



Senato della Repubblica

Servizio Affari internazionali
International Affairs Department



NOTA N. 4

Verso una nuova Roadmap della Libia?

12 novembre 2018

Il 9 novembre 2018 è stato presentato il "Piano d'azione rivisto" del Rappresentante Speciale dell'ONU per la Libia, Salamé. L'obiettivo di far ripartire il processo politico viene ulteriormente rilanciato dall'iniziativa italiana di convocare una "Conferenza per la Libia" a Palermo il 12-13 novembre 2018. Si riuniscono a Palermo i principali interlocutori dello scenario libico, i rappresentanti dei Paesi vicini confinanti, dei Paesi europei maggiormente interessati a quanto accade in Libia, dei membri permanenti del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, nonché rappresentanti delle principali Organizzazioni internazionali coinvolte (UE, ONU, Lega Araba, Unione Africana) in un'ottica di inclusività e di rispetto della ownership libica per rimettere in moto un processo di stabilizzazione della Libia che vada oltre l'appuntamento di Palermo.

IL QUADRO ISTITUZIONALE LIBICO

Dopo la caduta di Gheddafi (2011), il 16 settembre 2011 è stata istituita la Missione di Supporto dell'ONU in Libia (UNSMIL, guidata dal Rappresentante Speciale ONU) che ha dato vita a un processo politico-diplomatico che ha condotto alla firma dell'Accordo politico libico concluso a Skhirat il 17 dicembre 2015. In attuazione dell'Accordo di Skhirat si è formato il Governo di Accordo Nazionale (GNA) guidato dal Presidente Fayeze al-Sarraj, con sede a Tripoli.

Il GNA consiste in un Consiglio Presidenziale (organo collegiale di 9 membri, che svolge anche le funzioni di Capo dello Stato) e in un Gabinetto, sostenuto da altre istituzioni statali, tra cui una Camera dei Rappresentanti con sede a Tobruk ed un

Alto Consiglio di Stato (una sorta di Camera alta), con sede a Tripoli.

Peraltro l'effettiva attuazione dell'Accordo di Skhirat ha fatto registrare a lungo uno stallo: il GNA guidato da al-Sarraj è infatti rimasto sospeso in una sorta di limbo giuridico, in attesa di una sua piena approvazione da parte della Camera dei Rappresentanti di Tobruk, che finora non è mai intervenuta.

Con il tempo, il GNA, installatosi a Tripoli il 30 marzo 2016 e riconosciuto dalle Nazioni Unite, è apparso sempre più debole, insidiato a est dal generale Haftar e dallo schieramento di Tobruk, e ad ovest dall'ex premier tripolino Khalifa al-Ghwell, a sua volta reinsediatosi a Tripoli. Negli ultimi anni è cresciuto il prestigio e il riconoscimento internazionale del generale Haftar, forte dei successi militari riportati con la riconquista di Bengasi da DAESH e dei successi politici ottenuti a seguito dell'occupazione dei campi petroliferi della Mezzaluna e della riconsegna alla National Oil Company, NOC; Haftar gode inoltre dell'appoggio egiziano. Tutto ciò ha contribuito al logoramento della leadership di al-Sarraj, anche perché la Camera dei Rappresentanti di Tobruk non ha finora approvato il GNA, e all'impasse nell'attuazione dell'Accordo di Skhirat.

L'Accordo di Skhirat è rimasto finora inattuato anche per quanto concerne il processo di adozione della Costituzione: la Camera dei Rappresentanti di Tobruk avrebbe dovuto adottare un testo proposto dall'Assemblea Costituente (insediatasi fin dal 2014) entro marzo 2016; nel termine di 60 giorni tale testo avrebbe dovuto essere sottoposto a referendum popolare, ma la stessa Camera dei Rappresentanti non ha mai adottato la legge che disciplina tale referendum. Una proposta di Costituzione, licenziata solo nel luglio 2017 dall'Assemblea Costituente, escludeva i doppi cittadini dalla possibilità di accedere alla Presidenza della Repubblica - estromettendo così il generale Haftar - e ha formato oggetto di critiche e di un contenzioso giunto sino alla Corte Suprema; anche il percorso costituente ha dunque fatto registrare una condizione di stallo.

Sullo sfondo di questo stallo politico-istituzionale, il quadro di sicurezza libico in via di deterioramento ha fatto registrare, a cavallo fra la fine di agosto e la prima decade di settembre 2018, una pesante offensiva condotta a Tripoli dalla Settima Brigata, con almeno 60 morti, inclusi numerosi civili, e decine di feriti. E' infatti in atto una sorta di competizione tra milizie libiche; le quattro milizie locali più importanti, formando un cartello, si erano divise il controllo della capitale, con vantaggi in termini di business e di influenza sulle istituzioni statali e sull'amministrazione pubblica. Le brigate divenute "periferiche", come la Settima Brigata, cercano di superare questa marginalità e di riconquistare un posizionamento favorevole nello scacchiere interno.

Raggiunta una tregua mediata da UNSMIL, il 5 settembre i capi milizia e il Governo di al-Serraj hanno sottoscritto un accordo volto alla cessazione delle ostilità, al monitoraggio del cessate il fuoco, alla tutela dei civili e delle proprietà pubbliche e private e alla ricerca di una soluzione politica.

Da ultimo, il 24 ottobre scorso, al-Serraj ha approvato il piano di sicurezza della Capitale, elaborato in seguito a consultazioni allargate. Il Piano prevede che la sicurezza della capitale sia garantita da Forze di Polizia e dall'Esercito regolare secondo un sistema a cerchi concentrici. Le principali milizie tripoline dovrebbero iniziare a ridurre i ranghi e ad abbandonare alcune infrastrutture della città.

Si è da poco riunito al Cairo l'Alto Comitato previsto dalle discussioni sulla riunificazione delle Forze Armate (Cairo talks), con lo scopo di accertare il consenso di tutte le componenti libiche sulla struttura delle future forze armate unificate, compresi i comandi regionali. Il prossimo settimo round negoziale dovrà occuparsi dell'“endorsement politico” e della definizione dei vertici della struttura.

Sul piano politico, il 7 ottobre scorso il Consiglio Presidenziale ha annunciato un rimpasto di Governo, che ha interessato i dicasteri dell'Interno, dell'Economia e delle Finanze, oltre alla Commissione per la Gioventù e lo Sport (affidata a un noto calciatore).

A CHE PUNTO È IL PROCESSO POLITICO-DIPLOMATICO IN LIBIA?

Nella primavera 2017 il processo politico a guida ONU che aveva prodotto l'Accordo di Skhirat sembrava destinato ad esaurirsi e ad essere superato nei fatti da un processo parallelo a guida emiratina che coinvolgeva Russia ed Egitto. Ma nel giugno 2017 il nuovo Rappresentante Speciale del Segretario generale dell'ONU in Libia, Ghassan Salamé, ex Ministro della Cultura libanese, ha raccolto la sfida di ripensare e rilanciare il processo negoziale dell'ONU, presentando nel successivo settembre 2017, un Action plan che prevedeva le seguenti fasi:

I emendamenti all'Accordo Politico libico di Skhirat formulati da una Commissione redigente, composta di delegati della Camera dei Rappresentanti e del Consiglio di Stato;

II convocazione di una Conferenza Nazionale per la riconciliazione, che includa oltre a membri della Camera dei Rappresentanti e del Consiglio di Stato, altri soggetti non rappresentati adeguatamente in questi due organi;

III approvazione da parte della Camera dei Rappresentanti di un quadro normativo per il referendum costituzionale e per le elezioni presidenziali e parlamentari; revisione della bozza di Costituzione da parte dell'Assemblea Costituente;

IV entro 1 anno si sarebbe dovuta raggiungere la fase finale del processo con il referendum costituzionale, le elezioni del Presidente e le elezioni parlamentari, così giungendo alla fine della transizione.

Salamé aveva anche sottolineato la necessità che il processo politico-diplomatico registrasse progressi concreti nel dialogo con i gruppi armati (le cd. milizie), ai fini di una loro eventuale integrazione nella vita civile e nel processo politico.

L'Action plan non è stato rispettato e UNSMIL è riuscita soltanto ad avviare il lavoro sulla Conferenza Nazionale, conducendo consultazioni inclusive (77 incontri) che hanno coinvolto migliaia di libici, nonché ad elaborare una strategia di sicurezza sul tema dello smantellamento e della reintegrazione nel medio periodo delle milizie, illustrata in Consiglio di Sicurezza il 21 maggio 2018 dallo stesso Rappresentante Speciale.

Va ricordato che lo scorso 13 settembre, il Consiglio di Sicurezza dell'ONU con la [Risoluzione n. 2434 \(2018\)](#) aveva prorogato di un ulteriore anno la missione politica speciale integrata UNSMIL e aveva incaricato il Segretario generale di includere nelle sue valutazioni sull'attuazione del mandato ONU un focus sui passaggi necessari per definire le basi costituzionali per le elezioni, nonché per far progredire il processo di pace. Da notare che nel testo della Risoluzione, predisposto dal Regno Unito, non è stata accolta la formulazione che sarebbe stata proposta dalla Francia

di includere l'indicazione della data del 10 dicembre per le elezioni libiche.

Preso atto della difficoltà di attuare l'Action Plan, soprattutto della difficoltà nella approvazione da parte della Camera dei Rappresentanti di un quadro normativo per il referendum costituzionale e per le elezioni presidenziali e parlamentari (v. *infra*), Salamé ha elaborato un nuovo **(Revised) Action Plan** per la Libia in cui **si affida ad una Conferenza Nazionale dei Libici il compito di definire la loro visione della transizione libica e di individuare una scaletta.**

Tale Piano dovrebbe essere rilanciato dalla Comunità internazionale in occasione della Conferenza di Palermo del 12-13 novembre 2018 (v. *infra*).

Il 9 novembre 2018, Salamé, nei suoi [Remarks sulla situazione libica](#) al Consiglio di sicurezza dell'ONU ha individuato tre pilastri per rafforzare la stabilità della Libia: la sicurezza; l'economia; il pilastro politico. Nell'ambito di quest'ultimo si prevede la convocazione della **Conferenza Nazionale (una sorta di Lloya Jirga allargata alle componenti tribali e delle milizie) ad inizio gennaio 2019 in Libia** che si avvarrà del lavoro già svolto da UNSMIL nei 77 incontri preparatori. **Il processo elettorale che ne conseguirà dovrebbe cominciare nella primavera 2019.**

La Conferenza Nazionale sarà sotto la guida e la piena responsabilità dei libici ed avrà lo scopo di creare una piattaforma che faccia dialogare i libici e li porti a definire la loro visione della transizione libica. Obiettivo ultimo sarebbe quello di generare un ampio consenso intra-libico che possa esercitare una pressione "libica" sulle istituzioni.

Nei Remarks relativi al pilastro sicurezza, Salamé dà atto che il GNA ha approvato il piano di sicurezza della Capitale, elaborato in seguito a consultazioni allargate condotte dalla Commissione per gli accordi di sicurezza; che l'attuazione del piano è già cominciato. Auspica che il modello di sicurezza di Tripoli si possa replicare nelle altre città, con la graduale sostituzione delle milizie da parte di forze di polizia regolari. Dà inoltre atto che UNSMIL ha istituito una task force speciale sulla riforma delle prigioni, al fine di accelerare il passaggio del controllo delle strutture detentive dai gruppi armati alle autorità libiche; che il nuovo Ministro dell'Interno ha istituito un'unità diritti umani nell'ambito del suo Dicastero. Salamé auspica che **la Conferenza di Palermo offra l'occasione per la Comunità internazionale di offrire supporto concreto all'addestramento di forze di sicurezza professionali** che consenta ai libici di affrancarsi dalle milizie. Prevede che nel medio termine la Comunità internazionale contribuisca ad unificare e ristrutturare un esercito nazionale professionale, contribuendo al processo a guida egiziana.

Nell'ambito del pilastro dell'economia, Salamé auspica che **la Conferenza di Palermo offra l'opportunità di dare sostegno concreto all'istituzione di un sistema di redistribuzione della ricchezza nazionale.**

Nei Remarks, un focus particolare è stato fatto sulla situazione di sicurezza del Sud del Paese, che sarà oggetto di un briefing specifico di Salamé entro novembre 2018.

LE INIZIATIVE FRANCESI

Due le iniziative francesi da tenere a mente.

Il 25 luglio 2017 Macron convoca a Parigi al-Sarraj e Haftar, alla presenza di Salamé. A conclusione del vertice di Parigi, al-Sarraj e Haftar emettono una dichiarazione congiunta, in dieci punti, che però non viene sottoscritta bensì adottata come

dichiarazione di principi. Tra i punti figurava anche l'impegno a rendere operativo l'Accordo politico libico e a perseguire il dialogo politico. I due leader libici concordavano anche sull'indizione di elezioni presidenziali e parlamentari appena possibile. Il vertice di Parigi aveva l'effetto di collocare sullo stesso piano i due interlocutori libici, nei fatti accordando così al generale Haftar quella legittimità internazionale fino ad allora riconosciuta al solo governo presieduto da al-Sarraj.

Il 29 maggio 2018, un anno dopo, Macron ha convocato una nuova Conferenza a Parigi con la partecipazione di al-Sarraj, Haftar, Saleh (Presidente della Camera dei Rappresentanti di Tobruk) e Meshri (Presidente del Consiglio di Stato, di Tripoli). Ancora una volta una dichiarazione congiunta in 8 punti non viene sottoscritta ma adottata come dichiarazione di principi; il testo prevede che le parti predispongano le previsioni costituzionali sulle elezioni e la legge elettorale entro il 18 settembre 2018 e che le elezioni si tengano il 10 dicembre 2018.

LA POSIZIONE ITALIANA

Come illustrato dal ministro Moavero Milanese innanzi all'Assemblea del Senato il 2 ottobre 2018, i principi ai quali l'Italia si attiene sullo scenario libico sono: a) il pieno riconoscimento della necessità di un'assunzione di responsabilità da parte dei protagonisti dello scenario libico, delle istituzioni e dello stesso popolo della Libia (cosiddetta *ownership*); b) il dialogo inclusivo con tutti gli interlocutori affidabili dello scenario libico e in primis con i rappresentanti del Governo riconosciuto dalla comunità internazionale; c) la centralità delle Nazioni Unite e il sostegno alla missione speciale UNSMIL e al piano del rappresentante speciale Salamé in corso di revisione; d) la ricerca della massima coesione possibile tra gli Stati della comunità internazionale e la Libia.

Rispetto alle elezioni libiche - per le quali le parti della seconda Conferenza di Parigi avevano indicato la data del 10 dicembre - la posizione del governo italiano, illustrata dal ministro Moavero Milanese nella medesima sede, è che esse debbano svolgersi in condizioni costituzionali e legislative chiare e in condizioni di piena legittimità, credibilità e trasparenza.

La prima delle condizioni di base era che la Camera dei Rappresentanti di Tobruk si esprimesse sul quadro costituzionale (che richiedeva anche un passaggio referendario) e che emanasse una legge elettorale in base alla quale si sarebbero tenute le elezioni. Il percorso per l'adozione delle leggi elettorali è stato finora accidentato e contestato. Un accordo sulla legge elettorale sembrava essere stato raggiunto, ma in condizioni di voto in parte contestate, perché il quorum è stato raggiunto attraverso firme raccolte anche fra chi non era presente; per questo il Presidente della Camera dei Rappresentanti, Aghila Saleh, lo scorso 12 ottobre ha chiarito che la raccolta delle firme non costituisce approvazione della legge elettorale, ma solo consenso per la convocazione di una seduta in argomento. Come ribadito dal ministro Moavero Milanese, è comunque importante mantenere viva la prospettiva concreta delle elezioni.

Sulle questioni legate all'economia della Libia, che si regge sull'estrazione di idrocarburi, la posizione italiana illustrata dal ministro Moavero Milanese è che è necessario che rimangano unitarie le istituzioni centrali della Libia, in particolare la Banca centrale e la Compagnia nazionale degli idrocarburi (NOC), con la piena approvazione e la garanzia dell'ONU.

Su queste basi l'Italia ha preparato secondo quanto preannunciato ai margini del vertice NATO il 12 luglio 2018 e ribadito dal Presidente del Consiglio Conte durante la sua visita a Washington del 30 luglio scorso, la **Conferenza di Palermo** (12-13 novembre 2018).

Nelle parole del ministro Moavero Milanese, si tratterà di Conferenza «per la Libia», e non «sulla Libia». L'obiettivo è facilitare il processo di securizzazione. Sono attesi i principali interlocutori dello scenario libico (come a Parigi sono attesi al-Sarraj, Haftar, Saleh, Presidente della Camera dei Rappresentanti e Meshri, Presidente del Consiglio di Stato), saranno rappresentati i Paesi vicini confinanti, i Paesi europei maggiormente interessati a quanto accade in Libia, nonché i membri permanenti del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (sicuramente Stati Uniti e Russia). Ci saranno sia Arabia Saudita che Egitto, Turchia, Qatar. Ci saranno i rappresentanti delle principali Organizzazioni internazionali coinvolte, a partire dall'Unione europea (Alto Rappresentante Mogherini), dalle Nazioni Unite (Salamé).

I principi guida saranno quelli della **ownership** e dell'**inclusività**, con l'obiettivo di sostenere il processo di stabilizzazione.

Fonti di stampa¹ indicano che il panel **sulla società civile Conferenza ad hoc che si svolgerà a stretto giro a Roma, organizzata dalla Comunità di Sant'Egidio e dell'Università di Palermo**. In preparazione di tale incontro, si è svolta a Ghat un'assemblea di rappresentanti del Sud che ha preparato una lista di temi, mentre sarebbe prevista un'analogia iniziativa sui temi dell'empowerment femminile.

In chiave inclusiva e in un'ottica di coinvolgimento degli attori internazionali nella soluzione politica della crisi libica, s'inquadrano l'incontro del ministro Moavero Milanese del 10 settembre 2018 a Bengasi con il generale Haftar e l'incontro a Roma sia con il Vice Presidente del Consiglio libico Maitig il 14 settembre, sia con il suo omologo Siyala il 19 settembre.

In vista della Conferenza di Palermo, Roma è stata il crocevia di ulteriori incontri ad alto livello con numerose autorità libiche. Il presidente del Consiglio Giuseppe Conte ha ricevuto il 26 ottobre scorso al-Sarraj, Presidente del GNA, nonché il Rappresentante Speciale ONU per la Libia, Ghassan Salamé che è stato ricevuto anche dal Ministro Moavero. Il 28 ottobre il generale Haftar è stato ricevuto dal presidente del Consiglio Giuseppe Conte e l'indomani dal Ministro Moavero Milanese. Sono stati ricevuti a Roma dal presidente del Consiglio Conte e dal Ministro Moavero Milanese anche il presidente del Consiglio di Stato Meshri il 29 ottobre e il presidente della Camera dei Rappresentanti, Saleh il 30 ottobre 2018.

Si ricorda inoltre che l'Italia agli inizi di gennaio 2017 aveva proceduto alla riapertura dell'Ambasciata italiana a Tripoli, l'unica ambasciata occidentale operativa. Tuttavia agli inizi di settembre 2018, a fronte del deteriorarsi della situazione di si-

¹ Tra gli altri, si veda V. NIGRO, Libia, il vertice di Conte è andato in pezzi. Elezioni solo nel 2019, in *La Repubblica*, 9 novembre 2018;

G. PELOSI, Libia, a Palermo prima tappa verso la stabilità istituzionale, in *Il Sole 24 Ore*, 10 novembre 2018;

M. GIRO, Haftar e gli altri: cosa vogliono i libici, in *Il Fatto Quotidiano*, 10 novembre 2018.

curezza nella capitale libica, parte del personale diplomatico e tecnico è stata evacuata. L'ambasciatore Perrone è ancora in Italia per motivi legati alla sicurezza della sua persona, seguiti a una intervista dallo stesso ambasciatore rilasciata in lingua araba, nel corso della quale si era creato un malinteso con reazioni negative da parte di diversi interlocutori e autorità libiche

Si ricorda infine la partecipazione italiana alla missione bilaterale di supporto alla Guardia costiera libica che si avvale del dispositivo aeronavale Mare Sicuro, rispondendo ad una richiesta di assistenza da parte del Governo di Accordo nazionale libico, in linea con Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza ONU n. 2259 (2015) e 2312 (2016).

I compiti della missione di supporto alla Guardia Costiera libica nonché i compiti della precedente operazione di assistenza sanitaria Ippocrate (ospedale da campo di Misurata) sono stati ricondotti ad una nuova missione bilaterale di assistenza e supporto in Libia, per il periodo 1° gennaio 2018 - 30 settembre 2018. L'Italia partecipa alla nuova missione con 400 unità di personale militare (di cui 300 già precedentemente schierate dall'Operazione Ippocrate), avvalendosi dei mezzi navali ed aerei tratti dal dispositivo aeronavale nazionale Mare Sicuro.

Recentemente, a seguito della visita in Libia del ministro Salvini, è stata disposta (D.L. n. 84/2018) la cessione da parte dell'Italia, a titolo non oneroso, di 12 motovedette alle autorità libiche. Nell'ambito di tale cessione, la Guardia di Finanza ha messo a disposizione 2 motovedette e programmi di formazione per i relativi equipaggi, mentre le altre 10 e i relativi programmi di formazione sono forniti dal Corpo delle Capitanerie di Porto - Guardia costiera.

A cura di Angela Mattiello