

## La difficile attuazione dell'Accordo politico libico concluso a Skhirat

Sull'argomento vedi anche le note n. [22](#), [20](#), [19](#) e [15](#)

### 1. L'Accordo politico libico (accordo di Skhirat) e l'insediamento del Presidente Al-Sarraj

Il 17 dicembre 2015 è stato firmato a Skhirat, Marocco, l'[Accordo politico libico](#) che prevede, innanzitutto, la formazione di un Governo di unità nazionale, consistente in un Consiglio presidenziale ed un Gabinetto, sostenuto da altre istituzioni statali, tra cui una Camera dei Rappresentanti ed un Consiglio di Stato.

Per sbloccare il processo politico, il documento del 23 febbraio 2016 con le **101 firme dei parlamentari di Tobruk (su un totale di 188 membri) che esprimono sostegno al governo di unità nazionale di Al-Sarraj sostenuto dall'ONU** - in assenza di un voto formale dello stesso Parlamento - è stato considerato dall'Occidente come atto di validazione della nuova compagine governativa.

In data 10 marzo il **Dialogo politico libico** che riunisce i negoziatori dell'accordo di Skhirat, svolgendo la funzione di assemblea di saggi, **ha rivolto un'istanza al Consiglio presidenziale libico affinché prenda "le misure necessarie per cominciare rapidamente il suo lavoro a Tripoli"**; tale istanza riconosceva un valore al documento dei cento rappresentanti del **Parlamento di Tobruk, pur chiedendo a quest'ultimo di completare le tappe richieste per l'insediamento del governo**. La formula, volutamente lasca, non precisava se il documento sostituisse il voto parlamentare.

Il 12 marzo 2016 il Consiglio presidenziale del Governo di unità nazionale, riunitosi a Tunisi, si è autoproclamato legittimo.

Il 13 marzo 2016 in una **riunione a livello ministeriale al Quai d'Orsay di Parigi, Francia, Germania, Regno Unito, Italia, Stati Uniti e Unione Europea** nella [Dichiarazione finale](#) hanno **qualificato il governo di unità nazionale come il "solo governo legittimo in Libia"**, ribadendo la necessità che l'insediamento a Tripoli e il pacifico passaggio delle consegne, nonché la messa in funzione del quadro istituzionale previsto dall'Accordo di Skhirat vengano implementati appena possibile. Hanno inoltre ricordato la possibilità di comminare sanzioni contro gli individui che

ostacolino il processo politico, l'istituzione del governo di unità nazionale o l'attuazione dell'Accordo di Skhirat.

L'insediamento del governo nella capitale doveva avvenire entro fine marzo - secondo l'Inviato delle Nazioni Unite Martin Kobler - altrimenti la credibilità del nuovo esecutivo sarebbe svanita e si sarebbe dovuto riconvocare il Dialogo politico libico.

**Il 30 marzo 2016 Fayez Al-Sarraj e altri 6 membri del Consiglio presidenziale, sono sbarcati a Tripoli, presso la base navale di Abu-Seta**, a bordo di una motovedetta libica partita da Sfax, in Tunisia. Lo sbarco è avvenuto pacificamente, sebbene in un clima di tensione in cui il capo del governo di Tripoli Khalifa al-Gwell aveva inizialmente messo in guardia Serraj dall'entrare a Tripoli, minacciando di farlo arrestare.

Quasi contemporaneamente, il **31 marzo**, l'UE - attraverso una procedura scritta - **ha adottato sanzioni** (congelamento dei beni e divieto di viaggio) contro tre esponenti libici accusati di ostacolare il governo di unità nazionale: due del governo di Tripoli - il premier Khalifa al-Ghwell e il presidente del Parlamento Nouri Abu Sahmain - e uno del governo di Tobruk - il presidente del Parlamento Aguila Saleh. Sempre **il 31 marzo, il Consiglio di Sicurezza dell'ONU ha adottato la [Risoluzione n. 2278 \(2016\)](#)** che pone sotto il controllo del Governo di unità nazionale il commercio del petrolio e le armi non embargate. Il **20 aprile** anche gli **Stati Uniti hanno imposto le sanzioni individuali contro al-Gwell**.

Già dai primi di aprile, la Coalizione Alba Libica, che aveva sostenuto il Governo di Tripoli, si è dissolta. Pertanto, sia il Primo Ministro al-Gwell che il Presidente del Parlamento di Tripoli Nuri Abu Sahmain hanno lasciato la capitale. Al-Sarraj è riuscito ad insediarsi, grazie al lavoro prima di *intelligence* e poi diplomatico che ha portato **dalla parte di al-Sarraj le milizie di Misurata e le milizie islamiste tripoline di Abdel Hakim Belhadj**. A questo punto, l'amministrazione al-Gwell rimaneva priva di appoggio, considerato anche che la stessa **Fratellanza Musulmana libica** era in buona parte favorevole ad una transizione verso il nuovo Governo Serraj.

Il governo al-Sarraj ha incassato anche **l'endorsement da parte di Ibrahim Jadran, potente capo delle Guardie Petrolifere** - attive in Cirenaica e protettrici anche degli insediamenti dell'ENI in Tripolitania - che dopo aver oscillato tra l'appoggio a Tobruk e a Misurata, ha preso le distanze dal Generale Haftar riposizionandosi nel campo del nuovo governo di Tripoli. Anche la **Banca centrale della Libia** e la **Compagnia nazionale petrolifera (Noc)** hanno riconosciuto l'autorità del Governo di unità nazionale.

Come ricordato dal Generale Serra, *senior advisor* del Rappresentante Speciale dell'ONU Martin Kobler per le questioni di sicurezza relative al dialogo in Libia, nell'audizione innanzi alle Commissioni Difesa congiunte il 13 aprile 2016, il processo di pacificazione ipotizzato dall'ONU prevedrebbe, come tappe successive: il voto di fiducia della Camera dei Rappresentanti di Tobruk al

nuovo Governo di unità nazionale; che il nuovo Governo si accordi con la Banca centrale; che unifichi le compagnie petrolifere nazionali e costruisca il nuovo Stato, tenendo conto della *Sharia*.

## 2. Le richieste internazionali di aiuto del governo al-Sarraj e le iniziative del Generale Haftar

Il **25 aprile 2016** il Consiglio presidenziale di unità nazionale, in un "**comunicato stampa**"<sup>1</sup>, ha fatto appello alle Nazioni Unite e alla Comunità internazionale perché aiutino la Libia **a difendere le risorse petrolifere dai possibili attacchi di DAESH** per il timore di possibili attacchi terroristici contro alcuni siti petroliferi *offshore* volti a far fallire il progetto di riconciliazione nazionale. Si invitano poi i paesi africani ed europei vicini a rafforzare la cooperazione con le autorità libiche e a intensificare i controlli alle frontiere.

Tale comunicato del Governo **sembrava preludere ad una richiesta formale di intervento militare internazionale per contenere l'espansione di DAESH. Tuttavia l'espansione di DAESH era già incalzata dall'offensiva del Generale Haftar sferrata a fine febbraio 2016** (che gli ha consentito di riprendersi quasi tutta Bengasi dopo 2 anni, grazie anche al sostegno di **truppe scelte francesi** e, secondo numerose fonti, grazie ai **rinforzi in armi ed equipaggiamenti giunti dall'Egitto**)<sup>2</sup>.

A fine aprile 2016, alcuni osservatori<sup>3</sup> suggerivano che l'ulteriore **allargamento delle operazioni di Haftar contro DAESH**, più che in vista dell'annunciata offensiva contro Sirte e Derna, potevano essere **volte a riprendere il controllo dei pozzi della cosiddetta mezzaluna di Sirte** controllati dalle Guardie Petrolifere di Ibrahim Jadran - visto che il loro schieramento a sostegno di Serraj avrebbe lasciato Haftar senza petrolio - e che sarebbe stata proprio questa la ragione che avrebbe indotto al-Sarraj ad annunciare la richiesta di aiuto internazionale a difesa delle risorse petrolifere. Anche altri commentatori osservavano che la lotta ai jihadisti a Sirte non rappresentava la priorità per al-Sarraj, preoccupato più delle forze del governo laico di Tobruk guidate dal generale Haftar e di una **nuova offensiva delle sue milizie tesa a riprendere il controllo della regione petrolifera**<sup>4</sup>. In effetti, la posizione del Generale Haftar sembrava trovare crescente sostegno internazionale - secondo alcuni commentatori<sup>5</sup> - anche nella **Francia**.

<sup>1</sup> Il Ministro degli Esteri Gentiloni, durante il *question time* innanzi all'Assemblea del Senato del 28 aprile 2016, lo ha definito un "comunicato stampa sulla base della Risoluzione 2278".

<sup>2</sup> È stato osservato (M. TOALDO, Il paziente libico è morto (per l'Occidente), in *Limes*, n. 3/2016, pp. 111 e ss.) che "con la riconquista di Bengasi, la posizione negoziale di Haftar e del suo braccio politico, il presidente del parlamento di Tobruk, Aguila Saleh, si è notevolmente irrigidita: per alcune settimane Serraj è stato convocato direttamente al Cairo per i negoziati in cui si è cercato di imporre una revisione totale degli equilibri in seno al governo (di unità nazionale) a favore di Haftar. Fallito questo tentativo, Saleh ha deciso di non far votare più il parlamento sulla fiducia a Serraj e questo ha spinto gli Occidentali alla sequenza di forzature (lettera dei 101, ecc.)" ben note. "Non è ancora chiaro come sarà reintegrato Haftar e soprattutto come ottenere un'autentica collaborazione da parte dei suoi padrini egiziani".

<sup>3</sup> Tra gli altri, P. BATACCHI, Serraj chiede aiuto contro... Haftar, [www.rid.it](http://www.rid.it), 26 aprile 2016.

<sup>4</sup> G. GAIANI, Una prudenza giustificata da tensioni e incognite, in *Sole 24 ore*, 27 aprile 2016.

<sup>5</sup> BATACCHI, *cit.*; M. TOALDO, *cit.*

Il Ministro degli Esteri Gentiloni, durante il *question time* innanzi all'Assemblea del Senato del 28 aprile 2016, rispondendo ad alcuni quesiti sulle iniziative di Egitto e Francia nella crisi libica, ha affermato che Italia e Stati Uniti si sarebbero fatti promotori a breve di un **rilancio del "concerto diplomatico a sostegno del governo al- Sarraj"**. Per quanto concerne la linea dell'Italia, ha ribadito il ruolo di **leadership diplomatica che si esprime nella stabilizzazione di un Paese unito, affinché esso si consolidi e possa gradualmente formulare richieste di aiuto**, dapprima umanitarie, poi economiche e - quando sarà il momento - di sicurezza, cui l'Italia risponderà sulla base delle richieste libiche e della validazione dell'ONU. Il Ministro Gentiloni ha sottolineato **l'importanza del fatto che le autorità libiche non appaiano manovrabili dall'esterno**; in particolare, riguardo alle sfide di sicurezza, ha affermato **la necessità di mettere le autorità libiche in condizione di sconfiggere DAESH e di non scavalcare i Libici**, impegnati in una competizione tra fazioni per chi arriva prima a Sirte<sup>6</sup>.

Concerto diplomatico che è stato poi rinnovato nella **Conferenza di Vienna del 16 maggio 2016**, promossa da Stati Uniti e Italia, con la presenza di al-Sarraj, in cui oltre 20 Paesi e 4 Organizzazioni internazionali [hanno ribadito](#) il sostegno al Governo di unità nazionale di Serraj e in cui si è profilata - **dietro richiesta del governo al-Sarraj - la disponibilità europea ad addestrare la Guardia costiera e la Marina libiche** - decisione perfezionata dal Consiglio Affari esteri dell'UE il **20 giugno 2016** quando il **mandato di EUNAVFOR MED è stato esteso** in tal senso<sup>7</sup>.

Sempre a maggio 2016, **il Governo al-Sarraj ha preso l'iniziativa di liberare Sirte da DAESH, sferrando, insieme alle forze di Misurata, un'operazione militare** denominata *Bunyan al-Marsus* - (edificio dalle solide fondamenta). **A luglio il Governo al-Sarraj ha formalmente richiesto il supporto militare degli Stati Uniti contro DAESH a Sirte**. Il 1° agosto 2016 sono iniziati i raid americani su Sirte contro DAESH (finora sono stati 250).

Mentre questa nota viene redatta, sembra che la liberazione di Sirte da DAESH sia questione di poche ore e che le operazioni aeree sugli obiettivi identificati dalle forze speciali americane a terra siano ristrette ormai ad un chilometro quadrato<sup>8</sup>.

Il 3 agosto 2016 **il governo italiano<sup>9</sup> si è dichiarato disponibile a concedere l'uso delle basi e degli spazi aerei nazionali a supporto dell'operazione statunitense**.

Sembra che finora l'operazione per la liberazione di Sirte sia costata alle forze di Tripoli e Misurata quasi 600 morti e 2800 feriti.

---

<sup>6</sup> Sul punto TOALDO, *op. cit.*, afferma: " Più di un osservatore indica come il prossimo obiettivo di Haftar sarà la riconquista di Sirte, oggi nelle mani dello Stato Islamico....Un po' tutti in Libia hanno piani simili proprio perché può servire a guadagnare il sostegno degli attori esterni. Salim Guha - l'ex comandante di Misurata poi passato all'ambasciata libica negli Emirati e ora uno dei capi militari del governo di unità nazionale - cerca di assemblare una coalizione che faccia perno sulla sua città di origine. Si uniscono al coro pure gli ex jihadisti provenienti dal Gruppo di combattimento islamico libico vicino al Qatar i quali proclamano di essere in grado di fare a Sirte quello che è stato fatto nel giugno 2015 a Derna: cacciare lo Stato Islamico attraverso una coalizione tra jihadisti non-Is e popolazione locale".

<sup>7</sup> [Decisione PESC 2016/993](#).

<sup>8</sup> V. NIGRO, Escalation di bombe USA sulla Libia: i Predator partiti anche da Sigonella, in *La Repubblica*, 9 ottobre 2016.

<sup>9</sup> Il Ministro della Difesa Pinotti nel *question time* alla Camera del 3 agosto, nonché i sottosegretari Amendola e Rossi nell'informativa sulla Libia del 4 agosto innanzi alle Commissioni Esteri e Difesa riunite e congiunte.

Il 22 agosto 2016, la Camera dei Rappresentanti di Tobruk ha nuovamente respinto la lista dei ministri del Governo di unità nazionale designati da al-Sarraj.

Il 13 settembre 2016 il Parlamento italiano ha approvato<sup>10</sup> la proposta del Governo di rispondere alla **richiesta libica (formulata al Presidente del Consiglio Renzi da al-Sarraj l'8 agosto) di fornire un ospedale da campo a Misurata**, nonché - come illustrato dal Ministro della Difesa Pinotti - il personale medico-infermieristico (65 unità), il supporto logistico (135 unità) e 100 unità di *force protection* (**missione Ippocrate**).

Alcuni commentatori<sup>11</sup> sottolineano come si tratti anche di dare un segnale politico di rassicurazione alle milizie di Misurata, l'unica entità politica araba che ha scelto l'Occidente negli ultimi due decenni, sostenendo un possibile accordo di *power sharing* e combattendo DAESH.

Mentre l'attuazione dell'Accordo politico libico appare ancora bloccata, il 12 settembre 2016 le forze del Generale Haftar sembravano aver modificato gli equilibri sul terreno, con l'effetto di accrescere la propria popolarità ed il proprio potere negoziale. **Le milizie di Haftar (Libyan National Army, LNA) hanno occupato i principali terminal della mezzaluna petrolifera**, fino ad allora sotto il controllo delle Guardie Petrolifere, alleate del Governo di unità nazionale. Gli Stati Uniti e 5 Stati europei tra cui l'Italia in una [dichiarazione congiunta](#) hanno subito condannato gli attacchi ai terminal petroliferi e hanno fatto appello a tutte le forze militari che sono entrate nella Mezzaluna petrolifera a ritirarsi immediatamente, senza precondizioni. Inaspettatamente, **Haftar ha consegnato i campi petroliferi alla NOC (National Oil Company)**, l'unica autorità autorizzata a vendere il petrolio libico ai sensi della Risoluzione ONU n. 2278, assicurando pertanto che i proventi della vendita confluiscono nella Banca centrale di Tripoli - che eroga gli stipendi anche al LNA.

### 3. Difficoltà di attuazione dell'Accordo politico libico

L'Accordo politico libico è bloccato principalmente a causa dell'**articolo 8 delle disposizioni finali** che incide proprio sul destino di Haftar: tale articolo dispone che le decisioni militari vengano assunte dal Consiglio di presidenza formato da 9 membri, limitando l'influenza del generale Haftar. Al Consiglio di Presidenza, per effetto dell'articolo 8, spetterebbero infatti il Comando supremo delle Forze Armate, la nomina del Capo del Servizio generale di Intelligence, nonché la facoltà di dichiarare lo stato di emergenza. Alla ricerca di una via d'uscita dall'*impasse*, **l'Italia si è riunita regolarmente con altri cinque Paesi (Stati Uniti, Regno Unito, Francia, Emirati Arabi Uniti ed Egitto) senza finora giungere ad un compromesso**, in quanto Haftar vorrebbe che gli venisse riconosciuto il ruolo di Capo delle Forze Armate libiche e l'indipendenza del comando militare dalle autorità civili (sul modello dell'Egitto).

<sup>10</sup> Le Commissioni Esteri e difesa dei due Rami hanno approvato Risoluzioni di identico contenuto, rispettivamente per il Senato [DOC XXIV n. 65](#), per la Camera la Risoluzione n. 7-01083

<sup>11</sup> M. TOALDO, Italy's dilemmas in Libya, in *Aspenia on line*, 19 settembre 2016.

Il 22 settembre 2016, ai margini dell'Assemblea generale dell'ONU, 22 paesi e 4 organizzazioni internazionali (UE, ONU, Lega Araba, Unione Africana) firmano una [dichiarazione congiunta sulla Libia](#) di sostegno al Consiglio presidenziale di Tripoli che **stabilisce una roadmap per l'attuazione dell' Accordo politico libico**.

Tale Dichiarazione riconosce il Consiglio presidenziale come unica autorità in materia di affari militari e di gestione degli introiti petroliferi; incoraggia la Camera dei Rappresentanti a esprimere un voto libero ed equo sulla nuova compagine del Governo di Unità nazionale e ad emendare la Dichiarazione Costituzionale del 2011 per includervi le previsioni dell'Accordo politico libico; **chiede con forza all'Assemblea Costituente (Constitutional Drafting Assembly) di completare il proprio lavoro e sottoporre il progetto di Costituzione Libica a referendum nel 2017 (vedi box *infra*)** e invita il Governo di unità nazionale a preparare nel 2017 la pacifica transizione verso un governo libico eletto.

Alcuni commentatori<sup>12</sup> ritengono che, nonostante le dichiarazioni ufficiali, l'Accordo politico libico andrà incontro ad una rinegoziazione delle sue condizioni - formale o informale - e forse ad ulteriori combattimenti e che l'abilità degli attori esterni e dell'Europa starà nel consentire la prima ma non i secondi. A tal fine l'UE dovrebbe perseguire 3 strade: 1) a partire dagli *assets* petroliferi messi in comune, costruire una *governance* economica condivisa tra le fazioni libiche e stabilire l'approvazione di un bilancio comune<sup>13</sup>; 2) promuovere una riscrittura consensuale delle norme fondamentali per il periodo transitorio: prima dell'adozione di una nuova Costituzione, l'esercizio di ricerca del consenso per emendare la costituzione esistente per includere l'Accordo politico libico è un esercizio virtuoso in sé; 3) sostenere i tentativi di riconciliazione nazionale in modo tale da creare un dialogo su temi quali: la sorte di prigionieri, le condizioni dei centri di detenzione, il monitoraggio dei cessate il fuoco, l'integrazione delle minoranze e - se concordato - dei membri del precedente regime.

In un recente [comunicato](#), il Ministro degli Esteri Gentiloni esprimendo soddisfazione per il rientro di Ali Qatrani nel Consiglio Presidenziale (vice premier che rappresenta la Cirenaica), lo incoraggia a contribuire a perseguire "un'intesa politica di fondo che includa l'approvazione della nuova compagine governativa, **coinvolgendo altresì il Gen. Haftar in un ruolo adeguato nella gestione della sicurezza del Paese**. Ha altresì affermato "solo rafforzando le istituzioni espressione dell'Accordo politico e attraverso l'unificazione delle forze di sicurezza la Libia può compiere i progressi che tutti attendiamo nel cammino verso pace e stabilità durature".

---

<sup>12</sup> M. TOALDO, Is the sky falling on Libya, in *European Council on Foreign Relations Commentary*, 23 settembre 2016.

<sup>13</sup> L'idea è di trasformare la questione petrolifera da motivo di guerra a driver per una de-escalation.

- **Il processo costituente in Libia nasce a seguito della Rivoluzione del 2011, pertanto non è figlio dell'Accordo politico libico.** Quest'ultimo prevede che la Camera dei Rappresentanti provveda ad emendare la Dichiarazione Costituzionale del 2011 per includervi le previsioni dell'Accordo politico libico e affida all'Assemblea Costituente libica il compito di elaborare un progetto di Costituzione da sottoporre a referendum, previo voto della Camera dei Rappresentanti e del Consiglio di Stato.
- **Il lavoro dell'Assemblea Costituente libica**, i cui membri sono stati designati attraverso elezioni popolari *ad hoc* (la cui affluenza fu molto bassa) nel febbraio 2014, sembra attraversare una **fase di stallo**. L'Assemblea ha già reso pubblica **una bozza** di testo costituzionale, che - rispetto agli standard libici - prefigura un elevato grado di tutela dei **diritti umani e dei diritti delle donne** tramite ad esempio, l'emendamento delle disposizioni sulla discendenza, prevedendo che le madri libiche possono passare la cittadinanza ai figli avuti da cittadini stranieri.
- Per quanto riguarda la forma di stato e di governo, si è optato per una Repubblica semipresidenziale, caratterizzata da sistema bicamerale con un Senato in rappresentanza delle tre grandi regioni (Tripolitania, Cirenaica e Fezzan), con un 10% dei seggi riservato alle donne e un 10% riservato alle minoranze, e una Camera dei Rappresentanti (HoR) in rappresentanza della popolazione. Sia nell'ambito della Camera dei Rappresentanti che nei consigli municipali, sono riservati alle donne il 25% dei seggi, per un periodo transitorio di 12 anni. La bozza di Costituzione prevede anche l'elezione diretta del Presidente con un sistema che bilancia tra l'elemento demografico e quello geografico-regionale.
- Tuttavia, il processo costituente risulta **bloccato dal rifiuto di un numero consistente dei membri dell'Assemblea di partecipare ai lavori** volti a finalizzare la proposta di Costituzione, sia per contrasti tra rappresentanti dell'Est e dell'Ovest, sia per il fatto che le sessioni più recenti dei dibattiti non si siano più svolte in Libia ma siano state ospitate dall'Oman, nella città di Salalah.

---

A cura di Angela Mattiello  
14 ottobre 2016