



N. 2

Libia: ultimi sviluppi

QUADRO POLITICO-ISTITUZIONALE LIBICO

Il processo politico libico ha fatto registrare a lungo uno 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 al-Sarraj a **Tripoli** che è rimasto sospeso in un limbo giuridico, in attesa di una piena approvazione della Camera dei Rappresentanti.

Si ricorda che il Dialogo politico libico mediato dal Rappresentante Speciale dell'ONU aveva condotto all'**Accordo politico libico** concluso a Skhirat il 17 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, era 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), si è adoperato per un logoramento della *leadership* di al-Sarraj: agendo sul Parlamento di Tobruk perché posticipasse a tempo indeterminato un'approvazione del governo di al-Sarraj, mirava a costringere la Comunità internazionale a prendere atto del fallimento di al-Sarraj e valutare opzioni alternative.

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

Nella primavera 2017 il **processo politico a guida ONU** che ha portato all'accordo di Skhirat sembrava destinato ad esaurirsi e ad essere superato nei fatti dai nuovi colloqui tenutisi negli Emirati Arabi Uniti (EAU). Ma nel giugno 2017 il nuovo Inviato speciale delle Nazioni Unite in Libia, Ghassan Salamé, ex Ministro della Cultura libanese, ha raccolto la sfida di ripensare e rilanciare il processo negoziale dell'ONU.

E' bene ricordare come in questo contesto critico, a seguito dell'intensa azione politica e diplomatica di EAU, Egitto e Russia, si fosse 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".¹*

L'Inviato speciale delle Nazioni Unite in Libia, Ghassan **Salamé**, intenzionato a rilanciare la guida dell'ONU e a contrastare il proliferare delle iniziative, ha intrapreso una politica di *outreach* verso tutti gli attori libici che attraversino l'intero spettro politico e lo spazio geografico libico, ai fini di includere tutti nella riconciliazione nazionale e **ha reso pubblico il suo Action plan in occasione della 72^a Assemblea generale dell'ONU**, lo scorso 20 settembre 2017.

Il Segretario generale dell'ONU Guterres ha **presentato la strategia delle Nazioni Unite per la Libia, basata su 7 priorità**:

- 1) rilanciare un processo politico inclusivo
- 2) costruire credibilità
- 3) rafforzare gli accordi di sicurezza e l'architettura nazionale di sicurezza
- 4) coordinare le iniziative internazionali in un'unica agenda comune
- 5) migliorare le condizioni socio-politiche e la fornitura di beni e servizi
- 6) sostenere i migranti
- 7) assicurare sostegno all'assistenza umanitaria

Nel presentare all'ONU l'**Action plan**, **Salamé** ha premesso che non si tratta di un piano disegnato da lui, bensì dal popolo libico che chiede un processo inclusivo, con **fasi** e obiettivi chiaramente definiti entro una cornice temporale stringente, ovvero:

- I. la prima fase del processo sarà dedicata ad **emendare l'Accordo Politico libico di Skhirat**: gli emendamenti saranno formulati da una Commissione redigente, composta di delegati della Camera dei Rappresentanti e del Consiglio di Stato, che **hanno iniziato a lavorare a Tunisi il 26 settembre 2017**;
- II. una volta approvati gli emendamenti, la fase due sarà la convocazione di una **Conferenza per la riconciliazione nazionale**, che dovrà includere membri della Camera dei Rappresentanti, del Consiglio di Stato e molti altri non rappresentati adeguatamente in questi due organi. Su base consensuale si procederà all'individuazione dei membri delle istituzioni esecutive riconfigurate;
- III. nella terza fase, dopo la Conferenza, la Camera dei Rappresentanti e l'Assemblea costituente lavoreranno in parallelo: **la Camera dei Rappresentanti darà priorità alle leggi che disciplinano il referendum costituzionale e le elezioni presidenziali e parlamentari; l'Assemblea costituente rivedrà e rifinirà il suo**

¹ [Focus Mediterraneo allargato, n. 4](#), luglio 2017, a cura dell'ISPI, in Osservatorio di Politica Internazionale.

lavoro², tenendo in considerazione le osservazioni e le indicazioni espresse durante la Conferenza nazionale;

- IV. **entro 1 anno** da ora dovrà essere raggiunta la fase finale del processo con il **referendum costituzionale, le elezioni del Presidente e le elezioni parlamentari** - che segneranno la fine della transizione.

Il Rappresentante Speciale Salamé ha evidenziato che nel processo è importante registrare progressi concreti sul **dialogo con i gruppi armati**, ai fini di un'eventuale integrazione dei membri entro il processo politico e la vita civile. Il Segretario generale ha fatto appello agli Stati membri a partecipare ad un nuovo *round* di raccolta fondi per il Fondo di stabilizzazione dell'ONU.

Nella **fase attuale**, UNSMIL sta lavorando con l'ONG ginevrina Center for Humanitarian Dialogue (HD) sulla **Conferenza Nazionale**, conducendo consultazioni inclusive che finora hanno coinvolto 7.000 libici in una serie di iniziative di riconciliazione a livello locale in 73 sessioni in 43 città libiche che sono andate avanti per 14 settimane anche durante il Ramadan. Nel frattempo UNSMIL ha elaborato una **strategia di sicurezza** sul tema dello smantellamento e della reintegrazione nel medio periodo delle milizie, al fine di stabilizzare la situazione di sicurezza nel Paese, che è stata illustrata in Consiglio di sicurezza il 21 maggio 2018 dallo stesso Rappresentante Speciale. Sono inoltre in corso le preparazioni tecniche da parte del GNA per le elezioni, è stato completato con successo un primo *round* di registrazione dei votanti.

LE INIZIATIVE FRANCESI

Si deve ricordare anche, in questa sede, **l'iniziativa del presidente francese Macron, di convocare a Parigi al-Sarraj e Haftar il 25 luglio 2017**, alla presenza dell'Inviato Speciale dell'Onu Salamé. 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, a rendere operativo l'Accordo politico libico e a perseguire il dialogo politico. I due leader libici hanno concordato anche sull'indizione di elezioni presidenziali e parlamentari appena possibile a partire dal 25 luglio 2017. 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.

Una nuova Conferenza a Parigi su iniziativa del Presidente Macron si è tenuta il **29 maggio 2018 con la partecipazione di al-Sarraj, Haftar, Saleh (Presidente della Camera dei Rappresentanti) e Meshri (Presidente del Consiglio di Stato)** ed ancora una volta la [dichiarazione congiunta](#) in 8 punti non è stata sottoscritta ma adottata come dichiarazione di principi: potrebbe servire come piattaforma per allargare il consenso a tutti i leader libici sotto la guida del Rappresentante Speciale dell'ONU. In essa, le parti si impegnano a predisporre le previsioni costituzionali sulle elezioni e la legge elettorale entro il 18 settembre 2018 e a tenere le elezioni il 10 dicembre 2018.

² L'assemblea costituente libica ha presentato a fine luglio 2017 la bozza finale di Costituzione che dovrebbe essere sottoposta a referendum.

POSIZIONE DELL'ITALIA

Come illustrato dal Ministro degli Esteri, Enzo Moavero Milanesi, il 10 luglio 2018 in occasione dell'esposizione delle linee programmatiche del suo Dicastero innanzi alle Commissioni Esteri del Parlamento, l'Italia, nel segno della continuità con l'azione del governo precedente, è impegnata nella stabilizzazione della Libia, nel sostegno al governo di al-Sarraj, nel dialogo inclusivo, nel sostegno al Rappresentante Speciale Salamè e crede che, in un'ottica di *ownership*, spetti alla Libia decidere la data delle proprie elezioni.

La linea politica dell'Italia è rimasta nel tempo coerente con alcuni principi cardine: (a) ricerca di una soluzione politica alla crisi; (b) sostegno alle Istituzioni previste dall'Accordo Politico Libico e al governo al-Sarraj; (c) appoggio all'azione delle Nazioni Unite per promuovere, nel rispetto dell'*ownership* libica, un processo inclusivo di riconciliazione nazionale.

Si ricorda che l'Italia agli inizi di gennaio 2017 ha proceduto alla riapertura dell'Ambasciata italiana a Tripoli, l'unica ambasciata occidentale operativa.

Sempre nel 2017 l'azione italiana nello scenario libico si era adoperata per abbinare ad interventi di gestione dei flussi migratori alcuni sforzi volti alla stabilizzazione della Libia e a tenere viva l'attenzione della comunità internazionale sulla crisi: dal Memorandum d'intesa italo-libico relativo all'immigrazione³ del 2 febbraio 2017, alle azioni di mediazione tra le tribù nel sud del paese (Awlad Suleiman, Tuareg, Tebu), all'iniziativa dell'allora ministro dell'Interno Marco Minniti di creare un Gruppo di Contatto permanente, nel tentativo di coinvolgere la Libia ed i partner nordafricani in un'azione strategica condivisa che porti i suoi frutti nel medio-lungo periodo.

Il Memorandum d'intesa italo-libico relativo all'immigrazione è intervenuto a definire i comuni impegni in vista della stabilizzazione del paese e del governo dei flussi di migranti clandestini e di contrasto ai traffici illeciti. Tra i principali contenuti del Memorandum, l'impegno delle parti ad avviare iniziative di sostegno alle istituzioni di sicurezza e militari al fine di arginare i flussi di migranti illegali. L'Italia si impegna a fornire supporto tecnico e tecnologico alla Guardia di frontiera e alla Guardia costiera del Ministero della Difesa e agli organi e dipartimenti competenti presso il Ministero dell'Interno. Le parti si impegnano al completamento del sistema di controllo dei confini terrestri del sud della Libia secondo quanto previsto dall'art. 19 del Trattato di Amicizia del 2008, nonché all'adeguamento e finanziamento dei centri di accoglienza temporanei in territorio libico e alla formazione del personale libico ivi impiegato⁴.

Convenute a Roma nel maggio 2017, **le tribù meridionali della Libia** hanno firmato un'intesa per favorire lo sviluppo economico e sociale del Sud del Paese. **Sempre a Roma a fine agosto 2017 si è svolto l'incontro con i sindaci delle città libiche del Sud che hanno**

³ Il testo del Memorandum è disponibile al seguente link <http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Libia.pdf>.

⁴ Numerosi osservatori hanno evidenziato come 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.

ottenuto un piano triennale di finanziamenti dall'UE per piani dettagliati di sviluppo, alternativi al traffico di esseri umani e al contrabbando.

Il Gruppo di contatto si è riunito 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 nonché l'UE - tramite il Commissario dell'UE Avramopoulos. **Il Gruppo di contatto si è riunito per la seconda volta a Tunisi il 24 luglio 2017,** 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. **La terza volta si è riunito a Roma il 28 agosto 2017,** all'indomani **dell'incontro con i sindaci delle città libiche del Sud** e nello stesso giorno del [vertice di Parigi](#) sull'immigrazione tra i leader di Francia, Italia, Germania e Spagna e di Libia, Ciad, Niger e con l'Alto rappresentante dell'UE.

Nell'estate 2017 il governo ha agito, su diversi piani, **per attivare un'azione politica dell'Europa,** sia con il piano Minniti **di interventi di *capacity building* per la Libia - tra cui la costituzione di un MRCC⁵ libico** - sia con la preparazione 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 2017)⁶; ha inoltre posto la questione della **"regionalizzazione degli sbarchi"** avviando la revisione del piano operativo di *Triton*, piano richiamato anche da EUNAVFOR-MED/Sophia⁷che, come è noto, prevedeva che i migranti soccorsi fossero condotti nei porti italiani, chiedendo una distribuzione più sostenibile degli oneri derivanti dalla gestione delle persone soccorse in mare.

L'approvazione dell'*Action plan* dell'UE 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**⁸.

Sempre nell'estate 2017, **agendo invece su un piano bilaterale, il governo ha deliberato⁹ una missione di supporto alla Guardia costiera libica** che si avvale del **dispositivo**

⁵ *Maritime Rescue Coordination Centre*.

⁶ **L'Action Plan dell'UE** si basa su 5 fondamentali aree d'azione: 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.

⁷ L'operazione *Triton* di FRONTEX a partire dal 1° febbraio 2018 è stata sostituita dalla operazione *Themis*: tra le principali novità vi è che i migranti soccorsi dovranno essere fatti sbarcare nel porto più vicino al punto in cui è stato effettuato il salvataggio in mare - e non più automaticamente nei porti italiani.

⁸ 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.

aeronavale nazionale di sorveglianza e sicurezza nel Mediterraneo centrale (cosiddetta operazione *Mare sicuro*)¹⁰, 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 \(2016\)](#).

In un'ottica di sostegno al dialogo inclusivo rilanciato da Salamé, dopo il ministro degli Esteri francese Le Drian e quello britannico Johnson, **anche il ministro dell'Interno *pro tempore* Marco Minniti**, il 6 settembre 2017, di ritorno dall'Algeria, **ha incontrato il generale Haftar** a Bengasi. È stata la prima volta che un esponente di primo piano del Governo italiano, da sempre coerente al sostegno dato all'esecutivo al-Sarraj, ha incontrato il Generale. **Successivamente il 26 settembre 2017 il generale Haftar è stato ricevuto a Roma** dall'allora Ministro della Difesa, Roberta Pinotti, e dal Capo di Stato Maggiore della Difesa.

A ribadire l'importanza del dossier libico per l'Italia, il ministro dell'Interno e vice presidente del Consiglio Matteo Salvini si è recato a Tripoli il **25 giugno 2018** e ha incontrato il vice presidente del Consiglio presidenziale della Libia, Ahmed Maitig, per discutere dei temi migratori. **Si è recato a Tripoli anche il ministro degli Esteri Moavero Milanese il 7 luglio 2018** e ha incontrato il Presidente del Consiglio Presidenziale Fayez Al Sarraj, il vice primo ministro Ahmed Maitig, il ministro degli Esteri Mohammed Taher Siyala, nonché il Presidente dell'Alto Consiglio di Stato Khaled Al Meshri. Il ministro Moavero - oltre a confermare la vicinanza dell'Italia alle istituzioni legittime e al popolo libico ad assicurare il pieno sostegno al quadro istituzionale previsto dall'Accordo Politico Libico, all'unità e all'integrità del Paese, al rilancio dell'azione del Rappresentante Speciale delle Nazioni Unite per la Libia Ghassan Salamé - ha rinnovato l'auspicio di un rilancio del partenariato strategico, facendo leva sui meccanismi del Trattato di Amicizia del 2008. Egli ha confermato inoltre la disponibilità da parte italiana ad approfondire la collaborazione nel settore delle infrastrutture cruciali per il rilancio del sistema economico libico. **L'11 luglio 2018 il ministro Matteo Salvini ha incontrato a Roma il vice primo ministro libico Maitig**; i due si sono intrattenuti sui temi della lotta all'immigrazione clandestina e al terrorismo e su accordi economici. Il ministro Salvini ha dichiarato che l'asse Italia-Libia è «strategico, fondamentale e irrinunciabile» per i due Paesi. Il ministro Salvini ha dichiarato la disponibilità dell'Italia ad aiutare il Paese nordafricano anche fornendo i mezzi indispensabili per il pattugliamento (il D.L. n. 84/2018 *Disposizioni urgenti per la cessione di unità navali italiane a supporto della Guardia costiera del Ministero della difesa e degli organi per la sicurezza costiera del Ministero dell'interno libici*, su cui v. dossier n. 41 Servizio Affari internazionali/Servizio Studi), nonché ha preso nota delle difficoltà della Libia a dotarsi dei mezzi necessari alle guardie costiere per il pattugliamento, né quanto

⁹ Missione deliberata dal Consiglio dei Ministri il 28 luglio 2017, autorizzata a seguito delle risoluzioni delle Camere in data 2 agosto 2017; successivamente ne è stata autorizzata la proroga con la deliberazione del Consiglio dei Ministri del 28 dicembre 2017 e l'approvazione degli atti di indirizzo rispettivamente del Senato della Repubblica del 15 gennaio 2018 e della Camera del 17 gennaio 2018.

¹⁰ Autorizzata per la prima volta dal D.L. n. 7/2015.

occorre alla polizia per garantire la sicurezza del territorio, pur disponendo di mezzi economici, a causa dell'embargo.

I ministri Moavero e Salvini hanno altresì avuto incontri a Roma con il Rappresentante Speciale dell'ONU Salamé rispettivamente il 9 e 10 luglio 2018.

Il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte parlando in conferenza stampa ai margini del vertice NATO il 12 luglio 2018 ha annunciato la **disponibilità dell'Italia ad organizzare una Conferenza sulla Libia in autunno** "per dar seguito a quella di Parigi".

Il Consiglio europeo del 28-29 giugno 2018 è stato nuovamente dedicato principalmente al tema delle **migrazioni**. I leader europei hanno convenuto che si tratta di una sfida, **non solo per il singolo paese dell'UE, ma per l'Europa tutta**.

Per quanto riguarda la **rotta del Mediterraneo centrale**, i leader UE hanno convenuto di:

- intensificare gli sforzi per porre fine alle attività dei trafficanti dalla Libia o da altri paesi
- continuare a sostenere l'Italia e gli altri paesi UE in prima linea
- rafforzare il sostegno a favore della regione del Sahel, della guardia costiera libica, delle comunità costiere e meridionali, e per condizioni di accoglienza umane e rimpatri umanitari volontari
- potenziare la cooperazione con altri paesi di origine e transito e aumentare i reinsediamenti volontari

I capi di Stato e di governo dell'UE hanno inoltre sottolineato l'importanza di un partenariato con l'Africa, che richiederà non solo **maggiori finanziamenti allo sviluppo** ma anche misure intese a creare un nuovo quadro che consenta di accrescere gli **investimenti** privati degli africani e degli europei.

I capi di Stato o di governo dell'UE hanno convenuto altresì che nel territorio dell'UE **coloro che vengono salvati dovrebbero essere presi in carico sulla base di uno sforzo condiviso** e trasferiti in centri sorvegliati. Tali centri, da istituire negli Stati membri unicamente **su base volontaria**, consentirebbero un trattamento rapido e sicuro per distinguere i migranti irregolari, che sarebbero rimpatriati, dalle persone bisognose di protezione internazionale, cui si applicherebbe il principio di solidarietà.

Richiamandosi alle conclusioni del Consiglio europeo, **il presidente del Consiglio Conte in data 14 luglio 2018, ha indirizzato una lettera ai capi di Stato e di governo dell'UE, sollecitandoli a farsi carico di parte dei migranti** sulla nave della GdF *Sperone* e sul pattugliatore *Protector* di FRONTEX fatti sbarcare a Pozzallo (451 migranti). In risposta a tale appello, Francia, Malta, Germania, Spagna e Portogallo hanno offerto la loro disponibilità ad accogliere ciascuno 50 migranti.

*A cura di Angela Mattiello
Aggiornamento: 16 luglio 2018*