

## LIBIA: LAS CLAVES DEL CONFLICTO

ARTICLE

**Sergio R. Carranza Förster\***

Han transcurrido nueve años desde que estalló la revolución que condujo a la caída del régimen de Muamar al Gadafi. En este tiempo, Libia se ha visto políticamente resquebrajada, económicamente mermada, socialmente desgarrada, convertida en una importante ruta de migración ilegal y, sobre todo, azotada por la guerra y el terrorismo.

En abril de 2019, fuerzas leales al General Hafter lanzaron una ofensiva sobre Trípoli, enfrentándose desde entonces y con una creciente intervención de actores externos al Gobierno de Acuerdo Nacional. En enero de 2020, una semana después de que las partes aceptasen una tregua, Berlín acogió una cumbre de los países y organizaciones internacionales con mayor interés en Libia. La conferencia tenía por objeto cerrar un acuerdo que contribuyese a un alto el fuego y al restablecimiento del diálogo político. Menos de una semana después, las Naciones Unidas denunciaban violaciones de la tregua, así como del embargo de armas que pesa sobre Libia desde 2011. Las negociaciones diplomáticas, incluso al más alto nivel, parecían representar una realidad paralela al sufrimiento cotidiano de los libios. En febrero de 2020, diez meses después de que se iniciase la guerra, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobaba una resolución en la que condenaba la violencia, exigía a las partes que se comprometiesen a un alto el fuego duradero y demandaba que todos los Estados Miembros cumpliesen plenamente el embargo de armas impuesto el año 2011. Sin embargo, tampoco esta decisión alteró el curso de la guerra.

Son muchos los interrogantes que rodean la respuesta internacional a la crisis que vive este enorme país y múltiples las claves para intentar comprender el conflicto y aventurarse a proponer soluciones: diferencias en relación con el sistema político, la organización territorial, la explotación de los recursos energéticos, el papel de la mujer, la presencia de rutas migratorias o las amenazas a la seguridad derivadas de la criminalidad organizada y el terrorismo. Claves todas ellas de un conflicto regional en el que confluyen intereses geopolíticos heterogéneos que ponen de manifiesto la crisis de los principios y valores del multilateralismo contemporáneo.

### I – Los nueve años que siguieron a la revolución libia

El 17 de febrero de 2020 se cumplieron nueve años de las primeras manifestaciones registradas en Trípoli contra el régimen de Muamar Gadafi. Nueve años en los que Libia ha vivido instalada en la inestabilidad política, el flagelo de la guerra, la amenaza del terrorismo, el desconcierto económico y la frustración de una sociedad que, a principios de esta década, soñaba con un futuro mejor.

Nueve años en los que la revolución libia ha degenerado en un conflicto civil caracterizado por una creciente injerencia de actores extranjeros con intereses en Libia, en la región y en la arena internacional.

Este artículo no tiene por objeto relatar el tortuoso proceso que Libia ha vivido desde la llamada “primavera árabe”. Para eso están los libros de historia. Su objetivo es analizar algunas de las claves del conflicto que en estos momentos azota el país, en un momento de crisis del multilateralismo. Para ello, baste señalar que, entre 2011 y 2019, Libia ha experimentado cambios de profundo calado como la desaparición de un régimen político sin igual, la *jamahiriya*, sin que de momento se haya establecido un modelo alternativo; la transformación del país, de ser un actor relevante de la escena regional árabe y africana a constituir una amenaza grave para la paz y la seguridad internacionales; el deterioro de las instituciones públicas, con la aparición de autoridades paralelas y, también, vacíos de poder; el debilitamiento del marco jurídica y constitucional, alejándolo del modelo que representan el Estado de derecho y los estándares internacionales en materia de derechos humanos; el desgaste de una economía dependiente del petróleo y convertida en instrumento al servicio de grupos enfrentados; la prolongación del conflicto, con tres guerras (2011, 2014-2015 y 2019-2020) separadas por intervalos de relativa tranquilidad que, hasta la fecha, han dejado un balance de víctimas inferior al de los conflictos de Siria o Yemen; la transformación del país de mero receptor de migrantes a lugar de tránsito hacia Europa y, por último, la proliferación del terrorismo y la criminalidad organizada en sus distintas manifestaciones.

En este contexto, la comunidad internacional ha fracasado a la hora de acompañar el proceso de transición política iniciado en 2011 y, más aún, a la hora de facilitar una salida política y pacífica a las diferencias que surgieron entre los libios y que, con el paso del tiempo, han sido alimentadas y explotadas por países con intereses en el territorio libio, en el tablero regional y en la arena internacional. En este contexto, a pesar de sus muchos esfuerzos, las Naciones Unidas y los sucesivos Representantes Especiales del Secretario General han sido incapaces de acercar a los libios a una posición de consenso en torno a una solución política suficientemente sólida y representativa de los intereses de las distintas regiones y comunidades que conforman Libia.

Por su parte, a pesar de los intereses de Europa en la estabilidad de Libia y de la cuenca sur del Mediterráneo, hasta el momento la Unión Europea ha sido incapaz de ofrecer una respuesta clara y contundente al conflicto libio más allá del lanzamiento de operaciones y misiones que, hasta el presente año, tuvieron un marcado sesgo migratorio. La sucesión de debates y conclusiones del Consejo Europeo y del Consejo de Asuntos Exteriores, la publicación de declaraciones de distinto contenido, la imposición de sanciones autónomas o la interacción con las autoridades libias no han logrado que Europa se haya alzado con voz propia, capaz de contribuir a la resolución del conflicto. Antes al contrario, en un contexto de reconfiguración del orden internacional y regional, algunos Estados miembros han exhibido públicamente sus diferencias, impidiendo con ello la forja de consensos básicos en Bruselas.

## II – La tercera guerra libia: la transformación de la cuestión libia en un conflicto regional

A principios de abril de 2019, el Comandante en Jefe del Ejército Nacional Libio (ENL), Jalifa Hafter, ordenó a sus tropas que avanzasen sobre Trípoli, donde tienen su sede el Gobierno de

Acuerdo Nacional y el Alto Consejo de Estado. En los meses anteriores, fuerzas leales al ENL habían desarrollado una exitosa campaña militar en el sur de Libia, pasando a controlar los mayores campos petrolíferos del país.

Con el inicio de la ofensiva, Haftar dio al traste con los esfuerzos que el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas había venido realizando desde que anunció su Plan de acción en septiembre de 2017. La Conferencia Nacional que debía celebrarse en Gadamés los días 14 a 16 de abril quedó *sine die* y Libia se vio absorbida por la dinámica de un conflicto en el que las fuerzas atacantes han sido las que han marcado el compás. Contando con el apoyo de milicias de Tarhuna y la contribución de fuerzas procedentes del sur de Libia, el ENL avanzó sobre Trípoli, ocupó para posteriormente perder la ciudad de Garián, consolidó una línea de frente a pocos kilómetros al sur de la capital y, en un golpe de efecto, se hizo con la ciudad de Sirte acercando sus fuerzas a Misrata, principal bastión de las fuerzas que apoyan al Gobierno de Acuerdo Nacional.

Pero si hay algo notable que ha caracterizado este conflicto, es el bloqueo que durante meses se ha registrado en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la paulatina injerencia de actores extranjeros en los asuntos libios y en la conducción de las hostilidades.

A pesar del embargo de armas impuesto sobre Libia en 2011, numerosas fuentes confirmaron la llegada de medios aéreos y terrestres, armamento, munición, asesores militares e incluso mercenarios procedentes de distintos países. Con ello, supliendo las carencias de las fuerzas libias en combate, los actores internacionales no sólo han contribuido al enconamiento y la sofisticación de la contienda, sino que la han convertido en un conflicto netamente regional.

El riesgo inherente a esta dinámica y la injustificable parálisis del Consejo de Seguridad llevaron a que, en enero de 2020, una semana después de que las partes aceptasen una tregua propuesta por los presidentes ruso y turco, Berlín acogiese una cumbre de los países y organizaciones internacionales con mayor interés en Libia. La conferencia tenía por objeto cerrar un acuerdo que contribuyese al alto el fuego y al restablecimiento del diálogo político.

Menos de una semana después, las Naciones Unidas constataban numerosas violaciones de la tregua y denunciaban continuas violaciones del embargo de armas. Las negociaciones diplomáticas, incluso al más alto nivel, parecían ser una realidad paralela al sufrimiento cotidiano de los libios.

El 12 de febrero de 2020, diez meses después de que se iniciase la guerra, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobaba una resolución en la que condenaba la violencia, exigía a las partes que se comprometiesen a un alto el fuego duradero y demandaba que todos los Estados Miembros cumplieren plenamente el embargo de armas impuesto el año 2011. Sin embargo, una vez más, la realidad de los hechos se impuso a la voluntad expresada en Nueva York.

### III – Claves para comprender el conflicto e intentar resolverlo

El emponzoñamiento del conflicto ha convertido la situación de Libia en una crisis poliédrica en

la que confluyen cuestiones como la definición del modelo político, la necesaria reordenación del sector de la seguridad, la adecuada distribución de los recursos económicos o la respuesta que pueda darse a las discrepancias que se registran entre las distintas corrientes religiosas presentes en el país. Cuestiones todas ellas que, aumentadas con el paso del tiempo y la injerencia exterior, han hecho de la crisis libia un conflicto de difícil comprensión y compleja resolución.

#### **a) La definición de un nuevo modelo político**

La transición política iniciada en 2011 se ha enfrentado a retos de enorme calibre a la hora de diseñar un marco político alternativo a la difunta *jamahiriya*. Como en otros países de la región, las revueltas de 2011 propiciaron la difusión del islamismo en sus distintas manifestaciones, como ideología política dispuesta a contribuir a la definición del futuro de Libia. Como consecuencia de ello, Libia también ha experimentado tensión entre grupos tolerantes o afines al 'islamismo' y otros reacios a esta ideología, deseosos de imponer un modelo 'secular'. De forma paralela y como consecuencia de la intervención del ENL y su influencia en las instituciones con sede en el Este de Libia, el debate político también se ha visto marcado por el papel que las fuerzas armadas deben desempeñar en el futuro de Libia y la consiguiente dicotomía entre lo que en esta región se denomina 'Estado militar' y lo que se conoce como 'Estado civil'.

Pero el debate político no se agota en estos grandes conceptos. Otras cuestiones como el fortalecimiento de las instituciones, el modelo de organización territorial y la eventual aplicación de un modelo federal, la descentralización y el refuerzo de las administraciones locales, la buena gobernanza y la lucha contra la corrupción, la rehabilitación de figuras vinculadas al gadafismo, la protección y promoción de los derechos humanos, el imprescindible empoderamiento de la mujer o la tan necesaria mejora del sistema educativo están igualmente en el centro del debate.

#### **b) La reordenación del sector de la seguridad**

La fragilidad institucional de la que Libia adolece ha afectado gravemente al sector de la seguridad. Con el derrumbe de la *jamahiriya*, el ejército y las fuerzas de seguridad libias se disgregaron, dando lugar a la aparición de una miríada de grupos armados y milicias de adscripción local, ideológica o tribal. Tanto es así que el propio Gobierno de Acuerdo Nacional se encuentra instalado en una capital, Trípoli, en la que al menos cuatro milicias se reparten el control del territorio y las instituciones. También el ENL surgió como un conglomerado de fuerzas dispares, en su mayoría seculares, pero también algunas de perfil islamista.

Los vacíos de poder surgidos como consecuencia de la caída del régimen y el subsiguiente conflicto, transformaron Libia en uno de los territorios más inseguros del mundo, donde la delincuencia común, la criminalidad organizada y el terrorismo han podido campar a sus anchas, creando o beneficiándose de estructuras de apoyo político, económico y social. Todavía hoy, células terroristas leales a Daesh, Ansar Al Sunna o Al Qaeda en el Magreb Islámico se encuentran en territorio libio. Todo ello, en un país en el que circula un número ingente de armas, provenientes en su mayoría de los arsenales del régimen gadafista, pero también llegadas, en otros casos, de terceros países que no han dudado en violar el embargo de armas

vigente desde 2011. Por si esto fuera poco, en los últimos meses algunos países han decidido apoyar a las partes en conflicto mediante el envío de asesores militares o mercenarios, algunos con experiencia de combate en Siria e Iraq.

### **c) El reparto equilibrado de los recursos económicos**

Libia es un país con una fuerte dependencia de la extracción y exportación de petróleo. Esta actividad es gestionada por la Compañía Nacional de Petróleo, directamente a través de empresas libias o mediante acuerdos de *joint venture* suscritos con empresas extranjeras. Los beneficios percibidos por la exportación de hidrocarburos son ingresados en el Banco Central Libio y luego distribuidos entre las distintas administraciones del Este, Oeste y Sur del país.

Para entender la magnitud de estos ingresos baste señalar que, según datos publicados en enero de 2020 por el Banco Central Libio, en los doce meses anteriores el petróleo representó, con 31.395 millones de dinares libios (unos 20.160 millones de euros), el 92,5% de los ingresos presupuestarios. A estos ingentes recursos se suman los ingresos extrapresupuestarios obtenidos por la recaudación de un impuesto especial sobre la venta de divisas (23.447 millones de dinares en 2019, equivalentes a 15.050 millones de euros) y, también, los bienes que Libia tiene en el exterior y que se encuentran congelados por decisión del Consejo de Seguridad.

Libia sigue sin contar con un marco presupuestario claro y sin adoptar medidas de reforma de la política fiscal, en particular, una reducción de los subsidios. Asimismo, el mantenimiento de un mercado de divisas paralelo redundando en la existencia de un tipo de cambio paralelo y distinto al oficial que afecta negativamente al sistema bancario, al comercio, a las inversiones y al mercado de trabajo, propiciando una elevada corrupción.

Una economía que las Naciones Unidas han calificado de predatoria y que ha colocado los recursos del pueblo libio en el campo de batalla, como si se tratase de un instrumento al servicio de intereses partidistas y, en definitiva, de un elemento más del arsenal de guerra de los distintos contendientes. Por ello, la gestión y el reparto de estos enormes recursos se ha convertido en motivo esencial de la disputa que enfrenta regiones, autoridades políticas y grupos armados.

### **d) La definición del papel que la religión debe desempeñar en la sociedad y la política**

La población libia es, en su inmensa mayoría, de confesión musulmana sunní. La escuela más arraigada en el país es la malekí, de perfil tradicionalista, construida sobre la tradición del Profeta, esto es, el Corán y la *sunna* expresada a través de los hadices. Sin embargo, más allá de esta aparente homogeneidad, Libia es un país con disparidades religiosas que se explican por la influencia ejercida, tanto en el pasado como en la actualidad, por centros de poder político y espiritual situados fuera de sus fronteras. El mapa religioso libio incluye sufíes, moderados, rigoristas y radicales.

Libia ha sido y sigue siendo hogar de múltiples cofradías sufíes, siendo la senusí la más destacada. Por lo general, así se constata en Libia, la atención prioritaria que el sufismo da a lo espiritual explica el carácter generalmente quietista de los sufíes y su reticencia a involucrarse en los asuntos públicos.

Las lecturas moderadas del islam y su papel en la sociedad se vieron alimentadas con la llegada de Hermanos Musulmanes y grupos afines que, a día de hoy, tienen una presencia nada desdeñable, tanto en la sociedad como en la clase política o empresarial. En un contexto de crisis política y de seguridad, algunos partidarios de estas lecturas no han tenido reparo en recurrir a la violencia al objeto de lograr avances en su agenda política.

También el rigorismo islámico ha encontrado terreno abonado en Libia. El salafismo en sus distintas derivadas – intelectual, activista, reformista o político – se ha extendido en Libia con el apoyo financiero proporcionado por algunos mecenas del Golfo. Una corriente salafista minoritaria que encuentra sus orígenes en Arabia Saudí ha ganado notable predicamento. Se trata de los *madkhalies*, que abogan por la sumisión total y absoluta al gobernante, mostrándose reacios a cualquier contestación o revolución. Pero incluso en este caso, los *madkhalies* no han logrado escapar del conflicto ni de la violencia.

Por último, tal como ya mencionamos con anterioridad, también el radicalismo ha encontrado espacio para penetrar e impulsar una agenda transnacional de salafismo-yihadista violento. A pesar de los esfuerzos que las autoridades libias han realizado para ponerles coto y las acciones que la comunidad internacional ha lanzado contra grupos terroristas que se inspiran en estas lecturas del islam, los radicales siguen presentes en Libia, con acceso puntual, en algunos casos, a las instituciones.

En esta tesitura, una de las claves del conflicto que se vive en Libia es el papel que el islam debe desempeñar en el futuro de Libia y sus instituciones políticas, económicas y sociales. Como en otros países de la región, las opiniones expresadas por el Muftí de Libia, clérigos de distinta adscripción, doctos en sharía o predicadores constituyen un factor importante en una compleja ecuación de varias incógnitas.

#### IV – Geopolítica del conflicto libio: la crisis del multilateralismo

El norte de África y Libia en particular han sido y siguen siendo un lugar de paso, una encrucijada sobre la que muchos países han puesto sus ojos y en la que, a día de hoy, se solapan intereses árabes, sahelianos, europeos y también globales. Arrastrada por la ola de cambio que el mundo árabe ha vivido con posterioridad a la primavera árabe, Libia se ha convertido en una variable de relativa importancia, tanto en el escenario regional como en la esfera global. Razones geográficas, políticas, económicas y de seguridad han convertido este inmenso país en fuente de inestabilidad, escenario de luchas ideológicas y zona de influencia para diversos actores con presencia o interés en la región. Todo ello en un momento de crisis del multilateralismo y de la arquitectura jurídica que sostiene el orden internacional establecido tras la segunda guerra mundial.

El interés de los países árabes en la situación de Libia es incuestionable. Para países vecinos como Egipto, Túnez o Argelia la seguridad y la estabilidad de Libia son asuntos que forman parte de su agenda política interna. El impacto que tuvo la revolución de 2011, con el regreso forzado a Egipto de más de un millón de nacionales que vivían y trabajaban en Libia, la llegada masiva de libios a Túnez, la vinculación de terroristas tunecinos con grupos asentados en Libia

o el desplazamiento de terroristas a través de la frontera libio-argelina son buena muestra de ello. Pero también hay otros países árabes como los Emiratos Árabes Unidos, Qatar, Arabia Saudí o incluso Marruecos que, por motivos distintos, han mostrado interés, han querido ejercer influencia o, en algún caso, han llegado a intervenir en los asuntos libios.

Por otra parte, Libia es un país saheliano, hogar de las comunidades tebu y tuareg, cuya presencia se extiende más allá de sus fronteras, a sus vecinos meridionales. La permeabilidad de fronteras trazadas con escuadra y cartabón ha permitido que comunidades a uno y otro lado mantengan vínculos tribales y económicos, con un constante tráfico de personas y bienes. Mas también ha permitido que, en tiempos de crisis, como los vividos tras la revolución de 2011, Libia fuese un foco de inestabilidad con proyección en países como Sudán, Chad, Níger o incluso Mali. Países todos ellos que han intentado, en la medida de sus posibilidades, seguir la situación que se vive en Libia e incluso reforzar la cooperación transfronteriza.

Sus 1,770 kilómetros de costa explican que Libia constituya un lugar importante de la ribera mediterránea. Su ubicación estratégica, la amplitud de sus espacios marítimos y el hecho de que éstos linden con espacios de jurisdicción no sólo tunecina o egipcia sino también italiana, maltesa o griega explican que, para la Unión Europea, este país constituya un eslabón esencial de la Vecindad Sur. Sin embargo, lo cierto es que durante el mandato de Jean-Claude Juncker como Presidente de la Comisión Europea, la Unión Europea se vio lastrada por la progresiva regionalización del conflicto y por disparidades de criterio entre algunos de sus Estados miembros, en especial Italia y Francia.

En paralelo, desde el punto de vista global, Libia se ha visto influida por el repliegue regional de los Estados Unidos; un repliegue marcado, en el caso libio, por el sanginario ataque perpetrado en 2012 contra su Consulado en Bengasi. En este contexto, los vacíos dejados por Europa y los Estados Unidos han sido ocupados por nuevos protagonistas de la agenda regional. Turquía y Rusia se han convertido en actores insoslayables del conflicto y su resolución. Tanto es así que el 12 de enero de 2020, el GAN y el ENL aceptaron una tregua propuesta a iniciativa de los Presidentes Erdogan y Putin, tregua que precipitó la convocatoria de la Conferencia de Berlín pero que, en la práctica, no fue respetada.

Ante la confluencia de intereses asimétricos, que no siempre compatibles, Libia se ha convertido en ejemplo paradigmático de la crisis que atraviesa el sistema multilateral. A pesar de que la cifra total de víctimas no sea comparable a la tragedia siria, nueve años después de la caída de Gadafi, el conflicto libio sigue enquistado y sin visos de solución. La comunidad internacional no sólo ha sido incapaz de contenerlo, sino que ha asistido a un proceso de regionalización que amenaza con salpicar, más si cabe, a los vecinos árabes, sahelianos y europeos.

Nadie duda que la situación de Libia constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacional. Sin embargo, el hecho de que el Consejo de Seguridad haya tardado diez meses en aprobar una resolución condenatoria de la violencia, algo que contraviene los propósitos y principios de las Naciones Unidas, debe ser motivo de honda preocupación. Como también lo es el hecho de que, a pesar del compromiso expresado por los Estados miembros y de su

obligación de respetar el embargo de armas, algunos sigan enviando armamento y combatientes sin el más mínimo recato y sin rendir cuentas por ello. En este contexto, la dimisión, a principios de marzo de 2020, del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas constituye una llamada de atención.

A día de hoy, el conflicto libio constituye un caso práctico de violación del derecho internacional. La utilización ilegítima de la fuerza armada, las violaciones graves de los derechos humanos, el quebrantamiento de las normas básicas del derecho internacional humanitario o, incluso, la vulneración del derecho del mar son buena prueba de ello. No en vano, la Oficina del Fiscal de la Corte Penal Internacional ha manifestado, en reiteradas ocasiones, su firme compromiso para que los responsables de los crímenes cometidos en Libia desde febrero de 2011 rindan cuentas ante la justicia.

Cuando quedan pocos meses para que se conmemore el LXXV aniversario de la creación de la Organización de las Naciones Unidas, máxima expresión del multilateralismo y de un orden de paz basado en principios y valores comunes, es necesario reivindicar su legado. El conflicto libio sólo tendrá arreglo mediante el diálogo político y el consenso. Y en este contexto, el papel que Europa debe desempeñar es fundamental. Todavía resuenan las discusiones celebradas en enero de 2020 en la 56ª Conferencia de Seguridad de Munich, que giraron alrededor del neologismo '*Westernlessness*'; un término que aspira a describir la fragilidad del Estado de derecho y del liberalismo moderno como aportación de Occidente a la historia contemporánea. Suenan las alarmas y, a diferencia de lo sucedido en 2019, en los dos primeros meses de 2020 la Unión Europea ha prestado una atención creciente a la crisis libia. El Consejo de Asuntos Exteriores ha abordado la situación que se vive en el país en tres ocasiones, acordando incluso el lanzamiento de una operación de Política de Seguridad y Defensa Común con el objeto de contribuir al respeto del embargo de armas.

La Unión Europea tiene que asumir un papel político más activo y más decidido, empleando todos los instrumentos de política exterior que tiene a su alcance para ejercer su influencia sobre las partes, tanto en los ámbitos político como en la esfera económica y de seguridad. No hay tiempo que perder. Está por ver cómo evolucionarán los acontecimientos, pero lo que está claro es que la crisis libia es una clara demostración de que las Naciones Unidas, la Unión Europea y el derecho internacional son más necesarios que nunca.