

# Säkerhetsfrämjande åtgärder i Libyen – ett insatsstrategiskt pussel

Mikael Eriksson

**Det internationella samfundet arbetar sedan en längre tid med att försöka stabilisera Libyen säkerhetsmässigt. Initiativen är flera och sker på olika nivåer med varierande aktörer. Medan vissa av insatserna är samordnade är andra helt okoordinerade. Detta har i sig skapat nya utmaningar för den säkerhetsdynamik som råder i landet. En viktig del i arbetet med att stabilisera Libyen består därmed i att finna en väg där de olika instanserna kompletterar varandra. I denna briefing kartläggs och analyseras säkerhetsstödet till landet.**

Inbördeskriget i Libyen präglar den säkerhetspolitiska dynamiken i hela Nordafrika och Sahel. Med frånvaro av en välfungerande stat kan väpnade grupper agera runt om i landet. Grupperna utgör inte bara ett hot mot fred och statsbyggnad i Libyen utan även mot regionen och grannländerna i stort. För Europa är hotet från terroristgrupper särskilt alarmerande.

Instabiliteten i Libyen har även lett till en omfattande humanitär tragedi. Detta är ytterligare en viktig drivkraft för omvärldens försök att stabilisera landet. Exempelvis finns för närvarande närmare 450 000 internflyktingar och 800 000 flyktingar från andra länder i Libyen. Flera av dessa migranter och flyktingar står i begrepp att söka sig till Europa då våldsdynamiken lämnat Libyens gränser på vid gavel. Under perioden 1 januari - 20 augusti 2016 har närmare 104 000 migranter nått Italien över Medelhavet.<sup>1</sup> Den humanitära krisen påverkar regionen och västmakterna politiskt, ekonomiskt och säkerhetsmässigt.

Förutom stabilitet på kort sikt ligger det i västmakternas intresse att stabilisera Libyen även på längre sikt. Utan en centralmakt i Tripoli, med kontroll över landets hela territorium, blir det exempelvis svårt att återupprätta energiflödet till Europa.

Västmakterna, EU och FN vill att Libyen ska kunna upprätta en intern stabilitet och säkerhet så snart det bara går. Det internationella samfundet har därför initierat olika former av säkerhetsfrämjande stöd till Libyen. Initiativen är flera, emellanåt överlappande, samt bitvis kontraproduktiva. För att skapa den koherenta strategi som behövs för att stabilisera landet måste ett pussel läggas för att förstå hur initiativen hänger ihop och bättre kan samverka.

1. Under perioden beräknas närmare 2700 människor avlidit under resan samtidigt som 22 000 räddats från havet.

## Tripoliregeringens behov av säkerhetsstöd

Det grundläggande behovet hos den nyligen internationellt erkända *Enhetsregeringen* i Tripoli är att få till stånd ett centralt statligt våldsmonopol. För närvarande råder ett maktvakuum som innebär att en rad väpnade grupper sliter sönder landet för att främja egna intressen. Frånvaron av en nationellt fungerande försvarsmakt är i dagsläget den största säkerhetsmässiga utmaningen för det libyska statsbyggnadsprojektet. Denna uppfattning delas av västmakterna, EU och FN.

Säkerhetsläget i Tripoli är mycket svårt och bygger på en maktbalans mellan miliser som kontrollerar olika stadsdelar och distrikt. Sedan Enhetsregeringen kom på plats i Tripoli våren 2016 har den endast lyckats etablera kontroll i enskilda distrikt i huvudstaden samt över vissa milisstyrkor kopplade till inrikesministeriet, försvarsministeriet och tullen. Utanför Tripoli har Enhetsregeringen inte någon egentlig kontroll alls.

Det internationella samfundet investerar stort i stabiliserande åtgärder för Libyen. Generellt sett ges säkerhetsstöd till landet i två huvudspår. Det ena innebär stöd för att utveckla en nationellt fungerande säkerhetssektor och det andra militära insatser för att etablera säkerhet inom områden där Enhetsregeringen själv inte har förmågan att agera.

## Stöd till en libysk säkerhetssektor

På agendan i samtalen mellan västmakterna, EU, FN och Enhetsregeringen står att lägga grunden till en fungerande försvarsmakt. Detta är en förutsättning för att garantera Enhetsregeringens överlevnad och för att på sikt kunna hantera de säkerhetsutmaningar som sprider sig till närområdet. En långsiktig vision är att integrera de många väpnade miliserna i en nationell armé. Den

militära dynamiken i Libyen just nu gör detta omöjligt i praktiken. Faktum är att det i dagens territoriellt splittrade Libyen saknas en social kärna att bygga någon nationell säkerhetssektor på. Frånvaron av ett samhällskontrakt mellan stat och medborgare omöjliggör utsikten att skapa en försvarsmakt. Lojaliteten bland väpnade miliser ligger hos enskilda intressen, snarare än hos landets Enhetsregering.

Utmaningarna till trots har EU och FN lagt fram förslag på att etablera en presidentstyrka i Tripoli, som på sikt kan växa till en nationell armé. Under september 2016 har de internationella diskussionerna primärt handlat om mandatet för denna presidentstyrka. Medan det internationella samfundet ser framför sig att styrkan ska arbeta med att säkra regeringsbyggnader och strategisk infrastruktur i Tripoli, så vill Enhetsregeringen att presidentstyrkan även ska ges ansvaret att skydda landets gränser.

Oavsett presidentstyrkans territoriella mandat kvarstår det grundläggande arbetet med att etablera en libysk armé. Först och främst är spillrorna av den tidigare libyska officerskåren starkt politiskt fragmenterad. Delar av den gamla armén, liksom de miliser som skulle utgöra en ny, tillhör alla olika politiska falanger i landet.

För det andra är det svårt att identifiera vilka som ska erbjudas utbildning eftersom de politiska lojaliteterna ständigt pendlar beroende på säkerhetsläget. Ofta är detta förknippat med ekonomiska krafter. För det tredje är det svårt för västmakterna, EU och FN att sätta igång mer omfattande utbildningsinsatser i landet då den internationella närvaron i Libyen är begränsad. Bristen på lokalkännedom är ett tydligt hinder för att genomföra denna typ av insats.

### Säkerhetsfrämjande insatser

På säkerhetsområdet har en rad initiativ initierats, antingen inom ramen för EU och Nato eller av partnerländer var för sig. Initiativen tycks dock inte alltid fullt koordinerade. Ibland är de rent kontraproduktiva då kortsiktiga mål i ett initiativ kan undergräva de långsiktiga i ett annat. FN har i sin tur flera fredsfrämjande åtaganden i landet men dessa rör dock i huvudsak det politiska stödet och inte det säkerhetsmässiga.

#### *Europeiska Unionen*

EU har flera former av stöd till Libyen. Under EU:s utrikesministermöte i april 2016 beslutade Rådet att

erbjuda Libyen ett större säkerhetsorienterat stödpaket. Paketet omfattar bl.a. hjälp till kapacitetsuppbyggnad inom rättsväsendet, gränshantering och bekämpning av människosmuggling. Trycket från Bryssel anses vara högt och EU vill uppvisa tydliga framsteg när det gäller stabiliteten i landet. Libyen har exempelvis länge varit en prioriterad fråga för EU:s höga representant för utrikesfrågor och säkerhetspolitik.

- EU:s gränsstödsmission (EUBAM)

Ett av de främsta säkerhetsfrämjande initiativen från EU:s sida gentemot Libyen är återupplivningen av EUBAM. Insatsen, som ursprungligen upprättades 2013, gavs ett nytt mandat i augusti 2016 för att under ett år utveckla den libyska gränssäkerheten (mark, luft och hav) samt skapa en nationell gränsstrategi för landet. Insatsen tar hänsyn till såväl kortsiktiga säkerhetsutmaningar som långsiktiga utvecklingsperspektiv. Detta inbegriper stöd till Enhetsregeringen att etablera sig lokalt, liksom att bidra med stöd till statliga institutioners etablering. Tanken är att EUBAM så snart säkerhetsläget tillåter ska omlokalisera sig från Tunisien, där den för närvarande befinner sig, till Tripoli.

EUBAM samarbetar även nära FN:s stödmission (UNSMIL), inte minst genom en rad finansieringsåtaganden av UNSMIL:s aktiviteter.

- Operation Sophia

Ett annat viktigt säkerhetsfrämjande EU-initiativ är organisationens maritima insats på Medelhavet. Den 18 maj 2015 inleddes *EUNAVFOR MED Operation Sophia* i vattnen mellan Libyen och Italien. Insatsens huvudsakliga syfte är att agera mot människosmuggling och människohandel. Insatsen har i dagsläget fem fartyg från Italien, Tyskland, Spanien och Storbritannien. Insatsen har hittills omfattat räddningsaktioner, insamling av underrättelsematerial, samt beslagtagande eller förstörelse av fartyg som används av människosmugglare.

Den 20 juni 2016 beslöt EU att förlänga insatsen till den 27 juli 2017. Insatsen gavs även två nya uppgifter, att öva den libyska kuststyrkan samt upprätthålla FN:s vapenembargo mot landet (FN:s säkerhetsrådsresolution 2292). Under sensommaren 2016 har även ett avtal kommit på plats mellan EU och Enhetsregeringen om hur den militära delen av landets kustbevakning ska utbildas. Klart

är att utbildningen ska inledas på Operation Sophias fartyg för att sedan ske på internationellt vatten eller i tredjeland. Ett 80-tal personer ska utbildas under perioden oktober 2016 till januari 2017. Enhetsregeringen ska bidra med namnen på de som ska utbildas.

Problemen med utbildningskomponenten är dock flera. Framförallt kvarstår processen att gallra fram de personer som ska erbjudas utbildning (s.k. *vetting*). Förseningar är därmed att vänta. Ett annat problem är att Enhetsregeringen inte har full kontroll över de statliga myndigheter som styr kuststyrkorna, ansvaret är för närvarande delat mellan försvars- och inrikesministeriet. Även finansministeriet gör anspråk på den maritima säkerheten och planerar att styra delar av kuststyrkan.

Olika internationella aktörer har också skilda intressen när det gäller att främja och stärka kustbevakningens förmåga, vilket leder till att olika finansörer lägger olika fokus på kuststyrkans förväntade uppgifter. Ett exempel är Internationella migrationsorganisationens (IOM) betoning av stöd till hanteringen av migrationsflöden vis-à-vis Storbritanniens prioritering att bekämpa illegala nätverk. Även Spanien och Holland uppges stödja Enhetsregeringen med egna initiativ.

Idag är Operation Sophia inriktad på att borda, genomsöka och vid behov beslagta och avleda fartyg på internationellt vatten. På sikt finns en vision om att insatsen även ska kunna agera på libyskt territorialvatten. Detta skulle kräva en inbjudan från landets regering. Det är i nuläget svårt att se en situation där Operation Sophia skulle kunna samarbeta närmare den libyska staten på libyskt territorium. Enhetsregeringen i Tripoli har svårt att etablera sig och det faktiska hotet från en rad väpnade miliser och terrorgrupper är omfattande. Flera politiska intressen är inte heller intresserade av utländsk närvaro i landet.

Sett i ett vidare perspektiv anser flera bedömare att utbildningskomponenten i Operation Sophia är grovt överskattad. Libyska kustbevakningen har endast tio kustfartyg, sex av dessa är under embargo i Libyen och fyra under embargo i Tunisien. Denna typ av utbildningsinsatser är också riskabla då det instabila politiska läget gör det svårt att avgöra var lojaliteten hos dem som utbildas kommer att ligga i framtiden. Exempelvis kan fartygen lätt bestyckas med tyngre vapen vilket skulle kunna påverka konfliktodynamiken i ett senare skede.

### *Nato*

Angränsande till EU:s säkerhetsfrämjande initiativ på Medelhavet har Nato sedan 11:e septemberattacken 2001 haft en maritim operation i området. Syftet med operationen, *Operation Active Endeavour*, har varit att bekämpa internationell terrorism. Under Nato-toppmötet i Warszawa 2016 deklarerades att operationen i ökad utsträckning ska stärka den maritima säkerheten på Medelhavet. Tanken är att bl.a. stödja Operation Sophia.

Arbetsnamnet är Operation Sea Guardian. Konkret ska styrkan bekämpa människosmuggling, bidra med områdeskunskap (däribland underrättelseinhämtning), samt verka terrorismbekämpande. Erfarenheter ska hämtas från Nato:s pågående arbete i Egeiska havet där man patrullerar mellan Grekland och Turkiet. Ett närmare samarbete mellan EU och Nato begränsas dock av att EU-medlemsstaten Cypern inte har något säkerhetsavtal med Nato.

### *Multilaterala koalitioner*

Vid sidan av stöd till Enhetsregeringen och stabilisering av situationen på Medelhavet finns även en rad säkerhetsmässiga och militära initiativ som potentiellt skulle kunna komma att beröra Libyen.

- Operation Inherent Resolve

I juni 2014 sattes den internationella koalitionen mot Daesh, *Operation Inherent Resolve- Combined Joint Task Force (OIR-CJTF)* igång av USA:s militära centralkommando. Koalitionens syfte är att nöta ut och förstöra Daesh varhelst gruppen befinner sig.

OIR-CJTF kan därmed i teorin även komma att omfatta Libyen. En expansion av OIR-CJTF till Libyen skulle i praktiken kunna omfatta stöd till den libyska armén för att öka dess förmåga att bekämpa Daesh. I nuvarande operationsplan medges dock inte detta. En annan förutsättning är att Enhetsregeringen bjuder in koalitionen.

Det är också möjligt att enskilda OIR-CJTF stater inriktar sig militärt på vissa Daesh-medlemmar i Libyen (s.k. *high value targets*). Detta sker på sätt och vis redan nu, fast på unilateral basis, dels med specialförband, dels genom drönarattacker. Mandaten för dessa operationer är nationellt formulerade och anses inte som koalitionsaktiviteter, även om målen och metoderna sammanfaller. Det är framförallt USA som agerar på detta sätt.

- Internationella libyska stödmissionen (LIAM)

Ett annat säkerhetsfrämjande initiativ som måste läggas till det insatsstrategiska pusslet i och kring Libyen är de långtgående militära diskussionerna om att inleda en större militär stabiliseringsmission i Libyen. Diskussionerna, som pågått bland vissa västmakter, har arbetsnamnet LIAM. I dessa diskussioner, som emellanåt redogjorts för i EU-kontext, har framförallt Italien sagt sig vara redo att leda en styrka på närmare 6000 soldater och sjömän. Syftet skulle vara att öva och utbilda libyska säkerhetsstyrkor, samt att slå mot Daesh. Flera västmakter har uttryckt sig villiga att bistå insatsen.

Det militära LIAM-konceptet lever fortfarande under hösten 2016, men måste ses som vilande då säkerhetsläget på marken är svårt. Lägg därtill att LIAM-konceptet kan komma att undergräva andra säkerhetsfrämjande aktiviteter som västmakterna, EU och FN bedriver.

### Ett insatspussel

Säkerhetsläget i Libyen är sedan Gaddafis fall kaotisk. För att bryta den nedåtgående konfliktspiralen har västmakterna, EU och FN initierat en rad säkerhetsfrämjande insatser. Utmaningen består i att finna en väg där dessa insatser kompletterar snarare än undergräver varandra. Många initiativ betyder inte nödvändigtvis att resultatet blir bättre.

Det råder idag konsensus om att landets Enhetsregering behöver stöd för att kunna upprätta stabilitet i landet. En legitim Enhetsregering utgör även en grundförutsättning för att omvärlden ska kunna ge ett säkerhetsmässigt stöd.

Stödet till en presidentstyrka, tillika embryot till en libysk armé, är särskilt viktig. Genom ett sådant stöd kan Enhetsregeringen skapa säkerhetsmässig stabilitet i Tripoli med omnejd. Detta kan i sin tur bidra till att återskapa förtroendet för den verkställande makten.

Stödet till kustbevakningen är viktigt, men det finns flera olika intressen bland västmakterna, liksom internt inom Enhetsregeringen. Utbildning av libysk kustbevakning kan lätt uppfattas som ett i huvudsak västerländskt intresse i syfte att hantera migrationskrisen, snarare än ett intresse för libyerna. Med Natos stöd kan denna misstänksamhet öka. Det är därför särskilt viktigt att Enhetsregeringen får ett tydligt ägarskap i processen. Kanske borde EU fokusera på säkerhetssektorn i Tripoli innan ytterligare initiativ läggs fram.

Ytterligare en utmaning i det pågående säkerhetsstödet

till Libyen är hur terrorbekämpningen ska se ut i framtiden. Det finns flera indikationer på att enskilda militära initiativ undergräver den politiska dialogen under FN:s ledning. Ett alternativ för västmakterna är att mera tydligt och harmoniserat stödja Enhetsregeringens egna försvars- och kontraterrorförmåga och inte arbeta parallellt bredvid dessa.

I ljuset av de många säkerhetsfrämjande initiativ som ligger på bordet måste Sverige göra noggranna övervägningar i beslut om eventuellt svenskt deltagande. Det finns annars en risk att politisk energi investeras i initiativ som på sikt är kontraproduktiva och undergräver snarare än stabiliserar Libyen.

*Mikael Eriksson*

---

För mer läsning om Libyen se:

Eriksson, Mikael. *Det libyska inbördeskriget – en lägesuppdatering*, FOI Memo 5814, oktober 2016

Eriksson, Mikael. *Den militära kampen mot Daesh*, FOI Memo 5816, oktober 2016