

Libia, ¿cruce de caminos o sendero tortuoso?

Con la creación del Estado, la política exterior libia tendrá que cambiar: los Estados árabes, África subsahariana y del Norte, los tuareg y el petróleo son algunos de los frentes.

Imad Mansour

La transición en Libia será un largo y arduo proceso que implicará la lucha por ganar posiciones entre las muchas facciones que pincelan el nuevo paisaje político del país. La legitimidad de la transición y la autoridad responsable de la misma están en juego debido a la dirección y al alcance de los cambios. Aunque todas las facciones libias coinciden en que una ruptura con el pasado es necesaria, la naturaleza de los cambios futuros sigue siendo confusa. En esta crítica situación, los libios buscan un guía en el Consejo Nacional de Transición. Lo que es más importante, la estructura y funcionamiento de las instituciones internas que deberían constituirse tendrán consecuencias importantes para todo aquello que Libia puede y quiere hacer en el ámbito externo.

Históricamente, al contrario que con el protectorado francés del vecino Túnez, la colonización italiana de Libia destruyó las instituciones precoloniales y dejó al país en la incertidumbre sobre su capacidad de forjar una unidad nacional tras la independencia (Lisa Anderson, *The State and Social Transformation in Tunisia and Libya, 1830–1980*, Princeton University Press, 1986). Tras el fin de la colonización, la monarquía Libia (tanto antes como después del auge del petróleo, a principios de los años sesenta) erradicó cualquier espacio para la organización de los intereses políticos y no apoyó la construcción del Estado, en el sentido de crear instituciones formales alrededor de las cuales la sociedad pudiera estructurarse; esta combinación perpetuó un camino para estabilizar la gobernabilidad basada en alianzas familiares o tribales, prácticas que se sostuvieron gracias a la renta del petróleo (Dirk Vandewalle, *Libya Since Independence: Oil and State-building*, Cornell University Press, 1998). Así, durante cuatro décadas, el Estado libio fue más bien una emanación de su líder quien, sistemáticamente, dismanteló las instituciones políticas, constituyó un Estado alrededor de su persona y usó la estrategia de “divide y vencerás” con el fin de debilitar cualquier oposición interna. Aunque la fragilidad de las instituciones pudiera ser vista como un obstáculo hoy en día, también puede ser la oportunidad de construir un Estado viable y moderno

asentado en una base sólida. La transición institucional de Libia está conectada con su entorno regional e internacional a través de su política exterior que, de muchas formas, es una extensión de su política interior.

Este artículo analiza la “nueva” Libia en el entorno internacional. Estudia las diferentes dinámicas a las que el régimen debe hacer frente hacia el exterior y su impacto en los cambios internos, especialmente en la formación del Estado. El artículo también se centra en las consecuencias internacionales de los cambios internos. Para ello, el entorno internacional libio será analizado a través de un enfoque sistémico, centrado sobre todo en las dinámicas de seguridad.

El enfoque sistémico

Un enfoque sistémico permite dividir el complejo entorno externo de Libia en sistemas y, así, analizar las dinámicas más significativas en cada uno de ellos. La política exterior libia influye y estará influenciada por las dinámicas de los distintos sistemas de su entorno exterior.

Un sistema cuenta con una serie de agentes (actores estatales y no estatales) que interactúan con determinadas dimensiones (proximidad geográfica, seguridad, economía, etc.). Los sistemas, aun moviéndose por parámetros, no son entidades separadas, sino que interactúan por efecto contagio o comparten actores. En este entorno multisistémico cambiante, intentaré analizar si las dinámicas emergentes representan rupturas (rupturas absolutas con los patrones del pasado) o continuidades (modificaciones de los patrones existentes) y así poder evaluar la naturaleza y el alcance de la estabilidad o inestabilidad, así como las incertidumbres a las que se enfrenta la nueva Libia. Es más, en estos sistemas buscaré oportunidades (como por ejemplo la construcción de estructuras de seguridad operativas) y/o limitaciones (rivalidades) que influenciarían las opciones disponibles para el régimen de Libia en su búsqueda del interés nacional. Este artículo se centrará en cinco sis-

Imad Mansour es profesor en el departamento de Ciencia Política de la Universidad McGill. El autor agradece a Merouan Mekouar sus comentarios.

temas del entorno más cercano: los Estados árabes, norte de África, África subsahariana, las tribus tuareg y el petróleo.

El sistema de los países árabes

Este sistema está constituido por los miembros de la Liga Árabe. Posee tres importantes áreas intrínsecamente conectadas: la ideológica, la de seguridad y la económica.

En relación con las ideas, la *Primavera Árabe* representa un resurgimiento de la simple, pero poderosa, idea de la autodeterminación como vehículo mediante el cual las sociedades retoman la iniciativa para hacer posible imaginar su propio futuro y transformar sus discursos figurados en reales a través de prácticas de gobierno inclusivas. Lo que es más importante, esas sociedades están exigiendo grandes cambios a sus regímenes. Un régimen ostenta la máxima autoridad en la toma de decisiones sobre los asuntos de la sociedad y actúa en nombre de ésta en la política mundial. Se guía por un discurso hecho de ideas sobre cómo percibe la sociedad que debería ser gobernada a nivel interno y cómo el régimen debería comportarse externamente. A partir de este discurso se decide cómo gestionar los asuntos económicos y políticos, de la forma que mejor sirva a las aspiraciones de la sociedad y al futuro bienestar. Sirve, además, de guía para que el régimen pueda identificar en el exterior tanto oportunidades (por ejemplo, para ampliar las relaciones comerciales o las alianzas con los Estados amigos) como amenazas (la guerra civil en un Estado fronterizo o la reorganización de las capacidades militares de enemigos) y para definir cuáles son las políticas exteriores que deberían ser adoptadas.

Definir el interés nacional es apartarse de la lógica de la permanencia de unos individuos en el poder para reflejar con mayor precisión las cuestiones relevantes para la sociedad en general. En los próximos meses, se irá desarrollando poco a poco el contenido del nuevo discurso libio. En este proceso, lo único seguro es que el régimen romperá con todas las prácticas de gobierno anteriores a 2011 y los libios tendrán que plantear nuevas líneas discursivas. El cambio ideológico, para bien o para mal, conllevará implicaciones mayores en el sistema árabe.

En lo que se refiere a la seguridad, estamos siendo testigos de la atención que los regímenes están dando a la reforma de las políticas e instituciones internas y del compromiso en avanzar en la construcción de Estados más igualitarios e inclusivos. Al mismo tiempo, estamos ante un panorama de sobrevaloración y competencia en el terreno de la política exterior, y ante la aversión a la polarización de las retóricas y a la intervención externa en los asuntos internos de los Estados vecinos.

Estas dinámicas reforzarán una realidad: los débiles –por no decir inexistentes– acuerdos colectivos dentro del sistema en materia de seguridad, al menos a corto plazo. Para Libia, esta situación aumenta la desconfianza de los

actores del entorno, sean o no estatales, teniendo en cuenta –sobre todo– que sus vulnerabilidades en lo referente a seguridad son resultado de la herencia de unas instituciones nacionales fracturadas y, por tanto, débiles. El coste de vigilancia y seguridad de las fronteras (especialmente ante mercenarios, guerrilleros en paro y grupos terroristas) está, por tanto, destinado a incrementarse.

Aún así, la menor intervención de otros Estados en los asuntos libios, así como la de los propios libios a meterse en los asuntos de otros Estados (por ejemplo, en la financiación de actores no estatales que tanto florecieron bajo el régimen de Gadafi) tendrá un impacto positivo en paliar muchas de las preocupaciones sobre la seguridad interna y ayudará a la consolidación del régimen. Cuanto más consolidado y estable sea el régimen interno de Libia, mayores incentivos tendrá para la cooperación con los organismos regionales e internacionales sobre seguridad colectiva, lo que ayudará a Libia a luchar contra las amenazas.

En cuanto a la economía, hasta que los regímenes no gocen de una mayor estabilidad como para profundizar en la elaboración de planes estratégicos (lo más importante para desarrollar el potencial humano), el comercio, la mano de obra y los intercambios financieros no cambiarán de manera sustancial; incluso, quizás empeoren los ya altos precios de los alimentos y la escasez de productos básicos. Sin embargo, las economías en este subsistema tienen el potencial de desarrollar complementariedades a través de la construcción de puentes entre los Estados poseedores de distintos recursos naturales, de investigación y desarrollo, de mano de obra cualificada y no cualificada y de capital financiero. Libia estará bien posicionada para atraer las oportunidades que surjan en todos estos frentes. Es más, si el potencial humano es un activo, mucho más se puede esperar de la diáspora libia.

Por último, el sistema en sí mismo es cambiante; así pues, el hecho de que Libia cuente con un nuevo régimen significa que, probablemente, haga nuevos amigos y, quizá, nuevos enemigos. El régimen, en estos momentos, es cercano a Túnez, Qatar y Emiratos Árabes Unidos, pero podría tener que enfrentarse a tensiones (y quizá a relaciones conflictivas) con Argelia, quien mostró una posición tibia en relación con la revuelta libia.

El sistema del norte de África

Aunque este sistema se define sobre todo por su proximidad geográfica, hay dos dimensiones importantes a tener en cuenta: el largo conflicto del Sáhara y las relaciones con Europa.

La prolongada rivalidad entre Argelia y Marruecos por el conflicto del Sáhara Occidental supone graves obstáculos a la estabilización de la zona. Las posturas políticas son intransigentes, las fronteras cerradas y la diplomacia anda en jaque, impactando negativamente en la coordinación necesaria para controlar el movimiento de personas, drogas y armas cortas, y otras cuestiones de seguri-

dad que preocupan a Libia. Después de que Gadafi fuera un importante patrocinador del Polisario, el nuevo régimen libio ha apoyado a Marruecos, dejando a Argelia como único aliado del Polisario. En efecto, el cambio en Libia ha beneficiado a Marruecos (porque el Polisario está relativamente debilitado) y ha dañado a Argelia (que ha perdido un aliado incondicional en la cuestión del Sáhara). El cambio parece reflejar el desencanto del régimen de transición libio por la tibia reacción argelina ante las revueltas. Mientras tanto, la Unión Africana, especialmente el Parlamento Panafricano, ha pedido a un Marruecos reticente que permita que el pueblo del Sáhara Occidental obtenga la autodeterminación, lo que implica pedirle que acabe con su reivindicación sobre el territorio (Inter Press Service, 12 de octubre de 2011). Libia podría tener que elaborar una línea política más clara sobre el Sáhara Occidental, puesto que su propia revuelta se guió por las ideas de independencia y autodeterminación. El principio que estaría en la base de esta política sería importante para Libia, independientemente de la percepción que el CNT tenga de la capacidad legítima o ilegítima del Polisario o de la cohesión interna de los representantes saharauis (Al Arabiya, 31 de octubre 2011, entrevista a un portavoz del Tansiqiya Muradi al Polisario, grupo que se presenta como alternativa al Polisario, y que pone a antiguos líderes del Polisario y otros activistas de los campos de Tinduf en una posición comprometida).

Los levantamientos en Libia, Túnez y Egipto han sido un choque para el sistema; una oportunidad para que Libia reduzca tensiones si replantea sus estrategias. Las políticas de mantenimiento del conflicto del Sáhara Occidental durante décadas parecen responder más a una inercia política y burocrática que a un cálculo estratégico al servicio de los intereses nacionales de los respectivos rivales, en particular de Marruecos y Argelia. Por tanto, el nuevo régimen libio tiene la oportunidad de intentar adoptar un enfoque diplomático, para acabar con el conflicto del Sáhara Occidental. Libia se beneficiaría de una mayor seguridad y de una menor imprevisibilidad (especialmente en relación con los flujos de dinero, mercenarios y armas a través de las fronteras), y experimentaría una reducción de los costes económicos y humanos, desviando estos recursos hacia sectores civiles y a proyectos de desarrollo humano. Un enfoque de esta naturaleza por parte de los libios sería, sin duda, bien recibido en Europa.

La UE ha estado durante mucho tiempo muy preocupada por el tráfico de seres humanos, la inmigración ilegal y el contrabando de armas cortas desde los países del norte de África (*European Action on Small Arms and Light Weapons and Explosive Remnants of War*, Instituto de Naciones Unidas para la Investigación del Desarme, 2006). A lo largo de los años se han establecido muchas estructuras institucionales para luchar contra estas amenazas, como parte del amplio contexto de los problemas políticos y socioeconómicos. La UE ha demostrado desde hace mucho tiempo su interés en procurar estabilidad al norte de África, a través de proyectos para el desarrollo socio-eco-

nómico, de ayuda tecnológica para el sector agrícola, de unas mejores prácticas de supervisión y formación para mejorar aspectos concretos de la gobernanza local. Dentro del activismo (y preocupación) europeo puede haber oportunidades para el nuevo régimen en Libia. Es verdad que los Estados europeos fueron responsables de apoyar a los regímenes excluyentes (en todo el norte de África) con armas luego utilizadas para aniquilar a las fuerzas internas de oposición, pero eso no exime a los regímenes del norte de África de su responsabilidad por actuar en contra de sus propias sociedades. Hoy Libia puede exigir una intervención selectiva de la UE en su beneficio. Los desafíos de seguridad siguen preocupando a Libia, pero la ayuda de la UE, en especial, puede aliviar algunas de las responsabilidades del nuevo régimen.

El sistema del África subsahariana

Con toda probabilidad, muchos de los problemas de seguridad y estructurales en este sistema, seguirán presentando desafíos serios a la política exterior y a la diplomacia libia (al menos a corto plazo). Las relaciones entre la Unión Africana (UA), los Estados miembros y Libia están marcadas por problemas históricos. El Consejo Revolucionario Libio consideró que la UA y algunos líderes africanos tuvieron una reacción comedida ante las violaciones de los derechos humanos por parte de Gadafi y su uso de la fuerza, en comparación con el tono que adoptaron contra los ataques aéreos de la OTAN. (Debe señalarse, sin embargo, que Gabón, Nigeria y Suráfrica –todos ellos miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU– votaron a favor de la zona de exclusión aérea). Al mismo tiempo, el maltrato por parte de algunos libios hacia otros africanos (mercenarios o inmigrantes) durante la sublevación, e independientemente de lo generalizado que fuera, fue percibido negativamente por parte de las sociedades africanas. Estas recientes tensiones tienen su origen en Gadafi, quien explotó las divisiones entre líderes africanos financiando sus objetivos personales que socavaron la UA, al apoyar a jefes locales y dar empleo a los inmigrantes (CNN online, 5 de octubre de 2011). Las relaciones entre el nuevo régimen libio y los Estados del África subsahariana –especialmente con la UA– exigirán una diplomacia muy concienzuda para lograr, al menos, una relación funcional.

Con independencia de lo difíciles que sean las relaciones entre el nuevo régimen libio y sus vecinos africanos, todos comparten muchos e importantes intereses comunes y deberán volver a cooperar en el futuro para enfrentarse a los problemas más urgentes (Knox Chitiyo, “Has Africa Lost Libya?”, *The Guardian*, 18 de septiembre de 2011). Un asunto fundamental que exige un seguimiento coordinado es la regulación de la circulación de personas y el control fronterizo. Al África subsahariana le falta una arquitectura colectiva para gestionar los problemas tradicionales y de seguridad humana. Esta debilidad tiene su origen, sobre todo, en unas instituciones de seguridad in-

terna en riesgo y en la politización de los ejércitos nacionales. Ya que esto no cambiará radicalmente en el corto plazo, permanece la incógnita de qué capacidades o intenciones tienen los líderes del África subsahariana para participar en el diseño de una nueva arquitectura de seguridad colectiva (Jeremy Keenan, "Libya and the Sahel's Nightmare Scenario," *AlYazira*, 28 de septiembre de 2011).

Para Libia, la dinámica compleja de este sistema es que se encuentra en medio de un escenario de conflictos entre potencias medianas y grandes —especialmente Sudáfrica, China y Estados Unidos. No se sabe qué papel de liderazgo desempeñaría Suráfrica en organizar a los Estados africanos y la UA. Tampoco se sabe qué papel desempeñará o impondrá el Africom (Comando Africano de Estados Unidos) y qué efecto va a tener la lucha por la preeminencia entre China y EE UU en el continente africano. Parece haber una tendencia a que las principales potencias (especialmente EE UU y China) busquen aliados regionales en los regímenes y/o líderes tribales en lugar de invertir o incentivar a estos líderes a constituirse en organizaciones de seguridad estables y sostenibles. No parece que las presiones sobre el nuevo régimen libio en este campo vayan a cesar pronto.

El sistema de las tribus tuareg

Durante casi tres décadas muchas tribus tuareg recibieron personalmente de Gadafi apoyo financiero a cambio de participar en su milicia personal, la cual no se parece en nada a lo que se entiende por un ejército profesional. También les ofreció terreno para establecerse en el sur de Libia. El suministro de combatientes mercenarios y mano de obra barata por los líderes tuareg perpetuó un ciclo en el que los pobres y los marginados fueron explotados sistemáticamente.

Dentro de este sistema existen más limitaciones que oportunidades para el nuevo régimen libio. Es cada vez más clara y alarmante la magnitud de personas desplazadas y combatientes entrenados y armados y su movimiento puede socavar aún más las ya porosas fronteras del desierto y alimentar las redes de traficantes de drogas y de armas cortas. Los acuerdos de seguridad para gestionar estos problemas, especialmente con países como Níger y Mali (que han vivido insurrecciones militares en el pasado y que padecen graves problemas socioeconómicos) simplemente no existen, porque los regímenes implicados no han sido capaces de acordar los objetivos y las políticas de seguridad o para el desarrollo económico. Recientemente algunos líderes tuareg han declarado su intención de volver a lanzar sus llamamientos a la independencia.

Libia puede ser proactiva —especialmente al desplegar sus recursos petrolíferos— mejorando su seguridad fronteriza y buscando coordinación con, al menos, Mali y Níger, además de Argelia, Nigeria y Burkina Faso. A medio y largo plazo sería más importante poner en marcha un programa paralelo capaz de proporcionar iniciativas

de desarrollo socioeconómico en las zonas fronterizas —y también entre los países implicados. Esas iniciativas son muy necesarias para paliar la ausencia de oportunidades económicas y la pobreza. Los resultados en este sistema y sus impactos en el entorno externo libio también dependen en parte de las estrategias propuestas por otros actores de fuera de la región, como la UE o la ONU.

El petróleo libio como un sistema

Lo considero como un sistema porque une a Libia con la economía política global y forma una conexión central entre Libia y los otros sistemas, al poner los ingresos del petróleo al servicio de los objetivos de la política exterior. Gadafi hizo inversiones importantes en la producción y exportación de petróleo, pero también gastó cantidades ingentes de los ingresos del sector en asuntos personales del régimen y sus fieles.

Bajo las presiones de la integración en el sistema árabe, el nuevo régimen libio, sea cual sea, sería más eficiente si se centra en la producción del petróleo y en la inversión de sus ingresos. Además, la demanda global de crudo no se reducirá de forma significativa en el futuro próximo (China e India se encargarán de ello). Por tanto, Libia puede planificar estratégicamente bajo unas condiciones de mercado y de demanda global bastante predecibles.

En el frente interior, existe un gran potencial para que el nuevo régimen reorganice la capacidad de producción con el fin de satisfacer los objetivos estratégicamente planificados. Por tanto, Libia tiene la oportunidad de desarrollar un amplio proyecto de construcción del Estado, y aprovechar el potencial del país en temas de educación, desarrollo de recursos humanos, sectores económicos... En el frente exterior, Libia dispondrá de los recursos para invertir en las políticas de lucha contra las amenazas a la seguridad u otras.

En lugar de una conclusión

La caída del antiguo régimen ha dado poder al pueblo libio. Como es de esperar, la ruptura producirá resultados internos impredecibles. Además, con el cambiante discurso nacional, la consolidación política y el progreso en la creación del Estado, la política exterior de Libia también tendrá que cambiar.

La continuidad en el entorno externo de Libia parece prevalecer. Sin embargo, la ruptura interna ha "descongelado" algunas dinámicas de los diferentes sistemas que rodean a Libia. Con el trasfondo de los problemas existentes en cuanto a seguridad se refiere, lo que más preocupa es la proliferación de armas cortas y los mercenarios.

Contrarrestando estos retos podrían estar los regímenes vecinos replegados en la consolidación y el desarrollo interno, la ayuda de partes interesadas en una mayor estabilidad regional y la explotación del petróleo para conseguir objetivos en política exterior. Mientras tanto, Libia y sus vecinos deberán re-aprender a coexistir. ■