



La Unión Europea en la crisis del Líbano o la paradoja entre poder y querer

Maria A. Sabiote y Eduard Soler i Lecha *

El conflicto de Oriente Próximo escribió una más de sus tantas páginas el pasado verano. A principios de julio, las milicias de Hezbollah secuestraron a dos soldados israelíes cerca de la frontera del Líbano y se lanzaron cohetes Katiuska hacia el norte de Israel. Este suceso provocó la respuesta armada israelí y el inicio de un largo verano de bombardeos en el sur del Líbano, en los suburbios de Beirut y en el norte de Israel.

El alto el fuego no llegó hasta finales de agosto, dejando un resultado desolador: cientos de miles de refugiados, muerte de civiles a un lado y otro de la frontera, y gran parte de la infraestructura libanesa destruida. Este alto al fuego fue precedido de la resolución 1701 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en la que, entre otros, se acordó poner en marcha una nueva FINUL como fuerza de interposición entre Líbano e Israel.

La escalada bélica se llevó a cabo delante de una comunidad internacional incapaz de responder con contundencia a la desproporcionada respuesta israelí y a los continuos ataques de Hezbollah en el norte de Israel. Por su lado, la Unión Europea evidenció la divergencia de pareceres entre sus 25 estados miembros. Así, mientras que países

como Francia, España o Italia criticaban la desproporción de la actuación israelí; Reino Unido o Alemania reconocían a Israel el derecho a la legítima defensa.

Especialmente elocuentes resultaron las dificultades para conseguir una declaración común sobre el cese de hostilidades. En un primer momento, la Presidencia finlandesa propuso la necesidad de un “alto el fuego inmediato”. Sin embargo, la presión de británicos, alemanes, checos y polacos consiguió acercar la declaración al tono deseado por Estados Unidos e Israel, es decir, a la necesidad de un “cese inmediato de las hostilidades para trabajar por un alto el fuego sostenible”.

Asimismo, la crisis del Líbano abrió espacios para el liderazgo individual de estados como Francia y en una fase ulterior de Italia. Francia se vio empujada a implicarse por los lazos históricos que la unen con el Líbano, por su activismo en la emancipación libanesa respecto a su vecino sirio y por la voluntad de mantener su influencia en la región. Es por ello que Francia ejerció un papel fundamental en el proceso de redacción de la resolución 1701 del Consejo de Seguridad siendo uno de los actores más comprensivos a las demandas del primer ministro libanés Fouad Siniora.

Para la Italia de Prodi, una implicación decidida en esta crisis podía permitirle recuperar el prestigio internacional perdido durante la era Berlusconi y reforzar la dimensión mediterránea de su política exterior, desatendida durante los últimos años. Italia cobró protagonismo en las discusiones sobre la nueva FINUL. De hecho, Roma encontró una ventana de oportunidad en el momento que Francia anunció una rebaja considerable respecto su inicial oferta de tropas. En ese momento el gobierno Prodi propuso que Italia asumiera el liderazgo de la misma, algo que París no aceptaría fácilmente y que, entre otros elementos, consiguió desencallar el acuerdo final sobre la puesta en marcha de la nueva FINUL.

Por el contrario, Javier Solana vio restringida su actuación diplomática en el conflicto y con ella la posibilidad de ejercer como representante de una política exterior “europea”. Dada la falta de unanimidad entre los estados miembros para otorgarle poderes extraordinarios, tal y como sucede en las conversaciones con Irán en el terreno de la

* Maria A. Sabiote es investigadora del Institut Universitari d'Estudis Europeus. Eduard Soler i Lecha es coordinador del Programa Mediterráneo de la Fundació CIDOB.

proliferación nuclear. Así pues, el papel de Solana fue mucho más discreto que ante otras crisis internacionales¹.

En el terreno: un abanico de posibilidades para una Europa dividida

Como vemos la división de los Estados Miembros se evidenció en niveles distintos: principios, estrategia y logística. Si nos centramos en este último punto observaremos que la composición y margen de maniobra de la nueva FINUL fue materia de controversia. Así, mientras que Francia, Italia y España partían de posiciones maximalistas, tanto en número como en mandato, Reino Unido y Alemania querían limitar el carácter de la misión.

Sin embargo existían dos puntos de acuerdo fundamentales. Primero, que los estados miembros de la UE conformarían la "columna vertebral" de la operación, intentado responder así a las primeras acusaciones sobre la eterna Europa de grandes declaraciones y pocos actos. Segundo, que la misión no podía ser percibida como una misión exclusivamente europea (o occidental) sino que se tenían que hacer esfuerzos para integrar en ella el mayor número de países no europeos, especialmente del mundo islámico.

Respecto a los diferentes escenarios que se discutieron sobre cómo llevar a cabo estos objetivos, se barajaron distintas posibilidades. Se propuso, por parte de Israel, que la OTAN se pusiera al mando de la misión. No obstante, se desestimó esta opción por razones de capacidad (téngase en cuenta su implicación en Afganistán) y por la previsible mala acogida de una misión de la OTAN que, en Oriente Medio, se identificaría con el liderazgo norteamericano por más que los EEUU no participaran en ella directamente.

Incluso se llegó a proponer la creación de una operación exclusivamente UE bajo el mecanismo Berlín Plus que hubiera permitido el uso de las capacidades de la OTAN, pero esto supondría una responsabilidad enorme para una UE difícil de asumir dado el alto nivel de divergencia interna. También existía la posibilidad de agrupar las fuerzas multinacionales bajo el amparo de la PESD. Sin embargo, los socios europeos se limitaron a hacer uso de la UE para la coordinación del número de tropas a aportar a la misión. Existen distintas posibilidades para llevar a cabo una "operación UE" en forma de batallón

integrado bajo una misión de Naciones Unidas sin necesidad de la participación de todos los Estados Miembros y contando con la participación de estados no europeos, la opción quedó descartada². Finalmente, también podría haberse planteado que, en paralelo a la misión de la FINUL 2, se pusiera en marcha una o más misiones PESD, con objetivos más concretos, pero que reforzaran las posibilidades de éxito de la primera. Podría haberse explorado, por ejemplo, una misión en el ámbito de la reforma del sector de la seguridad pero no hay aún atisbos de tales maniobras. En suma, son los miembros de la UE más que la UE en si misma quienes se han implicado en la FINUL 2.

El hecho de que los Estados Miembros no hicieran uso de los mecanismos existentes o posibles en el marco de la PESD evidencia, por un lado, las carencias de la Política Europea de Seguridad y Defensa y más ampliamente de la capacidad de la UE como actor global. Por otro lado, también ilustra que la nueva FINUL, fruto de complejos pactos y equilibrios, presenta algunas carencias y tiene un mandato poco claro y, por consiguiente, no ha sido especialmente atractiva para una mayor implicación de las estructuras de la UE³.

Hasta el momento, la UE ha funcionado con relativo éxito en las misiones que ha llevado a cabo bajo la PESD. Sin embargo, estas misiones han tenido, generalmente, un carácter limitado en lo militar y se han coordinado o han complementado otras medidas de carácter económico y político. Por consiguiente, es legítimo preguntarse qué efectos tendría para una PESD incipiente, un fracaso de la FINUL 2. Los riesgos son evidentes. Los protagonistas de la crisis del Líbano conservan ambiciones prácticamente idénticas a las demostradas antes del desencadenamiento de la violencia. Así, Israel se reserva la capacidad de decisión unilateral de violación del alto el fuego, mientras que Hezbollah ha iniciado su proceso de rearme más allá de la zona de la FINUL contando con el apoyo explícito de Irán y Siria⁴.

Por todo ello, la FINUL 2 no está dando demasiadas señales de optimismo para convertirse en un pilar para la resolución del conflicto capaz de reforzar el papel de la UE en la seguridad global y en el Mediterráneo en particular. A su vez, la crisis libanesa ha evidenciado la necesidad de mejorar sustancialmente la política exterior y de defensa de la UE, tanto a nivel de

instrumentos y capacidades como de cohesión política respecto a temas sensibles como el de Oriente Medio. Si la crisis de los Balcanes fueron un revulsivo en los noventa, la crisis libanesa debería serlo para esta década ya que la UE no puede permitirse dar una imagen de desunión y/o de falta de instrumentos ante crisis que suceden en el entorno próximo de la UE.

¿Más de lo mismo? Sí, pero más donde elegir

Para valorar la actuación de la Unión Europea en la crisis libanesa, cabe recapitular sobre el uso de los diferentes instrumentos a su disposición. Por un lado, la actuación diplomática de la UE a través de la Política Exterior y de Seguridad Común ha sido más que limitada. Bien que se consiguió una declaración de mínimos para demandar el cese de hostilidades, el papel del máximo representante de la PESC ha sido marginal en el transcurso del conflicto. Por otro lado, los estados miembros podrían haber actuado bajo una operación conjunta en el marco de la PESD, integrándose en la FINUL 2. En este caso, la opción fue la de integrarse individualmente en la nueva FINUL, pero intentando la coordinación previa.

Ante la constatación que esta misión no podrá por sí sola conseguir una paz duradera entre Líbano e Israel y mucho menos en el conjunto de la región, la UE debería plantearse cómo puede acompañarla con políticas de corte distinto al proceso de paz. La UE debería, como señala Jesús Núñez⁵, por un lado ofrecer a los actores del conflicto un beneficio derivado de la paz mayor que el derivado del uso de la violencia; y por otro lado, trabajar por un contexto regional de consecución de la paz, empezando esta vez por el Líbano. Un buen comienzo puede ser el apoyo a la reconstrucción del país. De hecho, la UE (Comisión Europea y los Estados Miembros) fue el máximo contribuyente en la Conferencia de Donantes celebrada a finales de agosto en Estocolmo.

Con todo, la UE no puede limitarse al papel de donante económico, algo por lo que frecuentemente ha sido criticada. Debe tomar las riendas en lo político y ello incluye asumir algunos riesgos. Sólo así será un actor creíble en un entorno próximo vital para sus propios intereses.

Octubre de 2006

¹ Las limitaciones de Javier Solana para ejercer de voz unánime de los veinticinco, así como su falta de discrecionalidad para intervenir en el terreno diplomático, fueron objeto de duras declaraciones por parte de uno de los grandes protagonistas de la crisis libanesa, Jacques Chirac. En la reunión anual de diplomáticos franceses el 28 de agosto, el Presidente francés lamentó la falta de acuerdo sobre la propuesta gala de dotar de poderes extraordinarios a Mr. PESC para actuar en el conflicto ("Chirac criticises EU effort in Lebanon", *EurActiv*, 29 de agosto de 2006).

² Para más información sobre las diferentes modalidades de actuación en el marco de la gestión de crisis bajo la Política Europea de Seguridad y Defensa, véase: Esther Barbé y María A. Sabiote, "Las misiones de la Política Europea de Seguridad y Defensa" *Dossier Especial del Observatori de Política Exterior Europea*, No. 4, mayo 2006, Bellaterra (Barcelona): Institut Universitari d'Estudis Europeus.

³ Torreblanca, José Ignacio, "¿A qué van nuestras tropas a Líbano?", *El País*, 2 de septiembre de 2006.

⁴ International Crisis Group, "Israel/Palestine/Lebanon: Climbing out of the abyss", *Middle East Report*, n. 57, 25 Julio 2006.

⁵ Núñez Villaverde, Jesús A., "La FINUL reforzada, un actor imperfecto en un conflicto inconcluso", *ARI*, n.96/2006, Real Instituto Elcano.