

62/2019

1 de julio de 2019

*Raquel Esther Jorge Ricart**

Libia: la compleja y necesaria reforma
del sector de seguridad

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

Libia: la compleja y necesaria reforma del sector de seguridad

Resumen:

En el seno de la debatida noción de Estado fallido, la Reforma del Sector de la Seguridad es uno de los pilares clave para la gestión del declive de un Estado como el de Libia, dividido *de facto*. Tras la caída del régimen de Gadafi en 2011, se produjo una fractura del control centralizado del poder. Toda una diversidad de actores armados no estatales, entre ellos tribus, empresas privadas militares y ejércitos irregulares, entraron en pugna por el dominio territorial, de recursos e infraestructuras críticas. Además, los esfuerzos realizados para reconfigurar y estructurar la provisión, gestión y supervisión de seguridad en el país se han visto obstaculizados por la falta de capacidades de las fuerzas de seguridad civil y militar, la confianza en clave local y la brecha con la política estatal, así como por el fuerte predominio del crimen organizado y la frágil gestión fronteriza. De la manera como los retos del sector de la seguridad sean afrontados, dependerá en gran medida la estabilidad local y regional, y de sus efectos en cadena.

Palabras clave:

Libia, Reforma del Sector de la Seguridad, milicias, crimen organizado, tribus, Empresas Privadas Militares y de Seguridad, gestión fronteriza, estabilidad política, infraestructura crítica.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Libya, on the complexity of and need for security sector reform

Abstract:

Within the notion under discussion of “failed State”, Security Sector Reform is one of the key pillars for the management of de facto division of Libya. Following the fall of the Gaddafi regime in 2011, the over-centralised power framework was disrupted. A large set of non-state armed actors, including tribes, private military security companies and irregular armies, went into competition for control over territories, resources and critical infrastructures. Efforts to reconfigure and structure a more effective security provision, management and oversight setting have been undermined because of the lack of civil-military security forces capacities, confidence-building at a local level and the consequent gap with State-based policies, as well as due to the weak border management and the prevalence of organized crime. How Security Sector challenges are addressed will depend largely on local and regional stability, and their ripple effects.

Keywords:

Libya, Security Sector Reform, militias, organized crime, tribes, Private Military Security Companies, border management, political stability, critical infrastructure.

Cómo citar este documento:

JORGE RICART, Raquel Esther. *Libia: la compleja y necesaria reforma del sector de seguridad*. Documento de Opinión IEEE 62/2019. [enlace web IEEE](#) y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

Introducción. Los obstáculos del sector de la seguridad tras la caída del régimen de Gadafi

A fecha de 2017¹, el gasto en defensa del gobierno, reconocido internacionalmente por Naciones Unidas en un país dividido *de facto*², era de 1 819 millones de dólares, lo cual representaba un 11,2 % del total del PIB. No obstante, pese al importante peso de esta cifra en el total de la economía nacional, esta inversión en defensa no representaba más que una caída de dicho gasto respecto a los años anteriores. Con un descenso del 6,8 % respecto al año anterior —1 953 millones de dólares—, y del 21,7 % respecto al 2014, las proyecciones realizadas para los siguientes años estiman un descenso constante, situando la predicción para 2019 en una cantidad de 1 670 millones.

La falta de información financiera desglosada de aquellos aspectos vinculados a la defensa —como la inversión en la protección de infraestructuras críticas o el gasto por miembro de las Fuerzas Armadas— dentro de este desembolso es un reflejo asimismo de la ausencia de un marco estructurado e integrado del Sector de la Seguridad. El control del sector de la seguridad se convirtió desde 2011 en un activo clave dentro del marco político libio, que era altamente competitivo a la vez que de institucionalización débil. A diferencia de otros países³ con un Sector de la Seguridad también débil —como Yemen, que buscaba perpetuar las élites ancianas en la política—, el caso de Libia se caracteriza por su elevada fragmentación y el bloqueo de las agendas de reforma planteadas tras la revolución.

Junto a esto, tanto las milicias que apoyaban al régimen de Gadafi como aquellos que se denominarían «revolucionarios» aprovecharon la falta de cualquier vía de control

¹ Jane's By HIS Markit (2017): *Jane's Sentinel Security Assessment – North Africa: Libya* (11 de diciembre de 2017)

² Después de 42 años bajo el régimen autoritario de Gadafi, en febrero de 2011 se iniciaron revueltas ciudadanas en Benghazi y otras ciudades. En julio, el Grupo de Contacto Internacional reconoce al Consejo de Transición Nacional —NTC— como gobierno legítimo de Libia. Siendo Gadafi asesinado en octubre del mismo año, a partir de enero de 2012 se iniciarán enfrentamientos entre las fuerzas rebeldes y el NTC, que constituye el Parlamento Nacional meses después. En 2014 se inicia una guerra civil por las protestas contra tal Congreso Nacional, y el Este del país termina siendo controlado por el General Khalifa Haftar con su Ejército Nacional Libio. El Oeste del país será finalmente controlado por un nuevo gobierno, reconocido internacionalmente por Naciones Unidas. En la actualidad, Libia se encuentra dividida entre ambas áreas, en pugna por el dominio total del territorio.

³ SAYIGH, Y. (2015): "Crumbling States: Security Sector Reform in Libya and Yemen", *Carnegie Middle East Center*

institucional para reprimir la restricción y el monopolio del uso de la violencia. Asimismo, otros grupos se organizarían paralelamente, como los grupos tribales o el ascenso de ejércitos no regulares importantes en ciertas regiones del país. Por otra parte, la presencia del Estado Islámico y la lucha por el control de terminales petrolíferos y activos energéticos, así como los escenarios de conflictividad producidos entre los diversos grupos —especialmente el grupo terrorista y el ejército dirigido por el general Khalifa Haftar— con aspiración de dominar el golfo de Sirte, punto estratégico del país, ha representado otro de los frenos para la estabilidad del país.

Asimismo, en un país en proceso de transición y construcción como es el libio, la reestructuración⁴ de las fuerzas armadas del gobierno reconocido por Naciones Unidas se convirtió en otro de los pilares estratégicos. En primer lugar, el régimen de Gadafi creó⁵ una doctrina militar basada en un sistema de lealtades que conllevaban la garantía de recompensas o la imposición de castigos. Durante sus 42 años, Gadafi sistemáticamente dismanteló las instituciones del país. En su obra *El Libro Verde*⁶, argumentó que las instituciones burocráticas y los partidos políticos distorsionaban la voluntad del pueblo. Con el fin de reforzar su sistema político, reestructuró discrecionalmente los servicios de seguridad con comités populares de infiltrados en la sociedad para detectar enemigos internos. Creando un aparato de seguridad autoprotectivo y represivo, el Ministerio de Defensa fue disuelto, autonombrándose Gadafi como comandante general. Una vez cayó en 2011, se creó un nuevo Ministerio Defensa que, sin embargo, carece de legitimidad suficiente⁷. Asimismo, la explosión de toda una diversidad de grupos militares supuso un freno⁸ a los esfuerzos del gobierno reconocido de implantar un único marco de integración de las Fuerzas Armadas.

⁴ Ibídem, p. 7

⁵ PERITO, R. (2016): *Libya: A Post-Arab Spring Test for Security Sector Reform*, CSG Papers, Centre for Security Governance.

⁶ *El Libro Verde* es un libro de filosofía política de tres volúmenes que Gadafi escribió entre 1975 y 1981, en donde muestra sus ideas políticas. En él, promulgó una “tercera vía”, a saber, una democracia directa basada en Comités Populares de Base, que aspiraba a un panarabismo regional basado en el socialismo, el nacionalismo árabe y el islam. Creando un “Estado sin estado” como la forma de democracia más pura, permitió que la gente gestionara sus propias vidas y recursos. Sin embargo, lo hizo a costa de abolir el sector privado y nacionalizando las empresas privadas. Disponible en: https://web.archive.org/web/20121114182152/http://free-news.org/PDFs/El_libro_Verde_de_Gadafi.pdf

⁷ Op. Cit. 5, p. 13

⁸ LOSCHI, C., RAINERI, L., STRAZZARI, F. (2018): *Working Paper: The implementation of EU Crisis Response in Libya: Bridging theory and practice* (enero de 2018), EUNPACK.

En segundo lugar, ante estructuras de seguridad paralelas e informales, el ejército y la policía estaban mal equipados, faltos de personal y con una ratio de rangos superiores sobre otras categorías elevada.

En tercer lugar, la crudeza de la situación económica del país llevó a la priorización de una serie de sectores estratégicos. Si bien entre ellos ha estado el sector de las infraestructuras industriales y de transporte, no existe todavía a día de hoy una garantía de salarios seguros, regulares y adecuados, no existiendo por tanto incentivos para inscribirse, recurriendo gran parte de los potenciales candidatos a las fuerzas armadas a la unión a grupos que realizan actividades ilícitas de donde obtienen mayores ingresos económicos.

Por otra parte, tal y como apunta Youssef Mohammad Sawani⁹, los esfuerzos en materia de Desarme, Desmovilización y Reintegración —DDR— han sido insuficientes. En buena medida porque, según Omar Ashour¹⁰, existe una fuerte polarización política, una resistencia interna por parte de las facciones anti-reformistas al pilar del desarme, una limitación en la capacidad y recursos gubernamentales, así como asesinatos de oficiales de seguridad. Si bien el DDR no es un proceso secuencial, sino multisectorial que combina actividades superpuestas de requerida coordinación, «sin un compromiso político, no importa cómo de bien se planeen e implementen los planes de reintegración, éstos no serán realizados con éxito»¹¹.

Otro de los retos es el marco de las relaciones civil-militares, lo cual se imbrica con la brecha nacional-local: Dado el escepticismo hacia el gobierno nacional, la gestión de la seguridad se realiza en clave local. Es de hecho la policía la fuerza de seguridad —en este caso de carácter civil— sobre quién reside el mayor grado de confianza¹² por parte de la población, de manera que se constituyen como el actor que en el plano municipal

⁹ Profesor de la Universidad de Trípoli. Sawani, Y.H. (2017): “Security sector reform, disarmament, demobilization and reintegration of militias: the challenges for state building in Libya”, *Contemporary Arab Affairs*, 10(2), pp. 171-186

¹⁰ Investigador No Residente en el Centro de Doha de *Brookings*, consultado por: Filipkova, Kuzvart (2013): *Security Sector Reform (SSR) in Libya: Assessment of the Situation and Evaluation of Perspectives for the Czech Republic and NATO*, Prague Security Studies Institute

¹¹ ÖZERDEM, A. (2010): “Insurgency, militias and DDR as part of Security Sector Reconstruction in Iraq: How not to do it”, *Disasters*, 34(1), pp. 340-359.

¹² Op. Cit. 5, p. 23

desempeña las funciones de mediador y fuerza de mantenimiento para la estabilidad local.

Si la confianza se asienta a nivel micro y la institucionalización de las milicias debe ser realizada a través de una política nacional, existe una desconexión en la gestión de los dos riesgos principales en el seno del país que dificultan la Reforma del Sector de la Seguridad: el crimen organizado y la gestión fronteriza.

El crimen organizado como factor limitativo hacia la integración

De entre todas las modalidades de crimen organizado¹³, aquellas que afectan al Sector de la Seguridad en Libia son¹⁴ la participación en grupos criminales organizados, el blanqueo de dinero, el tráfico de inmigrantes, el narcotráfico, los delitos marítimos y el tráfico de armas.

Desde el nivel estatal, bajo el gobierno reconocido por Naciones Unidas, y en colaboración con el UNSMIL¹⁵, se han organizado grupos de trabajo¹⁶: La Mesa Redonda sobre Justicia Criminal e Investigaciones Criminales y el Panel para el Crimen Organizado. El objetivo de estas instituciones es doble. Por un lado, mejorar la armonización y unificación de los datos recopilados para proveer de respuestas de mayor efectividad, tanto en la fase de prevención, como en la de alerta temprana y respuesta rápida. Por otra parte, aunar voces de fuentes policiales, sociedad civil, y líderes rurales y urbanos, eliminando incertidumbres para el diálogo nacional.

Junto a esto, si bien la legislación¹⁷ ha sido desarrollada en estos últimos años, y el país ratificó en junio de 2004 la Convención de la ONU contra el Crimen Organizado

¹³ La categorización internacionalmente estandarizada y reconocida de modalidades de crimen organizado es realizada por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Para modalidades, líneas de acción, asistencia técnica y crímenes transnacionales emergentes, véase: <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro.html>

¹⁴ EATON, T. (2018): *Libya's War Economy: Predation, Profiteering and State Weakness*, Research Paper, Chatham House. Disponible en: <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2018-04-12-libyas-war-economy-eaton-final.pdf>

¹⁵ Misión de Apoyo de Naciones Unidas a Libia

¹⁶ VARVELLI, A. (2014): "Europe and the Libyan crisis: a failed State in the backyard?", *ISPI*, Analysis No. 237.

¹⁷ En 2013 se aprobó la Ley nº 10 sobre la criminalización de la tortura, la desaparición forzosa y la discriminación, en donde se condena a prisión y se responsabiliza a cualquier líder político, ejecutivo,

Transnacional¹⁸, así como los tres Protocolos¹⁹, uno de los retos principales a los que el Estado libio se enfrenta es la gestión de la seguridad tanto económica como infraestructural frente al fuerte dominio en tráfico de mercancías que poseen específicamente las tribus.

Libia se compone de un mosaico de tribus —los árabe-bereberes, tuareg y tubu— quienes, durante el periodo de Gadafi, se gestionaron de manera autónoma. Establecieron sus propios mercados y lideraban algunos nichos económicos. Desde la caída del régimen, se perdió el control centralizado de una serie de sectores económicos, fueran lícitos o ilícitos. Así, el «tráfico de armas» fue el primero de ellos. Cuando el régimen cayó, los stocks de armas ubicados en el suroeste por Gadafi debido a su desconfianza del ejército fueron fácilmente accesibles para miembros de Al Qaeda del Magreb islámico, mercenarios sudaneses y de Chad, y las tribus, sobre todo tuareg. Con un incremento del tráfico hacia Túnez, Argelia y el Sahel, también lo ha hecho hacia Egipto en donde la ruta de transporte se sucede con escenarios de violencia debido a que atraviesa la zona no controlada por el gobierno reconocido de Naciones Unidas, sino por el área bajo dominio del General Khalifa Haftar, al este del país.

Así, las «rivalidades en torno al control de la actividad ilícita» han incrementado los conflictos violentos entre milicias tribales en el sur de Libia. Al tráfico de armas, se ha unido el «tráfico de tabaco»²⁰ desde el Sáhara, actividad que se inició en los años ochenta y que ha generado un conglomerado de negocios a gran escala, y que se ha convertido en un problema regional que ha contribuido a la creación de redes y prácticas de «tráfico de drogas»²¹, siendo la cocaína y el cannabis las de mayor circulación. Esto

administrativo o militar, si cualquiera de las personas bajo su control y mando comete uno de tales delitos, no toma medidas necesarias para prevenirlo o no lo oculta. En 2014 se aprobó la Ley N°11 para el establecimiento de una Comisión Nacional Anti-Corrupción. Disponible en: <https://security-legislation.ly/taxonomy/term/98837?page=0>

¹⁸ Documentos disponibles en:

<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

¹⁹ Los tres Protocolos son: 1º Protocolo para Prevenir, Suprimir y Castigar el Tráfico de Personas, especialmente Mujeres y Niños; 2º Protocolo contra el Tráfico de Migrantes por Tierra, Mar y Aire; y el 3º Protocolo contra la Manufactura y Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Sus Partes y Componentes y Munición.

²⁰ BAKRANIA, S. (2014): "Libya: Border security and regional cooperation", GSDRC, Applied Knowledge Services.

²¹ LACHER, W. (2012): *Organized Crime and Conflict in the Sahel-Sahara Region*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace. Disponible en:

http://carnegieendowment.org/files/sahel_sahara.pdf

ha generado una lucha por el control de la frontera libio-tunecina, habiendo incluso obligado a las autoridades tunecinas a cerrarla²² ocasionalmente desde 2012. Asimismo, el «tráfico humano»²³ ha crecido sustancialmente, destacando las rutas²⁴ desde el norte de Níger y Sudán.

Por otra parte, los grupos tribales no solamente se han situado en el marco del crimen organizado. También se han establecido en torno a dos tipos de actividades: La protección de personas —especialmente trabajadores extranjeros de las infraestructuras críticas petroleras o energéticas— ante los riesgos de secuestro y extorsión y como guardias de seguridad en tales emplazamientos. Se ha producido una «competitividad intertribal por la consecución de concesiones»²⁵, en particular entre las tribus tuareg, tubu y bereber, en las regiones de Sebha, Kufra y Awjala/Jalu respectivamente.

Así, las empresas extranjeras, a nivel operacional, asumen altos riesgos para su personal y propiedades cuando acceden a Libia. El medio al cual recurren para asegurar la protección de sus infraestructuras, ante la desconfianza frente a las tribus, es el conglomerado de Empresas Privadas Militares y de Seguridad.

Tal y como se ha verificado por el Observatorio de Monitorización de Libia del DCAF²⁶, buena parte de las milicias dispersas por el país utilizan mercenarios o recurren a este tipo de corporaciones. Es desde el Ejército Nacional Libio (LNA) del general Khalifa Haftar en donde estas empresas tienen mayor presencia. Concretamente, en marzo de 2019, *The Telegraph* verificó que alrededor de 300²⁷ mercenarios procedentes de Rusia, vinculados a la inteligencia militar rusa, le asistían y apoyaban en el este de Libia.

²² MCGREGOR, A. (2013): "Tribes and Terrorists: The Emerging Security Threat from Libya's Lawless South", *Jamestown Terrorism Monitor*, 11(2). Disponible en:

http://www.jamestown.org/programs/tm/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=40367&tx_ttnews%5BbackPid%5D=684&no_cache=1#.UheDDmShIVd

²³ The Global Initiative Against Transnational Organized Crime (2018): *Responding to the Human Trafficking-Migrant Smuggling Nexus: with a focus on the situation in Libya*, Policy Note. Disponible en: <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2018/07/Reitano-McCormack-Trafficking-Smuggling-Nexus-in-Libya-July-2018.pdf>

²⁴ El-Katiri, M. (2017): "State-building challenges in a post-revolution Libya", *US Army War College*

²⁵ Op. Cit. 1, p. 35

²⁶ Desde el Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de Seguridad (DCAF, en Ginebra, Suiza) se realiza un seguimiento diario de la cuestión a través de la plataforma *Marsad*. Para más información, véase: https://www.marsad.ly/marsad_actors/private-military-security-companies/

²⁷ Disponible en: <https://www.marsad.ly/en/2019/03/04/300-russian-mercenaries-fighting-haftar-libya-western-news-reports-say/>

Asimismo, se han establecido contratos con empresas privadas, como la contratista Wagner²⁸, brazo no oficial del Ministerio de Defensa ruso. No obstante, el Gobierno ruso ha negado²⁹ tener presencia, pese a las evidencias demostradas en cuanto a la provisión a Haftar de artillería, tanques y drones en la Operación Dignidad³⁰. También se afirma que Haftar ha recibido a mercenarios procedentes de la lucha kurda iraquí a través de la empresa de seguridad Frontier Services Group³¹, liderada por Erik Prince, antiguo presidente de Blackwater.

En lo referido al área controlada por el gobierno reconocido por Naciones Unidas, no existe demasiada información. Si bien desde la UNSMIL se han emitido informes³² en donde se acusa de la presencia de mercenarios en el lado de Haftar, poco se ha hablado de lo concerniente a la zona bajo dominio del gobierno reconocido por Naciones Unidas. La empresa de soluciones de tecnología, logística y seguridad internacional estadounidense, Culmen International, ha anunciado que va a ser responsable³³ de incrementar la seguridad aeroportuaria del país, mejorando su capacidad para monitorear amenazas terroristas, realizar cribado y seguimiento del tránsito de potenciales sospechosos, y para desarrollar procedimientos operativos estándares para mitigar tales amenazas a través de los tres aeropuertos principales del país mediante evaluaciones, adquisición de equipos, entrenamiento y formación, y el desarrollo de una Estrategia de Seguridad Nacional para la Aviación.

²⁸ Disponible en: <https://www.marsad.ly/en/2018/11/11/russian-businessman-linked-sending-mercenaries-syria-attends-meeting-haftar-moscow/>

²⁹ En línea en: <https://www.marsad.ly/en/2019/03/07/russia-denies-presence-benghazi/>

³⁰ En febrero de 2014, el General Haftar anunció la disolución del Congreso Nacional General, parlamento electo del país que había extendido unilateralmente su mandato. Siendo Haftar acusado de golpe de Estado, inició ataques al Parlamento libio así como a milicias en Benghazi, así como al aeropuerto internacional de Trípoli en noviembre del mismo año.

³¹ Disponible en: <https://www.marsad.ly/en/2019/04/29/mercenaries-sent-fight-alongside-haftar-libya/>

³² Disponible en: <https://www.marsad.ly/en/2018/04/10/libyas-foreign-militias/>

³³ Disponible en: <https://www.marsad.ly/en/2019/03/09/us-company-begin-overseeing-libyas-airport-aviation-security/>

La gestión fronteriza como variable de fraccionamiento

En primer lugar, la seguridad terrestre transfronteriza suele ser canalizada a través de acuerdos bilaterales con países vecinos. Por un lado, con Túnez hubo resistencias iniciales por la falta de voluntad de compartir equipamiento e información con fuerzas libias. Además, la población local de frontera afirmó en una encuesta percibir en el refuerzo fronterizo una amenaza mayor³⁴ que el yihadismo, dado que sus principales fuentes de ingresos³⁵ son el contrabando y el comercio informal. Los retos todavía permanecen, pero las Cámaras de Comercio de ambos países han decidido acordar políticas arancelarias y de subsidio simétricas progresivamente³⁶. Por otro lado, el caso de Níger se relaciona más bien con el tráfico de personas. Pese a la llamada del ministro de Interior italiano a los líderes locales tribales para un acuerdo de gestión, no hubo ningún resultado positivo. Asimismo, la prioridad de Frontex³⁷, con un acuerdo específico con Níger, es negociar un control de la frontera entre ambos países.

En materia de seguridad marítima, existen tres riesgos motor³⁸ —la amenaza de hundimientos provocados, los daños colaterales por las batallas contra el Estado Islámico en puertos petrolíferos del golfo de Sirte y el riesgo a los buques de pesca extranjeros y pequeños botes en las fronteras marítimas con Túnez y Egipto—, que además ponen en peligro la provisión de asistencia humanitaria al destruir las cadenas de suministro y la modificación de las rutas tradicionales de custodia, procedimiento y reglas de distribución³⁹. Libia está recibiendo cooperación técnica, apoyo en planificación estratégica y búsqueda de vías de financiación, así como servicios de inteligencia para el entrenamiento e información marítima, y prevención de riesgos, por parte de la African Maritime Safety & Security Agency⁴⁰.

³⁴ International Alert (2016): *Marginalisation, insecurity and uncertainty on the Tunisian-Libyan border: Ben Guerdane and Dhehiba from the perspective of their inhabitants*, International Alert.

³⁵ World Bank (2017): *Impact of the Libya Crisis on the Tunisian Economy* (febrero de 2017), World Bank

³⁶ African Union (2013): *Concept Note: Enhancing Operational Land Border Security Cooperation in the Sahelo-Saharan Region*, African Union.

³⁷ ZANDONINI, G. (2018): "The new European border between Niger and Libya" (11 de mayo de 2018), *OpenMigration*. Disponible en: <https://openmigration.org/en/analyses/the-new-european-border-between-niger-and-libya/>

³⁸ Op. Cit. 1, p. 47

³⁹ POTHECARY, J. (2017): "Contested seas: maritime security in Libya" (20 de junio de 2017), CIMSEC. Disponible en: <http://cimsec.org/contested-seas-maritime-security-libya/32740>

⁴⁰ Véase: <http://www.amssa.net/>

En lo vinculado a la seguridad aérea, los aeropuertos del oeste y del este asumen riesgos diferenciados. Mientras que los aeropuertos del oeste son más vulnerables a combates sobre el terreno o ataques aéreos, los del este son objetivo potencial del uso de SVBIEDs —coches bomba— por parte de grupos yihadistas.

Líneas de acción planteadas para la Reforma del Sector de la Seguridad

Con el fin de aunar todos estos obstáculos, el Gobierno libio lanzó una serie de Rondas Ministeriales Internacionales desde febrero de 2013 en las que se establecieron seis áreas de prioridad: La construcción de una arquitectura de seguridad nacional así como su coordinación; el desarme, desmovilización y reintegración; el control de armas y municiones; la gestión fronteriza; la reforma y desarrollo de la defensa; y la reforma y desarrollo de la policía.

Las oportunidades que Libia puede aprovechar para su mejora son el restablecimiento de una economía saludable, con un funcionamiento efectivo del sector petrolífero para capacitar una mejor distribución de los fondos obtenidos. Otro requisito indispensable es la consecución de una justicia transicional funcional. El uso temporal de costumbres locales para la resolución de conflictos y la mediación basada en las tradiciones permitió en los primeros años prevenir choques internos, si bien esto no garantiza que las milicias tribales dejen de realizar actividades ilícitas.

Esto plantea también la dicotomía «seguridad híbrida vs. alternativa»: Habiendo presentado la hibridación del sistema de seguridad que el gobierno interino inicial fomentó prestando apoyo a las milicias revolucionarias, y las debilidades que conlleva, el sector de seguridad oficial fue perturbado por esta mixtura. Así, se apuesta por un modelo alternativo. El reto principal para proveer de seguridad fronteriza es conseguir un sector de la seguridad inclusivo y que rinda cuentas, poniendo fin a las confusas cadenas de mando, las rivalidades entre los grupos así como los líderes, las misiones redundantes y la competición burocrática sobre los recursos⁴¹.

⁴¹ WEHREY, F., Cole, P. (2013): *Building Libya's Security Sector*. Washington D.C.: Carnegie International Endowment for Peace. URL: http://carnegieendowment.org/files/building_libya_security.pdf

En 2013, la gran mayoría se incorporó a dos coaliciones paraguas: los Comités de Seguridad Suprema (SSC) y el Libya Shield (establecidos por la gendarmería transicional). Una minoría importante de grupos han entrado a formar parte del Aparato de Seguridad Preventiva, una fuerza de contrainteligencia. Teóricamente, las dos primeras se hicieron para aumentar y fortalecer el ejército regular y la policía. Sin embargo, actuaban con un elevado grado de autonomía, con agendas políticas ideologizadas, y en clave local. Esto se relaciona con el dilema del tratamiento de los «baby vs. bathwater»⁴², siendo los primeros aquellos soldados entrenados profesionalmente desde 2011, y los segundos aquellos con experiencia bajo el régimen de Gadafi. Si bien en 2015 se revocó el Political Isolation Law por el cual se aislaba de toda participación política y militar a antiguos miembros del régimen de Gadafi, el desafío de la integración de los bathwater y la pacificación de relaciones entre ambos grupos no se ha resuelto todavía.

La cuestión de la centralización-descentralización del sector de la seguridad también está en debate. El 17 de diciembre de 2015 se firmó el Acuerdo Skhirat, dentro del marco del Acuerdo de Gobierno Nacional, por el cual se estipulaba la creación de un Consejo Presidencial y de un Consejo Militar, cada uno responsable de dimensiones diferentes. El Consejo Militar sería responsable de la división y la reintegración de las fuerzas en varias especializaciones. Desde 2011, los esfuerzos de crear instituciones de seguridad centralizadas han fracasado. En ese sentido, se plantea como opción la resolución de este dilema de estructuración a través de un sistema dual: La centralización del liderazgo —como forma de prevenir riesgos y fragmentaciones—, junto con una descentralización de las especializaciones. Las unidades especiales adquirirían mayor autonomía para cumplir con sus cometidos, a saber: la seguridad fronteriza, costera, la seguridad de infraestructuras críticas de hidrocarburos, la policía local y la supervisión de inmigración irregular. En relación a los grupos tribales, Ziad Akl⁴³ señala que no deben adquirir autonomía plena por los riesgos que se han presentado anteriormente. Es interesante la creación de una Comisión de Asuntos Militares para registrar las intenciones y aspiraciones de los grupos. De tales conversaciones ha nacido el Programa Libio para la Reintegración y el Desarrollo.

⁴² Op. Cit. 4, p. 7

⁴³ AKL, Z. (2017): “Military Institutionalisation and Security Sector Reform in Libya”, 35 Papers IEMed., EuroMesco, p. 9

Así, ante los retos que se presentan, se plantean tres escenarios posibles⁴⁴, según el *Political Framework for a Crisis Approach* planteado por el Comité Político y de Seguridad de la Unión Europea. Un estancamiento o punto muerto, sin claro ganador; una escalada de la violencia, con un nivel elevado de violencia; o un cese de las hostilidades y la retoma del proceso político. En cualquiera de los casos, para lo concerniente a la Reforma del Sector de la Seguridad se requiere un diálogo nacional en donde se plantee la seguridad como una cuestión estratégica nacional, pero entendiendo a su vez las idiosincrasias locales.

Conclusiones

Como se ha visto, tanto la voluntad política como la mediación son relevantes. Sin embargo, otros factores vinculados con la planificación estratégica también requieren consideración. Para ello, ante el dilema entre un modelo de Reforma o Reconstrucción del sector de la seguridad, se apuesta por el primero. La asimilación de las milicias dentro de las estructuras estatales es el enfoque más apropiado ante el dilema de una estructura estatal débil y la ausencia de una fuerza militar dominante capaz de debilitar a las milicias. Además de esta propuesta-marco, se propone la aplicación de las siguientes recomendaciones:

El sector de la seguridad en Libia sigue representando una amenaza para la estabilidad en el marco de la profunda complejidad del país, así como también para el resto de la región. El carácter acumulativo de las amenazas, la multiplicidad de respuestas a los riesgos, el solapamiento de las distintas capas de efectividad-inefectividad a las que se enfrenta cada una de ellas, y el mayor impacto relativo de las coyunturas críticas en territorio libio respecto a otros países con una gobernanza más fortalecida generan lo que se ha querido denominar un efecto bola de nieve en la asunción de la gestión de la Reforma del Sector de la Seguridad: el exponencial crecimiento a gran velocidad de desafíos que tiene.

⁴⁴ Consejo de la Unión Europea (2014): *Libya, a Political Framework for a Crisis Approach* (1 de octubre de 2014). Doc. 13829/14

Medida planteada	Resultado esperado
REDACCIÓN DE UN PLAN ESTRATÉGICO NACIONAL DE SEGURIDAD:	Reestructuración, formación y reequipamiento de las agencias de inteligencia, policía y fuerzas armadas
Inclusión de una provisión constitucional en la Constitución de 2011 ⁴⁵ sobre el control ejecutivo de las Fuerzas Armadas a través de un Consejo Militar que colabore paralelamente con el Consejo Presidencial	- Debida diligencia en las actuaciones emprendidas militarmente por parte del gobierno - Centralización del liderazgo para generar legitimidad
Creación de un Consejo de Seguridad Nacional	- Creación de una política de seguridad con vigilancia legislativa
Prioridad de la construcción de capacidades y de desarrollo institucional —sectores de interior y justicia— previamente al refuerzo del reclutamiento, entrenamiento y equipamiento de las fuerzas operativas	- Generación de medidas de confianza en los soldados recién inscritos ante las cadenas de mando y doctrina que deben cumplir
Fortalecimiento de la capacidad de logística y transporte de recursos en las infraestructuras críticas: industria petrolífera y activos energéticos	- Atracción de inversores internacionales - Sostenimiento de las arcas públicas para el desarrollo de nuevos ámbitos: formación en doctrina y disciplina de las Fuerzas Armadas, dotación de salarios regulares y adecuados
Reestructuración de la comunidad de inteligencia	- Vigilancia de sus actividades a través de la obligatoriedad de informes de rendimiento del desempeño
REDACCIÓN DE UNA HOJA DE RUTA (ROAD MAP):	Metas e indicadores específicos para las unidades operativas e institucionales anteriores
Facilitación de la redacción de Guías para cada una de las unidades especializadas	- Garantizar la autonomía y la descentralización en la especialización
Creación de planes a nivel ministerial para la autorización e implementación de reforma institucional y construcción de capacidades	- Legitimación del nuevo Ministerio de Defensa (antes inexistente con Gadafi) y de una Agencia Central de Inteligencia (antes dispersa en Comités Populares de Base informalmente)
Actualización de las infraestructuras clave	- A través de sistemas electrónicos para la administración, la modernización de las prácticas de gestión, una nueva forma de contratación para las adquisiciones
Legislación con definición clara de la cadena de mando en el seno de cada Ministerio	- Evitar solapamientos y competitividad
Reforzamiento del papel civil en las relaciones civil-militares	- Asegurar la vigilancia civil de las acciones de los ministerios vinculados a la seguridad - Mejora de las relaciones civil-militares

⁴⁵ Disponible en: https://www.constituteproject.org/constitution/Libya_2011.pdf

RETOS PARTICULARES:	
Ante el elevado nivel de dependencia de altos cargos designados políticamente y la decisión discrecional informal con grupos armados, se necesita:	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema de adquisición racionalizado - Desarrollo de entrenamiento y despliegue - Dirección estratégica clara - Transparencia en la distribución de recursos
Ante disfuncionalidad, retraso o paralización de procesos:	<ul style="list-style-type: none"> - Aprender del mayor nivel de coordinación del que goza la policía⁴⁶ (aunque carece del equipamiento suficiente para luchar contra el narcotráfico) - Elevar el nivel de coordinación interna entre grupos

La importancia de seguir trabajando por el Sector de la Seguridad es clave. Por un lado, porque su Reforma garantiza un proceso político y técnico de mejora de la seguridad humana, dentro de un marco de control civil democrático y una buena gobernanza, y delimita los roles, responsabilidades y acciones en el nexo seguridad-justicia. Por otro lado, porque la Gobernanza del Sector de la Seguridad provee de instituciones de seguridad transparentes, estables y que proveen de servicios públicos adecuados para la sociedad. Más allá de la consideración de si tal complejo marco posee una solución totalizante, el reto principal de Libia será el de garantizar un equilibrio entre las políticas nacionales que debe estructurar, junto con una coordinación con la clave local en que reside el interés de su ciudadanía.

*Raquel Esther Jorge Ricart**
 Máster en RR. II. y Estudios Africanos
 Becaria investigadora IEEEE

** Documento elaborado durante las prácticas de la autora en el IEEEE, tutorizadas por el coronel Pedro Sánchez Herráez.*

⁴⁶ Op. Cit. 5, p. 24