por la presión europea, ni lo estarán ahora si sufre daños graves. La delicada situación política interna de Israel, provocada por la ineficacia de la reciente campaña, haría prácticamente imposible la inacción de su Gobierno ante una agresión. El único límite de Israel -y no siempre- es la presión que pueda ejercer EEUU, entre otras cosas porque es su principal proveedor de armas. En la medida en que la gran potencia estadounidense comprenda su reacción ante una agresión, Israel tendrá luz verde para llevarla a cabo. Por eso es muy importante que la UE esté en contacto y en sintonía permanente con EEUU en relación con el problema libanés para que la misión de paz tenga ciertas garantías de éxito.

El segundo escenario, que es el más probable a corto plazo, es que se mantenga la situación de cese de hostilidades, pero que se produzcan incidentes armados aislados

como los que ya han tenido lugar desde su comienzo. La actitud de la fuerza multinacional en estos casos no puede ser otra que informar a Naciones Unidas de las violaciones de la resolución 1701 y aplicar las reglas de enfrentamiento para proteger a su personal y su material y, en la medida de lo posible, a la población civil. Las naciones con efectivos en la zona y la UE deberán ejercer toda su presión política y diplomática para evitar que los incidentes se reproduzcan y para tratar de que progresivamente las violaciones del cese de hostilidades desaparezcan. Aún sin incidentes, la tensión se mantendrá en la zona hasta que la situación se decante por la opción más desfavorable (arriba apuntada) o por la más favorable.

El mejor escenario es, evidentemente, que Hezbolá acepte desarmarse y convertirse en un movimiento político, incluso integrando sus milicias armadas en el Ejército libanés. No es imposible, ya que el movimiento armado chií ganaría más que perdería con este cambio. El respaldo de población chií, que es la minoría mayoritaria en Líbano<sup>28</sup>, y el prestigio ganado en otros sectores de la población durante el último enfrentamiento con Israel harían que Hezbolá jugase un papel muy importante en la política libanesa. Pero es altamente improbable que Hezbolá emprenda ese camino mientras no se resuelva el problema de Palestina y mientras Irán no se sienta suficientemente seguro de no ser objeto de una agresión militar.

Por eso, el propósito actual de Europa debe ser que las armas callen mientras se resuelven estos problemas, e inmediatamente ayudar a resolverlos. El conflicto entre Israel y Hezbolá no es más que una pieza en el puzzle de Oriente Medio. En tanto no se resuelva el conjunto del problema, no se resolverá una parte. El intento de Israel de seguir el camino iniciado con Jordania y Egipto, es decir, llegar a paces separadas con Líbano y Siria para concentrarse en Palestina, confiando en que EEUU y Europa someterán a Irán, no parece tener ninguna viabilidad. Cada vez está más claro que no hay solución militar para Oriente Medio, ni arreglos parciales, sino que la solución debe ser política y global. Mientras no se resuelva el problema de Palestina surgirán conflictos puntuales constantemente, que obligarán a Israel a vivir en permanente estado de guerra y a EEUU y a Europa a invertir dinero, esfuerzos e incluso vidas para evitar una catástrofe humanitaria.

La UE tiene que aprovechar el capital político que le da su implicación en el conflicto de Líbano para dar un impulso definitivo a un proceso de paz tantas veces iniciado y estancado. Todos los actores implicados, tanto regionales como externos; es decir, Israel, la Autoridad Nacional Palestina, Líbano, Siria, la UE, EEUU, la Liga Árabe, e incluso Irán, deben sentarse a una mesa hasta llegar a un acuerdo global que sólo puede pasar por el regreso de Israel a las fronteras de 1967, el reconocimiento por todos los países árabes e Irán de esas fronteras y su garantía de respetarlas, y la creación de un Estado palestino independiente y viable. En el marco de ese acuerdo, la UE podría comprometerse a ayudar al desarrollo económico de Palestina y otros vecinos de Israel, para evitar futuras tensiones, e incluso a garantizar militarmente las fronteras del Estado judío frente a una posible agresión posterior.

Si no se da ese paso, la implicación militar en Líbano sólo será una acción provisional que habrá servido para detener, al menos temporalmente, una matanza inaceptable, pero no tendrá consecuencias definitivas en el difícil camino de lograr la paz en Oriente Medio.

---

<sup>28</sup> No hay censo oficial libanés desde el que hizo Francia en 1932, en el que los cristianos y los musulmanes estaban aproximadamente al 50%, y no hay mucho interés en hacerlo ya que su resultado podría modificar el equilibrio político. Sin embargo, la salida de muchos cristianos a causa de la guerra civil y de los enfrentamientos con Israel, unida a la mayor natalidad de los musulmanes, han modificado severamente el equilibrio de entonces. Hoy se estima que casi el 70% de los libaneses serían musulmanes, y de ellos entre un 60% y un 70%, chiíes.

**Conclusión:** La misión de paz en Líbano se deriva de un mandato del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas suficientemente claro y neutral, cuya única finalidad es mantener el cese de hostilidades para detener la destrucción de Líbano y la muerte de civiles, dando así una oportunidad a la paz, además de permitir la llegada de ayuda humanitaria y el regreso de los refugiados. Ha sido aceptada por todas las partes en conflicto, está respaldada por la Unión Europea y es apoyada por actores externos importantes en la zona como EEUU y los países árabes, incluida Siria, y aceptada por Irán. La capacidad de la fuerza comprometida parece suficiente para cumplir la misión si las partes implicadas cumplen sus compromisos y siempre que la cadena de mando tenga suficiente autonomía para tomar las decisiones pertinentes sobre el terreno, sin necesidad de recurrir a complicados procesos de decisión en Naciones Unidas.

Los países que han decidido participar con fuerzas en la operación asumen una responsabilidad importante y dan una prueba de su implicación en el proceso de paz en una zona que no les resulta ajena por razones humanitarias y de vital interés estratégico. Para ello, aceptan un riesgo cierto no sólo en cuanto a posibles bajas en sus contingentes, sino también un riesgo político de fracaso si la nueva FINUL no es, como la anterior, respetada por las partes y se ve incapaz de evitar una reanudación del conflicto. La Unión Europea deberá insistir, tanto ante las partes directamente implicadas en el conflicto como ante los actores externos con intereses en la zona, en que cualquier violación de la resolución 1701 será considerada como un acto hostil que podría producir consecuencias graves.

El cumplimiento de la resolución 1701 pondrá fin al último episodio bélico en una de las zonas calientes de Oriente Medio acabando, siquiera momentáneamente, con la dramática destrucción de vidas y bienes. Contribuirá a la protección de Israel, detendrá la crisis humanitaria y permitirá recomenzar la reconstrucción de Líbano, así como mejorar su estabilidad interna para conseguir que su Gobierno ejerza una autoridad real sobre todo su territorio, paso imprescindible para una paz duradera.

Sin embargo, la batalla de Líbano no es sino una pieza en el complicado tablero de Oriente Medio y su interrupción, por muy necesaria que fuera, no va a resolver por sí sola la tensión entre Hezbolá e Israel ni mucho menos el problema general de la zona, cuya raíz está en el conflicto de Israel con los palestinos y, más en general, con los países árabes e Irán. Hasta que no haya una solución global aceptable para todas las partes, incluyendo el cumplimiento de todas las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la creación de un Estado palestino independiente y viable y el respeto por todos de las fronteras de Israel, no habrá paz y los focos de tensión reaparecerán. La implicación de la Unión Europea en la aplicación de la resolución 1701 deberá suponer un activo para la proposición de una nueva conferencia de paz en la que todos los actores implicados lleguen de una vez por todas a un acuerdo realista y viable. Sin esta iniciativa, la participación en la misión de paz en Líbano no habrá sido sino la asunción de un riesgo necesario por razones morales y políticas, pero infructuoso.

*J. Enrique de Ayala es general de Brigada del Ejército en la reserva. Su último destino fue como segundo jefe de la División Multinacional Centro-Sur, en Iraq*