

Libia: partner per il governo dei flussi migratori? Un aggiornamento

31 LUGLIO 2017

Sull'argomento vedi anche le note n. [41](#), [34](#), [30](#), [22](#), [20](#), [19](#) e [15](#)

In Libia l'assenza di un governo unico e funzionale si ripercuote sulla permeabilità dei confini e del proliferare dei traffici illeciti, primi tra tutti i flussi migratori attraverso il Mediterraneo. Non a caso il 97% delle persone soccorse in mare e sbarcate in Italia nei primi sei mesi del 2017 proviene dalla Libia. Stabilizzazione della Libia e gestione dei flussi migratori non possono essere disgiunti. A tal fine, l'Italia promuove un processo politico inclusivo anche degli attori locali, nonché è impegnata nell'ingaggiare Libia e partner nordafricani in una strategia di medio-lungo periodo di regional ownership e a, livello europeo, a promuovere un piano di interventi di capacity building in Libia.

QUADRO POLITICO-ISTITUZIONALE

Dal punto di vista del processo politico, permane lo stallo tra il Parlamento (Camera dei Rappresentanti - HOR) che ha sede a Tobruk, nell'est del paese, ed il Governo di accordo nazionale (GNA) a guida Sarraj a Tripoli che si trova sospeso in un limbo giuridico, in attesa di una piena approvazione della Camera dei rappresentanti.

Il Dialogo politico libico mediato dal Rappresentante Speciale dell'ONU aveva condotto **all'Accordo politico libico** concluso a Skhirat nel dicembre 2015 e alla formazione di un Governo di accordo nazionale guidato da al-Sarraj: tale Governo consiste in un Consiglio presidenziale (composto di 9 membri e svolgente anche le funzioni di Capo dello Stato) ed un Gabinetto, sostenuto da altre istituzioni statali, tra cui una Camera dei Rappresentanti con sede a Tobruk ed un Consiglio di Stato (che avrebbe dovuto riassorbire i membri del Congresso Generale Nazionale di Tripoli).

Tuttavia, negli ultimi mesi il governo di accordo nazionale, riconosciuto dalle Nazioni unite, installatosi il 30 marzo 2016 a Tripoli, è apparso sempre più debole, insidiato dal generale Haftar e dallo schieramento di Tobruk a est e dall'ex premier tripolino Khalifa al-Ghwell, reinsediatosi a Tripoli.

Il generale Haftar, forte dei successi militari (riconquista di Bengasi da DAESH) e politici (occupazione dei campi petroliferi della Mezzaluna e riconsegna alla National Oil Company, NOC), è impegnato ad attuare un logoramento della leadership di al-Sarraj: **agendo sul Parlamento di Tobruk perché posticipi a tempo indeterminato un'approvazione del governo di al-Sarraj,**

mira a costringere la Comunità internazionale a prendere atto del fallimento di al-Sarraj e valutare opzioni alternative, tanto più che parte della popolazione sembra guardare con benevolenza al ruolo “pacificatore” del generale. Haftar ha registrato i primi risultati, ottenendo che l’UE chiedesse ad al-Sarraj di fare rapidamente “una nuova proposta inclusiva per la formazione del governo di unità nazionale”¹, nonché spingendo Stati Uniti e Italia – sin dalla conferenza di Vienna dell’aprile 2016 - a farsi mediatori di un’opera di integrazione delle forze di Haftar all’interno della futura struttura governativa. A livello di supporti esterni, **“gli interessi dell’Egitto rispetto a una influenza in Cirenaica, le ambiguità francesi e russe nell’appoggio ad Haftar contribuiscono a creare un contesto internazionale di informale appoggio alla causa di Haftar”**².

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).

CHI GUIDA IL PROCESSO POLITICO-DIPLOMATICO IN LIBIA?

Il processo politica a guida ONU che ha portato all’accordo di Skhirat sembra ormai privo di slancio, superato nei fatti dai nuovi colloqui tenutisi negli Emirati Arabi Uniti (EAU). Al nuovo Inviato speciale delle Nazioni Unite in Libia Ghassan Salamè, ex ministro della Cultura libanese, spetta la sfida di ripensare e rilanciare il processo negoziale dell’ONU, il cui esito dipenderà tra l’altro dalla capacità degli attori europei di trovare una convergenza politica sulla gestione della nonché dall’assunzione di responsabilità da parte degli attori regionali ed internazionali.

In questo contesto difficile, a seguito dell’intensa azione politica e diplomatica di EAU, Egitto e Russia, si è aperto un **processo parallelo a guida emiratina**. “Una loro particolare **convergenza relativa alla predilezione per un ruolo di leadership di Haftar in Libia**, percepito come affine alla loro battaglia anti-islamista, insieme alla contemporanea assenza politica dei paesi occidentali in questa fase della crisi libica, ha permesso di spostare l’asse delle trattative internazionali ricalcando in parte ciò che è successo relativamente alla crisi siriana, dove un processo di negoziazione si è aperto ad Astana parallelamente a quello ufficiale delle Nazioni Unite a Ginevra”.³

Le pressioni di Russia, Egitto e EAU hanno costretto Haftar a venire a patti e hanno reso possibile l’incontro del 2 maggio di Abu Dhabi che comunque ha avuto il merito di aprire uno spiraglio di dialogo tra Haftar e Sarraj. Secondo le indiscrezioni di stampa, la nuova trattativa tra i due prevede la formazione di un nuovo Consiglio di Presidenza formato da 3 membri - anziché da 9, come previsto a Skhirat - ovvero: il presidente Camera dei Rappresentanti di Tobruk (Saleh), il presidente del Governo di accordo nazionale (Sarraj) e infine il comandante dell’esercito (Haftar) che ne terrebbe la presidenza. In tale schema, Sarraj si troverebbe sostanzialmente in minoranza rispetto al prevalere della coalizione cirenaica guidata da Haftar. Il processo di revisione dell’art. 8

¹ Statement by the spokesperson on the latest developments in Libya, 12007, 15 ottobre 2016 https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/12077/statement-by-the-spokesperson-on-the-latest-developments-in-libya_en.

² ISPI (a cura di), Focus Mediterraneo allargato n. 1 (ottobre 2016), in Osservatorio di Politica internazionale.

³ Focus Mediterraneo allargato, n. 4.

dell'Accordo politico libico potrebbe richiedere tempo e rischierebbe di non essere accettato da numerose forze politiche e militari in Tripolitania.

Alcuni commentatori⁴ hanno notato che le elezioni in Francia e in Gran Bretagna hanno distratto dalla questione libica dilatando i tempi di dialogo dei paesi occidentali in merito, con il risultato che **le negoziazioni potrebbero orientarsi verso un accordo “russo-centrico” con il rischio di una deriva verso il “modello al-Sisi” dell’Egitto**, (ossia la formale subordinazione del governo civile ai militari) che a sua volta rischierebbe di rivitalizzare un nuovo fronte islamista in Libia. Un accordo ispirato a tale modello implicherebbe la definizione di alcune formazioni di miliziani come gruppi terroristici e lo scioglimento e l’integrazione delle milizie all’interno di un esercito sotto il controllo di Haftar. "Se l’accordo deve così caratterizzarsi, è facile prevedere che, particolarmente in Tripolitania, diverse formazioni non accetteranno questa soluzione, sentendosi tradite dal cedimento di Sarraj".

RUOLO DELL’ITALIA. ALLEANZA O RIVALITÀ CON LA FRANCIA?

Il logoramento della leadership di al-Sarraj non ha solo cause interne bensì è sempre più accentuato dal crescente disimpegno degli Stati Uniti; d'altronde **si è dissolto** il principale sostegno all'Accordo politico libico, rappresentato dal **tandem Kerry-Gentiloni** anche per evidenti avvicendamenti elettorali negli Stati Uniti. Stati Uniti e Italia, sin dalla conferenza di Vienna dell’aprile 2016, si erano fatti mediatori di una **transizione politica più inclusiva anche delle forze di Haftar nell’ambito dell’Accordo politico libico** e del Governo di accordo nazionale. Dopo mesi di amministrazione alla Casa bianca, appare chiaro che **Trump** non percepisca la Libia come una priorità della propria politica estera e non appare intenzionato a intraprendere battaglie politiche nel paese nordafricano. Il messaggio è arrivato chiaro e forte al presidente del Consiglio Paolo Gentiloni nella sua recente visita a Washington: l’impegno americano si sarebbe limitato al **contenimento della minaccia jihadista**, quindi sostanzialmente al contrasto militare dei residui del sedicente califfato in Libia.

L’Italia agli inizi di gennaio ha proceduto alla riapertura dell’Ambasciata italiana a Tripoli, l’unica occidentale. Proprio alla vigilia della riapertura dell’ambasciata e dell’incontro del ministro dell’Interno Minniti con al-Sarraj per gettare le basi di un accordo per la gestione dei flussi migratori, il 3 gennaio 2017, il generale Haftar in un’intervista al *Corriere della Sera* sembrava avvertire l’Italia che avesse sbagliato lo schieramento da sostenere, scegliendo al-Sarraj anziché Tobruk⁵. Alcuni osservatori⁶ hanno fatto intendere che l’Italia potrebbe diversificare gli interlocutori libici con cui dialogare, tanto che "piazza Mattei" si starebbe già attrezzando, se è vero che la cessione alla compagnia russa Rosneft del 30% della concessione ENI di Zohr, nell’offshore dell’Egitto, non poteva avvenire senza l’accordo a livello politico sia di Mosca che del Cairo... "La nostra linea di appoggio al governo al-Sarraj a Tripoli era in sintonia con Washington. Se la nuova amministrazione si disimpegna, rischiamo di ritrovarci isolati, mentre aumentano i soci sostenitori di Haftar".

Altri commentatori avvertono che, tuttavia, le ambizioni italiane di guidare un’iniziativa diplomatica nella soluzione della crisi libica sono frenate da **una crisi nelle relazioni tra Roma e Il Cairo, principale sostenitore di Haftar**, per la vicenda Regeni.

⁴ *Ibidem*.

⁵ L. CREMONESI (intervista a Khalifa HAFTAR), Haftar l'uomo forte di Bengasi: Roma cambia strategia in Libia, in *Corriere della Sera*, 3 gennaio 2017, in cui il generale afferma: "Purtroppo sino a ora il governo di Roma ha scelto di aiutare soltanto l'altra parte della Libia" e ha consigliato all'Italia "di non interferire nei nostri affari interni: lasciate che siano i Libici a occuparsi della Libia". Pochi giorni dopo, il 13 gennaio 2016, sulle stesse pagine, L. CREMONESI, Il blitz delle milizie a Tripoli, aggiunge che "le milizie di Zintan, alleate di Haftar, minacciano addirittura di attaccare gli impianti ENI del terminale di Mellitah, se l'Italia dovesse continuare a sostenere Serraj".

⁶ S. STEFANINI, Così l'Italia apre al Cremlino le porte del Mare Nostrum, in *La Stampa*, 13 dicembre 2016.

Il governo italiano ha cercato diverse vie per stabilizzare la Libia e tenere viva l'attenzione della comunità internazionale sulla crisi: dal Memorandum d'intesa italo-libico relativo all'immigrazione⁷ di febbraio, alle azioni di mediazione tra le tribù nel sud del paese. Tuttavia, in questa azione politica **coerente con il sostegno a suo tempo dato al governo al-Sarraj, l'Italia è apparsa progressivamente sempre più sola**. Pochi giorni dopo l'incontro di Abu Dhabi, il 6 maggio, il ministro degli Esteri Alfano si è recato in visita a Tripoli con la finalità di controbilanciare la spinta pro-Haftar e ribadire la centralità del GNA.

Coinvolgere la Libia ed i partner nordafricani in un'azione strategica condivisa che porterà i suoi frutti nel medio-lungo periodo e dare un segnale forte di collaborazione è il *fil rouge* che unisce idealmente il Memorandum d'intesa italo-libico e la dichiarazione di Malta dei primi di febbraio 2007 **con l'iniziativa del Ministro dell'Interno Marco Minniti di creare un Gruppo di Contatto permanente riunitosi per la prima volta a Roma il 19 e 20 marzo 2017, nel formato di un vertice dei Ministri dell'Interno delle due sponde del Mediterraneo per governare i flussi migratori**. Oltre all'Italia vi partecipano Germania, Francia, Austria, Slovenia, Svizzera, Malta, Libia, Tunisia e Algeria. La partecipazione dei partner della Sponda sud si colloca in una prospettiva di *regional ownership* del processo politico. La partecipazione dell'UE - tramite Commissario dell'UE Avramopoulos - è determinante per il successo dell'iniziativa, anche sul piano economico⁸.

Il Gruppo di contatto si è riunito per la seconda volta a Tunisi il 24 luglio scorso, in formato allargato a Ciad e Niger. I ministri dell'Interno dei paesi delle due sponde hanno deciso di coordinare meglio i propri sforzi per gestire le migrazioni nel Mediterraneo centrale, a partire da alcune aree chiave: cooperare sui rimpatri; rafforzare azione e collaborazione contro il traffico e la tratta dei migranti; affrontare le cause profonde delle migrazioni irregolari.

Negli ultimi mesi, su diversi piani **l'Italia ha cercato di attivare un'azione politica dell'Europa**, da ultimo con il piano Minniti di interventi di *capacity building* per la Libia - tra cui prioritaria è la costituzione di un MRCC⁹ libico - e la presentazione dell'*Action Plan* della Commissione dell'UE per sostenere l'Italia nel governo dei flussi migratori (poi approvato dal Consiglio Affari esteri del 17 luglio), mentre **le richieste italiane di "regionalizzazione degli sbarchi"** verranno esaminate in un gruppo di lavoro per la revisione del piano operativo di *Triton* entro fine anno, piano richiamato anche da EUNAVFOR-MED/Sophia.

L'approvazione dell'*Action plan* è stata costruita a partire dalle proposte italiane, tra cui quella di un **Codice di condotta per le ONG impegnate nei salvataggi nel Mediterraneo centrale**¹⁰, ricercando una convergenza con i ministri dell'Interno di Francia e Germania e del commissario europeo Avramopoulos a partire dall'incontro di Parigi del 2 luglio, per arrivare con una posizione condivisa al vertice informale Giustizia/Affari interni di Tallinn dell'11 luglio ed infine nel

⁷ L'accordo con la Libia si muoverà in tre direzioni: la stabilizzazione del paese, il contrasto al traffico di esseri umani e la cooperazione contro il terrorismo. L'Italia si è impegnata a cedere Unità guardiacoste alle Forze marittime tripoline, addestrandone il personale, nonché ad aiutare il governo al-Sarraj a chiudere il confine meridionale della Libia, quello con il Niger, da cui transitano la maggior parte dei migranti che entrano nel paese dall'Africa subsahariana. Tuttavia, secondo numerosi osservatori, la principale difficoltà di attuazione del piano riguarda la capacità del governo di al Sarraj di garantire un controllo del territorio così esteso e capillare al di fuori della capitale. Quanto alle risorse, si richiama nei considerata il "fondo Africa".

Una versione non ufficiale del testo del Memorandum è disponibile sul sito de *La Repubblica*: http://www.repubblica.it/esteri/2017/02/02/news/migranti_accordo_italia-libia_ecco_cosa_contiene_in_memorandum-157464439

⁸ Anche perché la lista delle "necessità" per render operativo il Memorandum d'intesa Italia-Libia sembra che ammonti a circa 800 milioni di euro, rendendo indispensabile uno sforzo comune.

⁹ *Maritime Rescue Coordination Centre*.

¹⁰ Proposta emersa nel documento conclusivo, approvato all'unanimità, dell'Indagine conoscitiva sul "Contributo dei militari italiani al controllo dei flussi migratori nel Mediterraneo e l'impatto delle attività delle organizzazioni non governative" condotta dalla Commissione difesa del Senato.

Consiglio Affari esteri del 17 luglio che ha approvato il richiamato Action Plan. Quest'ultimo si basa su 5 aree d'azione fondamentali: 1) salvataggio delle vite umane (miglior coordinamento e Codice di condotta per tutti i soggetti coinvolti nelle attività SAR; formazione della Guardia Costiera libica, istituzione degli MRCC in Libia, Egitto e Tunisia); 2) lotta ai trafficanti in Libia; 3) cooperazione con i paesi partner (conclusione di accordi di riammissione con i paesi di origine e di transito; utilizzo di leve positive e negative, come la politica dei visti, per incoraggiare tale cooperazione; 4) accelerazione dei rimpatri; 5) solidarietà europea: *relocation* e accordo sulla necessità di riformare il sistema europeo di asilo. Dal canto suo, l'Italia si è impegnata a redigere il Codice di condotta per le ONG che conducono attività SAR; migliorare le procedure di *relocation*; aumentare le proprie capacità di accoglienza e trattenimento; accelerare i rimpatri.

Intanto **l'iniziativa francese del presidente Macron di invitare il 25 luglio a Parigi al-Sarraj e Haftar** è stata percepita dai commentatori come un rischio di marginalizzazione dell'Italia, che è stata informata del vertice, ad inviti già partiti, dal GNA di Tripoli. L'iniziativa sarebbe stata condivisa solo con il Regno Unito. Al vertice è stato invitato il nuovo Rappresentante ONU (professore a Science Po), anche se UNSMIL non ha partecipato alla preparazione dell'incontro. La presidenza francese ha reso noto in un comunicato che l'iniziativa era intesa a supporto dell'azione di mediazione ONU, in un'ottica inclusiva. Numerosi commentatori hanno auspicato che tale iniziativa francese potesse rientrare in un contesto europeo.

A conclusione del vertice di Parigi, al-Sarraj e Haftar hanno emesso una [dichiarazione congiunta](#), che tuttavia non è stata sottoscritta bensì adottata come dichiarazione di principi, in 10 punti. Tra questi figura anche l'impegno, con il sostegno imparziale del Rappresentante Speciale dell'ONU, a rendere operativo l'Accordo politico libico e a perseguire il dialogo politico in continuità con l'incontro di Abu Dhabi. I due leader libici hanno concordato anche su un cessate-il-fuoco tranne che per la lotta anti-terrorismo e l'indizione di elezioni presidenziali e parlamentari appena possibile a partire dal 25 luglio 2017. Numerosi commentatori sottolineano che l'incontro di Parigi ha avuto l'effetto di collocare sullo stesso piano i due interlocutori libici, nei fatti accordando così al generale Haftar quella legittimità internazionale finora riconosciuta al solo governo presieduto da al-Sarraj. Lo stesso Presidente Macron, rallegrandosi della roadmap per la riconciliazione nazionale libica concordata a Parigi, ha sottolineato come i due protagonisti abbiano "la legittimità e la capacità di riunire introno ad essi" e di influenzare la miriade di gruppi e fazioni che agiscono in una Libia in preda al caos. Il Presidente francese avrebbe dunque fatto propria la linea pragmatica del ministro degli Esteri (in precedenza ministro della Difesa) Le Drian di includere nel processo politico Haftar in virtù della "realtà sul terreno" e dell'efficacia della lotta al terrorismo, assumendo l'iniziativa - per primo tra i leader occidentali - di ricevere il generale Haftar.

LA MISSIONE DI SUPPORTO ALLA GUARDIA COSTIERA LIBICA

Il Governo Gentiloni prosegue senza strappi nel perseguire "la propria agenda". Frattanto, **il Governo di unità nazionale (GNA) presieduto da al-Sarraj ha fatto pervenire al governo italiano una lettera in data 23 luglio 2017 di richiesta di supporto alla Guardia costiera libica** per le attività di controllo e contrasto all'immigrazione illegale e del traffico di esseri umani.

Per rispondere a tale richiesta, **il Governo italiano in data 28 luglio 2017 ha deliberato una missione di supporto alla Guardia costiera libica che si avvale del dispositivo aeronavale nazionale di sorveglianza e sicurezza nel Mediterraneo centrale (cosiddetta operazione *Mare sicuro*)**, con il compito di: proteggere e difendere i mezzi del GNA che operano per il controllo/contrasto dell'immigrazione illegale distaccando una o più unità navali per operare nelle **acque territoriali e interne della Libia** controllate dal GNA in supporto a unità navali libiche; svolgere ricognizione in territorio libico per la determinazione delle attività di supporto da svolgere; prestare attività di collegamento e consulenza a favore della Marina e Guardia costiera libica;

collaborare per la costituzione di un centro operativo marittimo in territorio libico per la sorveglianza e il coordinamento delle attività congiunte; svolgere eventuali attività di ripristino dell'efficienza degli assetti comprese le infrastrutture.

Tale missione non comporta un incremento di unità di personale militare né del fabbisogno finanziario rispetto a quanto già autorizzato per il 2017 per l'Operazione *Mare sicuro*.

Per quanto concerne i mezzi navali ed aerei - **comunque tratti dalle unità già autorizzate** - si prevede l'impiego di **1 unità funzionale al supporto tecnico-logistico¹¹** e **1 pattugliatore che possono essere integrati da ulteriori assetti**.

Secondo quanto affermato dalla deliberazione del Consiglio dei Ministri, la missione si inquadra nell'ambito delle attività di supporto al Governo di Accordo nazionale libico ed entro un quadro coerente con le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza ONU n. [2259 \(2015\)](#) e [2312 \(2016\)](#). La prima Risoluzione chiede agli Stati membri di rispondere urgentemente alle richieste di assistenza del Governo di unità nazionale per l'attuazione dell'Accordo politico libico; impone agli Stati membri di assistere prontamente il Governo di unità nazionale nel rispondere alle minacce alla sicurezza libica e di sostenere attivamente il nuovo Governo nella necessità di sconfiggere ISIS ed i gruppi ad esso affiliati o ad al-Qaeda, su sua richiesta. La seconda, che agisce sotto il Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, condanna il traffico di migranti e la tratta di uomini in Libia e chiede agli Stati membri di assistere il Governo di unità nazionale, su sua richiesta, a costruire le capacità necessarie ad assicurare i suoi confini e a prevenire e contrastare il traffico di migranti ; sottolinea che tutti i migranti debbono essere trattati con umanità e dignità e nel rispetto dei diritti umani.

A cura di Angela Mattiello

31 luglio 2017

¹¹ Nave anfibia o la San Giorgio o la San Marco, secondo quanto riferito dalla stampa.