Senato della Repubblica

Servizio Affari internazionali
International Affairs Department

N. 45

21 giugno 2021

La Libia alla vigilia della Conferenza di Berlino 2

Sul tema vedi anche note 41 e 36

Dal 15 marzo 2021 la Libia ha un **nuovo governo di unità nazionale e legittimato dal voto parlamentare,** avendo ottenuto la fiducia della Camera dei Rappresentanti (HOR) a larghissima maggioranza. **Due novità importanti in Libia** dove un governo unificato mancava dal 2014 e anche il governo di al-Sarraj, sostenuto dall'ONU, non aveva mai ricevuto l'approvazione della Camera dei Rappresentanti.

Si tratta essenzialmente di un governo di scopo che deve: tenere le elezioni il 24 dicembre 2021; dare concreta attuazione dell'accordo sul cessate il fuoco, a partire dal completo ritiro di tutti i combattenti e mercenari stranieri dal Paese; avviare un processo di riconciliazione nazionale; assicurare i servizi essenziali alla popolazione libica, *in primis* l'elettricità.

L'attuale assetto istituzionale prevede **un'autorità esecutiva unificata *ad interim*** che guidi il governo di unità nazionale fino alle elezioni **e che consiste in un Consiglio presidenziale di 3 membri, presieduto da Mohammad Younes Menfi**, diplomatico di lungo corso**, e una distinta carica di primo ministro -** ricoperta da **Abdul Hamid Mohammed Dabaiba,** facoltoso imprenditore di Misurata formatosi in Canada, **e due vice primi ministri.**

Tale assetto era stato concordato a novembre 2020 nella *political roadmap* approvata dal Libyan political Dialogue Forum (LPDF) - un consesso formato da 75 delegati espressione di tutto il Paese, riunito per iniziativa della statunitense Stephanie Williams, Inviato Speciale dell'ONU *ad interim;* **la medesima Roadmap prevede lo svolgimento di elezioni entro il 24 dicembre 2021.**

La **ripresa del processo politico** sotto la guida di Stephanie Williams, che aveva reso possibili **colloqui tra** le delegazioni della Camera dei Rappresentanti di **Tobruk** e del Consiglio di Stato di **Tripoli**, prima in Marocco e poi in Svizzera (tenendo ingaggiati nel dialogo anche gli sponsor stranieri delle fazioni libiche, secondo il processo di consultazione di Berlino) **era stata resa indotta da una concomitante spinta sia sul piano internazionale, sia sul piano interno libico, scosso da proteste su scala nazionale**. Sul piano internazionale giocava anche un rinnovato **coinvolgimento degli Stati Uniti.**

Sul piano militare, un accordo di cessate il fuoco veniva raggiunto il 23 ottobre 2020: oltre a stabilire **la linea del cessate il fuoco tra Sirte e Jufra**, prevedeva che entro il 23 gennaio 2021 si sarebbe dovuto realizzare il ritiro di tutte le unità militari dalle linee di scontro e il ritorno nelle

caserme, nonché **l'abbandono da parte di *foreign fighters* e mercenari di tutti gli spazi sovrani libici di terra, mare, aria** - cosa che però non è ancora avvenuta.

A Ginevra**, il 5 febbraio 2021**, al momento del voto per il ticket di cariche apicali, i veti incrociati hanno prevalso sul binomio dei **due uomini forti, Aghila Saleh per l'est e Fathi Basghaha per l'ovest,** su cui la comunità internazionale aveva chiaramente puntato, facendo emergere invece il binomio Menfi-Debaiba.
Tuttavia nello scenario politico libico Saleh e Bashaga restano delle figure chiave, come pure il generale Haftar, sebbene indebolito, non è tramontato.

La Risoluzione del Consiglio di Sicurezza ONU 2570 (2021) chiede al Governo unificato ad interim di fare i preparativi necessari alle elezioni presidenziali e parlamentari del 24 dicembre 2021 come previsto dalla roadmap; chiede alle istituzioni, inclusa la Camera dei Rappresentanti (HoR), entro il 1° luglio di chiarire le basi costituzionali per le elezioni e di adottare le relative disposizioni legislative ove necessarie. La Risoluzione 2571 rinnova il mandato del Panel of Experts e **l'impianto sanzionatorio**, includendo un nuovo criterio di designazione che prevede la sottoposizione a "travel ban" e "asset freeze" anche per **individui responsabili di ostruire o indebolire la transizione politica in corso in Libia, incluso il processo elettorale**.

La Risoluzione 2570 approva altresì le proposte del Segretario Generale dell'ONU (contenute nella lettera del 7 aprile 2021, S/2021/281 e S/2021/353) sulla componente di monitoraggio del cessate il fuoco da istituire sotto il cappello di UNSMIL[1] a sostegno del **Meccanismo Libico di Monitoraggio del Cessate il Fuoco** (LCMM) concepito come "**Libyan-led" e "Libyan-owned**". Tale componente assicura **una limitata partecipazione di osservatori ONU** (inizialmente 60 monitori che possano essere incrementati) **che affianchino il Comitato Militare Congiunto 5+5 (JMC 5+5)**[2]. Un primo gruppo di monitori sarà dispiegato a Tripoli e successivamente, non appena le condizioni di sicurezza lo consentiranno, a Sirte. Si prevede un riesame dei progressi verso il dispiegamento dei monitori UNSMIL entro il 15 settembre 2021.

Connessa alla concreta attuazione del cessate il fuoco resta la **questione della riapertura della strada costiera Sirte – Misurata**. Dopo il completamento delle attività di sminamento decise dalla Comitato Militare Congiunto 5+5, il Presidente Menfi ha finalmente adottato (8 giugno 2021) il decreto presidenziale con cui fornisce istruzioni alla Joint Operation Room di Sirte-Joufra per provvedere alla riapertura della strada costiera Sirte-Misurata.

Ulteriori incognite

Sul piano istituzionale restano alcune incognite derivanti dal fatto che **la Camera dei Rappresentanti (HOR) non ha ratificato interamente la roadmap elaborata dal LPDF, tra cui le parti concernenti il ruolo del nuovo Consiglio presidenziale** (nella parte in cui stabilisce che esso detiene **la carica di Comandante supremo delle Forze Armate**) **e l'indizione di un referendum costituzionale** (un processo costituente iniziato nel 2014 aveva portato nel 2017 ad elaborare un progetto di Costituzione finora mai votato).

[1] La *United Nations Support Mission in Libya* è una missione politica integrata speciale dell'ONU in Libia denominata, istituita con la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 2009 (2011), più volte prorogata.

[2] **Il Comitato militare congiunto 5+5** (5 rappresentanti nominati da Al-Serraj in rappresentanza di Tripoli e 5 da Haftar in rappresentanza di Tobruk) è uno dei **diversi meccanismi attuativi degli esiti della Conferenza di Berlino previsto dalla *roadmap* della stessa. La Conferenza di Berlino sulla Libia**, **a sostegno del processo a guida ONU**, ha riunito il **19 gennaio** 2020 i paesi più influenti sul dossier libico, oltre che Al Sarraj e Haftar, i quali tuttavia non hanno avuto colloqui diretti ma solo *proximity talks*. La Conferenza di Berlino ha **concordato una *roadmap*** che prevede il raggiungimento del cessate il fuoco ma anche l'embargo delle armi; poi la riattivazione del processo politico, la riforma del settore della sicurezza, la riforma del settore economico-finanziario e il rispetto del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani.

Ulteriori sfide sono la **riunificazione del bilancio** mediante la riunificazione della spesa pubblica dei due governi pre-esistenti; la **riunificazione della Banca Centrale di Libia** (divisa dal 2014 in una branca principale a Tripoli internazionalmente riconosciuta e una rivale a Bengasi non riconosciuta); la questione della **redistribuzione dei proventi petroliferi.** Ci sono poi i temi dello **scioglimento delle milizie interne**, della **costituzione di un sistema di sicurezza e difesa unitario** per l'intera Libia e del **ritiro dei mercenari e foreign fighters.**

Iniziative della Comunità internazionale

L'impegno della comunità internazionale per la pace e la stabilità in Libia è testimoniato innanzitutto dalla adozione all'unanimità delle richiamate Risoluzioni (2570 e 2571) sulla Libia del 16 aprile scorso.

A livello internazionale, nel quadro di una rinnovata unità europea, due sono le ulteriori iniziative in campo: la nuova Conferenza di Berlino e **un'iniziativa francese per il rilancio dell'economia dell'Africa (finanziamento del debito)** che preluda ad un piano europeo per l'Africa e dunque anche per la Libia.

Il 23 giugno avrà luogo la seconda Conferenza di Berlino organizzata dalla Germania e dalle Nazioni Unite che vedrà la partecipazione del governo unificato libico, dei 5 membri permanenti dell'ONU più Italia, Turchia ed EAU a livello di ministri degli Esteri e che avrà come temi all'ordine del giorno: la preparazione delle elezioni previste entro il 24 dicembre, la partenza delle truppe e dei mercenari stranieri, nonché i passi necessari alla creazione di forze di sicurezza nazionali unificate.

Intanto una **rinnovata intesa tra Francia ed Italia**[3] **sembra tesa ad inaugurare una collaborazione sulla Libia, anche nell'ottica della gestione del dossier migratorio**.

L'Italia è inoltre impegnata anche **a livello bilaterale a rilanciare la cooperazione progettuale con la Libia in materia di infrastrutture civili, energia, sanità e cultura**, il cui pre-requisito è il rispetto del cessate il fuoco, come ha chiarito ad inizio aprile il Presidente del Consiglio Mario Draghi nell'incontro a Tripoli con il Primo Ministro Dabaiba e successivamente nell'incontro di Roma di fine maggio. Con analoghi intenti si muove anche Parigi, dove il premier Dabaiba si è recato all'indomani della visita a Roma.

Cosa pensano i think tank

Autorevoli osservatori[4] segnalano - come si è ricordato - **che la Camera dei Rappresentanti (HOR) non ha ratificato interamente la roadmap elaborata dal LPDF, in modo particolare per quanto concerne il ruolo del nuovo Consiglio presidenziale e la legge che istituisce un referendum costituzionale. Dietro alla mancata ratifica ci sarebbe il Presidente della Camera Saleh** che perseguirebbe l'obiettivo di conservare l'autorità, in qualità di capo del Parlamento, di governare un potenziale vuoto istituzionale.

[3] L'inaugurazione della nuova **collaborazione italo-francese sul Nord Africa e il Sahel** si è concretizzata **nell'incontro bilaterale tra il Presidente del consiglio italiano Draghi e il Presidente francese Macron ai margini del Consiglio europeo del 26 maggio 2021**. Nel corso dell'incontro sono stati affrontati i temi della gestione dei flussi migratori e delle prospettive di stabilizzazione in Libia e nel centro-Africa, all'insegna di una rafforzata cooperazione tra Italia e Francia. Nella prospettiva delle decisioni in materia migratoria che saranno sottoposte al prossimo Consiglio europeo, i due leader hanno condiviso la necessità di uno stretto e costante coordinamento tra Roma e Parigi mirato ad un ruolo più incisivo dell'Unione europea in Africa.

[4] K. MEZRAN, in Rome MED this week newsletter, https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/libyas-bumpy-road-peace-29633

Più in dettaglio - secondo altrettanto autorevoli analisti[5] - **due ostacoli immediati** sulla via della transizione democratica sono: **la definizione del quadro per le elezioni e l'incertezza giuridica circa la posizione di Comandante supremo delle Forze Armate**.

Sul primo punto, le fazioni rivali hanno concordato sulla data del voto ma non sul suo obiettivo: approvare il progetto di Costituzione elaborato nel 2017, ma mai votato, ovvero eleggere un nuovo Parlamento; o ancora scegliere sia il Parlamento che il Presidente (andare alle urne risparmierebbe tempo, ma i Libici restano divisi sulla forma di governo tra parlamentare o presidenziale - quest'ultima era la soluzione prescelta dal progetto di Costituzione). Inoltre Debaiba ha più volte manifestato l'intenzione di restare al potere per almeno due anni; i ritardi nel definire il quadro per le elezioni potrebbero quindi favorire il desiderio di Debaiba di restare in carica ben oltre i 9 mesi previsti. Un primo comitato giuridico non ha risolto i punti controversi; un secondo comitato giuridico ha cominciato a lavorare solo il 7 aprile e la sua proposta non ha sciolto il punto - elezione presidenziale diretta o meno - su cui dovrebbe pronunciarsi ora il LPDF.

Sul secondo punto, **in base alla roadmap** del LPDF e sostenuta dalle Nazioni Unite **è il Consiglio di Presidenza a detenere la carica di Comandante supremo delle Forze Armate *(al-qa'id al-ala*)**, tuttavia il Parlamento non ha ratificato per intero la roadmap. La mancata approvazione formale della roadmap o di un documento alternativo che riconosca che è il Consiglio di Presidenza a detenere la carica di Comandante supremo delle Forze Armate potrebbe comportare dei rischi.

Il presidente del Parlamento Sahel, infatti, potrebbe cercare di conservare questo titolo che aveva assunto nel 2014 in base alla legge che conferiva tale autorità al Presidente del Parlamento. In tale capacità, egli aveva nominato Haftar come Comandante generale delle Forze Armate (*al-qa'id al-'amm)* nel 2015. Saleh ha poi mantenuto tale designazione negli anni successivi, nonostante l'Accordo politico libico del 2015 trasferisse i poteri militari al Consiglio di Presidenza con a capo al Sarraj. Dal canto loro, il governo di Tripoli e le milizie di Tripoli riconoscevano il Consiglio di Presidenza come Comandante supremo. Queste basi giuridiche contrastanti diedero origine a due coalizioni militari parallele e a due differenti catene di comando. Ora la Camera dei Rappresentanti ha espresso un voto di fiducia solo sul nuovo esecutivo senza formalmente approvare la roadmap e senza chiarire quale ruolo abbia il Consiglio di Presidenza.

La questione del Comandante supremo delle Forze Armate sembra al momento sottovalutata dalle diplomazie internazionali, così come da Debaiba e dal Consiglio di Presidenza, che rinviano le questioni spinose al dopo voto e quindi al nuovo governo che uscirà dalle urne.

Altri[6] segnalano come l'accelerazione del processo per la riunificazione della Libia abbia distolto l'attenzione rispetto al fatto che gli attori stranieri intervenuti in Libia vogliono esercitare la rispettiva influenza militare sul nuovo Governo Unificato per ottenerne concessioni. Un infondato ottimismo rischia di rimpiazzare la strategia volta ad isolare la Libia dalle **influenze esterne**. Il Comitato Congiunto 5+5 non riesce a raggiungere un accordo sulla partenza delle migliaia di mercenari stranieri.

Secondo altri osservatori[7], tra le sfide che il nuovo governo unificato dovrà affrontare vi sono anche la **riunificazione del bilancio** mediante la riunificazione della spesa pubblica dei due governi pre-esistenti, la **riunificazione della Banca Centrale di Libia** (divisa dal 2014 in una branca principale a Tripoli internazionalmente riconosciuta e una rivale a Bengasi non riconosciuta), e soprattutto la questione della **redistribuzione dei proventi petroliferi**.

[5] Libya turns the page, International Crisis Group (ICG) Middle East and North Africa Report n. 222, 21 maggio 2021.
[6] E. BADI, in Rome MED this week newsletter, https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/libyas-bumpy-road-peace-29633
[7] ICG *cit.*

Altri ancora[8] avvertono che le potenze straniere che hanno i *boots on the ground* pianificano di mantenere una presenza di lungo periodo ed è improbabile che si ritirino per una richiesta dell'ONU o del nuovo governo unificato della Libia. Per aiutare il Libici in questa fase di transizione difficile e prolungata **l'Unione Europea dovrebbe sviluppare una risposta coordinata con gli USA. L'UE potrebbe sostenere una strategia di autentica riforma del settore della sicurezza**.

"Se tutto ciò non bastasse c'è poi il tema dello **scioglimento delle milizie interne** che hanno sin qui svolto un ruolo dominante. E di riflesso la **costituzione di un sistema di sicurezza e difesa unitario** per l'intera Libia. Le prime scelte del nuovo governo nel comparto sicurezza e il silenzio assordante di un indebolito **Haftar** rappresentano qualcosa in più di una semplice incognita[9]".

Sulle prospettive dischiuse dalle iniziative internazionali attualmente in campo, autorevoli osservatori[10] ritengono che "la rinnovata intesa italo-francese (ove si consolidi) potrebbe intanto fare da perno, con il supporto tedesco, ad una nuova iniziativa politico-diplomatica tesa a riunire e **responsabilizzare, possibilmente in un apposito gruppo di lavoro, gli attori esterni della crisi libica, a partire dall'auspicabile ri-coinvolgimento degli Stati Uniti**. **Una forte iniziativa europea, poi, a sostegno della ripresa socio-economica e tecnologico produttiva della Libia potrebbe aiutare e persuadere le parti libiche dei 'dividendi della pace"**.

Altri osservatori[11] indicano che il vertice per il rilancio dell'economia in Africa convocato da Macron il 18 maggio a Parigi, è "un primo passo nella giusta direzione. Si è lì auspicato un piano europeo che mobiliti 100 miliardi. È la dimensione giusta. La giusta ambizione dell'Europa" e poi concludono che "**già solo l'idea di un piano per la Libia rafforza il governo di Tripoli**". Obiettivo del vertice, cui anche il Presidente del Consiglio italiano Mario Draghi ha partecipato, è stato quello di alleviare il peso del debito, potenziare l'attrattività delle economie africane, rafforzare il settore privato e creare un adeguato *business environment*. Corrisponde ad una strategia per governare il fenomeno migratorio che implica un salto di paradigma e che prevede, anziché pagare i Paesi di transito esponendosi ad un continuo 'ricatto', di sostenere e finanziare le economie di quelli di origine[12].

È stato osservato da numerosi commentatori[13] che il governo unificato di Debaiba è fonte di grandi speranze al di qua del Mediterraneo, ma che sul terreno deve fare i conti con la presenza di milizie turche e russe. Dunque il "riallineamento tra Italia e Francia serve anche a questo, **a ripristinare**, in virtù di una convergenza di interessi, **l'influenza europea sul Paese. Soprattutto di fronte alle ingerenze di Turchia e Russia**, creando le condizioni per rafforzare la presenza di un governo stabile a Tripoli con cui, da domani, tornare a trattare sulle migrazioni"[14].

A cura di Angela Mattiello

La documentazione dei servizi e degli uffici del Senato della Repubblica è destinata alle esigenze di documentazione interna per le attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

[8] A. VARVELLI, in Rome MED this week newsletter, https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/libyas-bumpy-road-peace-29633
[9] M. MINNITI, Aiutiamo la nuova Libia: così il Mediterraneo tornerà mare di tutti, in *La Repubblica*, 25 marzo 2021.
[10] G. MASSOLO, Ai libici serve l'Europa, in *La Repubblica*, 31 maggio 2021.
[11] M. MINNITI, Gli ipocriti del mare, in *Il Foglio*, 31 maggio 2021.
[12] Cfr. Libia: gioco di sponda, in ISPI Daily Focus, 26 maggio 2021
[13] Tra gli altri, S. STEFANINI, Se Roma e Parigi aiutano Tripoli, in *La Stampa*, 27 maggio 2021.
[14] *Ibidem.*