



OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

La crisi libica Situazione attuale e prospettive di soluzione

n. 120 – giugno 2016

Approfondimenti

A cura dello IAI (Istituto Affari Internazionali)

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - IAI

La crisi libica
Situazione attuale e prospettive di soluzione

di R. Aliboni, M. Toaldo, N. Ronzitti

A cura di V. Briani

giugno 2016

Indice

Executive Summary	1
<i>I principali attori libici</i>	3
<i>La dimensione internazionale della crisi libica</i>	11
<i>Prospettive di soluzione della crisi libica: problemi di diritto internazionale</i>	17

Executive Summary

Il presente documento fornisce una panoramica della delicata situazione politica della Libia. Il testo è diviso in tre parti. La prima analizza i principali attori politici libici, evidenziandone interessi, collocazione politica, influenza e forza militare. La seconda è invece dedicata alla dimensione internazionale del conflitto, e illustra le complesse dinamiche internazionali e il loro impatto sull'evoluzione della situazione sul terreno. Infine, la terza parte esamina le questioni di diritto internazionale più rilevanti per la strategia di gestione della crisi.

Il quadro che ne emerge è quanto mai complesso e mutevole. L'attuale governo Serraj avrebbe dovuto godere, in teoria, di notevoli chance per affermare la propria autorità nell'intero paese: l'appoggio dei gruppi di Misurata avrebbe garantito forza militare all'ovest, mentre la presenza, all'interno del governo, di rappresentanti della città di Zintan, del generale Heftar e della Cirenaica avrebbe dovuto garantire sicurezza e consenso politico ad est. Tuttavia, sia Zintan che i cirenaici hanno assunto per il momento una linea di contrasto con il resto del Consiglio Presidenziale, rendendolo di fatto espressione di una parte sola del quadro politico-militare del paese (un governo, peraltro, guidato da una figura con scarso peso politico e priva di particolare carisma o influenza personale). Va poi osservato che la struttura istituzionale disegnata dagli accordi di Skhirat del dicembre 2015 concede di fatto un potere di veto ad Heftar attraverso il ruolo della Camera dei Rappresentanti che, caduta sotto il suo controllo attraverso lo speaker Aqila Saleh, suo accolito, assai difficilmente consentirà un'evoluzione politica a lui sgradita.

A complicare ulteriormente il quadro vi è la questione dell'ISIS, potenziale detonatore di un nuovo ciclo di violenze intra-libiche, nonché il fatto che la crisi libica è parte integrante di una crisi regionale più ampia e multiforme, nell'ambito della quale le forze libiche partecipano a schieramenti contrapposti. Diversi Stati della regione, in contrasto fra loro, sostengono l'uno o l'altro degli attori libici in base ai loro interessi regionali e nazionali. Anche le potenze esterne alla regione, in particolare gli USA, gli europei e la Russia, hanno interessi, affinità e alleanze nella regione e nella stessa Libia non sempre coerenti con l'appoggio che hanno formalmente deciso di dare alla soluzione politica proposta dall'ONU e alle forze che in Libia la sostengono.

Al di là dell'ampio consenso internazionale sulla linea indicata dall'ONU, quindi, ci sono interferenze, contrasti e contraddizioni che spesso la ostacolano e attori influenti che puntano a soluzioni diverse. Contrapposizioni e dissensi si registrano, in particolare, in relazioni a tre questioni: l'assetto politico della regione e il "balance of power" fra le principali potenze regionali, ciascuna delle quali punta alla sistemazione che percepisce come ad essa più favorevole; la proiezione degli interessi delle potenze internazionali nella regione, che

condizionano e limitano alleanze e sostegni; la lotta all'ISIL e al "terrorismo", o meglio all'islamismo radicale e violento.

Dal punto di vista del diritto, occorre sottolineare che il governo Serraj, più che un governo sovrano, appare come un ente fiduciario, legittimato dall'esterno. La sua scarsa effettività pone problemi per quanto riguarda la concessione del consenso ad un ipotetico intervento internazionale in Libia: a tal fine si renderebbe opportuna una richiesta del governo Serraj, corroborata però anche da una risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU. Ciò vale anche per l'ingresso della EUNAVFOR MED nelle acque territoriali libiche per contrastare il traffico illegale di migranti.

Quantunque la Libia sia sostanzialmente uno "Stato fallito", infatti, devono comunque essere rispettate le sue prerogative sovrane, ad es. in materia di pesca nelle acque adiacenti alla Sirte, che tuttavia restano, ad altri effetti, una zona di alto mare (ad es. per operazioni antiterrorismo). Anche interventi effettuati a partire dalla base di Sigonella mediante droni armati USA devono rispettare il diritto internazionale, altrimenti l'Italia rischia di incorrere in responsabilità internazionali. L'impatto sui nostri rapporti con la Libia del Trattato italo-libico di amicizia e cooperazione del 2008 resta un punto interrogativo, essendo la sua permanenza in vigore dubbia. Sarebbe opportuno effettuare un inventario di tutti i trattati stipulati tra i due Stati, anche in vista di una loro eventuale riattivazione.

I principali attori libici

*di Mattia Toaldo**

Individuare quali siano i principali attori politici in Libia è da tempo la sfida principale sia per i diplomatici che per i giornalisti. Si tende a pensare, ad esempio, che i leader tribali abbiano un peso notevole, ma ciò è vero solo in alcuni casi; così come la tripartizione classica del Paese in Tripolitania, Cirenaica e Fezzan non sempre corrisponde alle divisioni di fatto della nazione nordafricana.

La mappa del potere in Libia è in realtà il risultato della sovrapposizione tra diverse dinamiche: gli equilibri tra gli attori che sconfissero Gheddafi nel 2011 così come antiche rivalità tra realtà locali disegnano un quadro complesso di città-stato e di leader locali con aspirazioni nazionali.

Com'è nata la frattura attuale

Il quadro attuale è soprattutto il risultato di due successive fratture nel campo di chi ha lottato per rovesciare Gheddafi. Nel 2011 emerse la spaccatura tra le due anime dell'allora Consiglio Nazionale di Transizione, l'organizzazione-ombrello di tutta l'opposizione al regime. Già nel maggio di quell'anno, in vista della transizione in caso di caduta del regime, venne alla luce la divisione tra coloro i quali volevano una rottura netta e i sostenitori di un certo grado di continuità burocratica con il passato regime per evitare il caos che si era verificato in Iraq nel 2003. La frattura era evidente soprattutto nella gestione del settore della sicurezza: i primi volevano integrare le milizie anti-gheddafiane nello Stato, mentre i secondi puntavano a ricostruire l'esercito che Gheddafi aveva sempre mantenuto in uno stato di debolezza e frammentazione per paura di colpi di stato.

Questa frattura si è approfondita nel 2013 a seguito della legge sull'isolamento politico che ha vietato la partecipazione alla vita pubblica a tutti coloro che avevano servito il vecchio regime, in qualsiasi forma e in qualsiasi epoca. Nel febbraio 2014, queste spaccature portarono all'inizio dell'"Operazione Dignità" da parte dell'ex generale Khalifa Heftar, che al contrario mirava ad eliminare tutte le milizie e gli islamisti nel nome della costruzione di un Esercito Nazionale Libico.

Ancora oggi, la lotta è in gran parte tra le due anime degli oppositori di Gheddafi che cominciarono a contrapporsi già nel 2011: chi, come Heftar, lotta contro il terrorismo, gli islamisti e le milizie, senza fare alcuna differenza tra i tre concetti; e chi, in nome della "rivoluzione" contro Gheddafi, guarda con sospetto

*MattiaToaldo è *Senior Policy Fellow* del programma "Middle East and North Africa" dell'*European Council of Foreign Relations* (Bruxelles).

ogni rientro in scena di personaggi che, anche solo per un periodo limitato, hanno lavorato per il Colonnello.

Queste tensioni sono esplose nel 2014 con l'avvio da un lato dell'Operazione Dignità di Heftar, dall'altro di Alba libica condotta da una coalizione tra milizie islamiste, "rivoluzionari", città-stato della Tripolitania, tra cui Misurata e i centri a forte presenza berbera. I combattimenti sono iniziati in maggio a Bengasi e si sono poi estesi anche alla Tripolitania dopo le elezioni del 25 giugno, alle quali si era arrivati senza un accordo per il riconoscimento dei risultati.

Nell'estate di quell'anno, il governo di Abdullah al Thinni fuggiva nell'est e si stabiliva a Beida mentre a settembre le milizie di Alba Libica, conquistata Tripoli, vi ristabilivano il defunto Parlamento (*General National Congress*, o GNC) e creavano il **Governo di salvezza nazionale**. Il Parlamento eletto a giugno - la Camera dei Rappresentanti (*House of Representatives*, o HoR) - si riuniva invece a Tobruk, ma per questo veniva boicottata da circa un terzo dei suoi membri che ritenevano il luogo non neutrale, trovandosi in zona controllata da Heftar.

Nasce così il dualismo delle istituzioni libiche (Tripoli contro Tobruk/Beida) che resiste tuttora e al quale il dialogo politico condotto dall'Onu, prima con l'inviato speciale Bernardino León e ora con **Martin Kobler**, ha cercato di porre fine creando un governo di unità nazionale.

L'accordo di Skhirat e il quadro politico libico

L'accordo sostenuto e mediato dall'Onu, firmato nella cittadina marocchina di Skhirat a dicembre 2015, dopo più di un anno di negoziati, avrebbe dovuto sanare queste divisioni e creare un unico governo di unità nazionale.

Oggi invece la Libia ha, per così dire, due governi e mezzo: il governo di "accordo nazionale" (*Government of National Accord*, o GNA) di Faye Serraj, risultato dell'accordo di Skhirat e basato a Tripoli; il governo rivale di Abdullah al Thinni a Beida, legato al generale Heftar e alla Camera dei rappresentanti di Tobruk; ciò che rimane del Governo di salvezza nazionale a Tripoli, con ancora una certa capacità di disturbo e una qualche presenza nelle istituzioni.

Di fatto, la Libia è rimasta senza una guida politica ed amministrativa dall'estate del 2014 e l'attribuzione delle deleghe ai ministri del governo Serraj sarà il primo test per capire a chi verrà assegnato l'arduo compito di far funzionare ministeri ed enti governativi.

Il quadro politico, nonostante la creazione del "governo di accordo nazionale", è ancora oggi spaccato in almeno **due componenti: sostenitori e oppositori del governo di Faye Serraj**. Questa frattura è in parte combaciante con quelle

determinatesi tra il 2011 ed il 2014 con i fautori della “continuità” nel 2011 che oggi si ritrovano quasi tutti a Tobruk e a Beida in opposizione a Serraj.

La spaccatura corre all’interno dell’organo che è il cuore del potere secondo l’accordo di Skhirat: il Consiglio presidenziale di nove membri, incluso il Primo Ministro Serraj, che svolge collettivamente le funzioni di capo dello Stato. Questa divisione paralizza in parte il processo decisionale in seno al Consiglio e ne mina la legittimità soprattutto nell’est del Paese.

Un ulteriore *vulnus* è rappresentato dal ruolo attribuito dall’Accordo alla Camera dei rappresentanti, unica camera legislativa, cui spetta garantire la fiducia al governo. In mancanza di questo voto, che non c’è stato nei passati quattro mesi, la legittimità legale del governo Serraj rimane quantomeno dubbia.

I sostenitori del governo di unità nazionale

Il Primo Ministro Fayez al-Serraj è una figura senza molto peso politico e poco carismatica. È membro della Camera dei Rappresentanti, eletto nella circoscrizione di Tripoli, ma poco conosciuto al grande pubblico. Indicato dall’Egitto e dai suoi alleati libici durante i negoziati per la formazione del governo, Serraj ha mantenuto un rapporto importante con il Cairo, che ha visitato molto più spesso di quanto non abbia fatto con la stessa Libia - si è avventurato qualche volta fuori dalla base navale dove ha sede il suo governo, ma quasi sempre limitandosi a visitare la città di Tripoli.

Apparentemente in grado di esercitare maggiore influenza è uno dei suoi vice, **Ahmed Maitig**, che rappresenta la città di Misurata, città-stato per eccellenza e sede di decine di milizie. Misurata è oggi l’avamposto della lotta all’ISIS, le cui postazioni distano poco più di un centinaio di chilometri. Misurata è anche città mercantile dove esiste, al contrario che altrove, una classe di imprenditori privati legati a filo doppio alla politica e alle milizie stesse, di cui Maitig è l’emblema. Maitig è stato, in questi mesi, uno dei pochi membri del governo in grado di girare per il Paese, o quantomeno le sue regioni occidentali nelle quali ci sono minori problemi di sicurezza.

Un altro importante vice di Serraj è Musa Al Kuni, che rappresenta il sud del Paese. L’ex provincia ottomana del Fezzan non è mai stata veramente pacificata dopo il 2011 ed è segnata dalla lotta tra le minoranze Tuareg (una delle architravi militari del regime di Gheddafi), i Tebu (oggi elemento chiave delle operazioni anti-terrorismo francesi in tutta l’area) e tribù arabe come gli Awlad Suleiman.

Anche gli islamisti e gli anti-gheddafiani radicali hanno una rappresentanza importante nel Consiglio presidenziale. Un’altro vice di Serraj è infatti Abdessalam Kajman, che fa parte del Partito Giustizia e Costruzione di cui la Fratellanza Mussulmana è la componente più importante. E sempre a questa componente va ricondotto un altro membro del Consiglio,

Mohammed Amari, che rappresenta i membri del quasi-defunto GNC (il “Parlamento di Tripoli”, come era conosciuto alle cronache) vicini al governo di unità nazionale. Il GNC, infatti, è stato dissolto a seguito dell’accordo di Skhirat; la maggioranza dei suoi membri sono entrati a far parte del nuovo Consiglio di Stato con funzioni consultive, il cui presidente è un’altra figura di spicco degli anti-gheddafiani radicali: **Abdul Rahman Swehli**, nipote di uno degli eroi della lotta anticoloniale e in precedenza forte oppositore del processo politico, poi convertitosi a una linea di collaborazione.

I sostenitori del governo unitario non sono solo i membri del Consiglio Presidenziale, (e quest’organo, va sottolineato, non include solo membri favorevoli ad un processo politico unitario: quelli “dissenzienti” saranno analizzati nel prossimo paragrafo). Si possono individuare tre “reti” di sostenitori importanti del governo di unità nazionale.

La prima potrebbe essere definita come la “rete di Suq al Juma”, dal nome di un importante quartiere della Capitale. Questa rete è l’anello fondamentale per il controllo di Tripoli da parte del governo unitario. Da questa zona proviene il Ministro degli Interni Aref Al Khuja, che non casualmente accolse Serraj a Tripoli al momento del suo arrivo via mare. Sempre da Suq al Juma proviene il colonnello Tawil, che comanda il Consiglio Temporaneo per la Sicurezza che dovrebbe essere l’embrione di una struttura di coordinamento militare e che ha negoziato, almeno sulla carta, gli accordi con le milizie di Tripoli.

Tra queste spicca la cosiddetta brigata Nawasi, la più grande milizia della Capitale basata proprio a Suq al Juma. Nawasi è parte del nucleo militare centrale a difesa del governo. Altra milizia importante che garantisce la sicurezza a Tripoli è Rada (“deterrenza”), il cui capo, Abdurrauf Kara, è anch’esso legato, seppur meno strettamente, alla rete di questo quartiere tripolino che ora di fatto sovrintende alle questioni di sicurezza per il governo nazionale.

Il **Ministro della difesa Mehdi Bargathi** è un’altra figura chiave, che potrebbe emergere come il leader di una rete importante: quella degli ufficiali dell’esercito sostenitori del governo Serraj. Bargathi è infatti anche un colonnello, capo della brigata meccanizzata 204 di stanza a Bengasi e facente parte (almeno sulla carta) dell’**Esercito nazionale libico** (sigla inglese LNA) capeggiato dal generale Heftar.

Il generale e il colonnello, pur facendo parte della stessa struttura, non vanno d’accordo. Gli ufficiali di stanza a Bengasi non amano Heftar, che infatti raramente si fa vedere in città, dove non staziona mai più di qualche ora. Bargathi ha adottato una strategia del *divide et impera* con i nemici islamisti, il che ha necessariamente comportato anche una qualche trattativa con alcuni di loro. Heftar, invece, accomuna tutti gli islamisti, senza distinzione, in un unico fronte comune che considera ostile.

L'interrogativo è se nelle prossime settimane Bargathi riuscirà, da un lato, a costruire una struttura di comando unificata per tutto il settore della sicurezza che risponda al governo Serraj, e dall'altro ad attirare a sé una nuova rete di ufficiali dell'Esercito, sottraendoli di fatto all'influenza di Heftar.

Una terza rete, questa già pienamente formata, è quella dei sindaci che sostengono il governo. Nei giorni successivi all'arrivo di Serraj a Tripoli il 30 marzo, dieci città della Tripolitania, prima, e poi i due maggiori centri del Fezzan (Sebha e Kufra) hanno espresso pubblicamente il loro sostegno al governo. Una figura molto importante in questa rete è **Abdel Rauf Beitelmal**, sindaco di Tripoli centrale e figura molto "politica". Centrista per temperamento, Beitelmal è riuscito a sopravvivere nella sua città quando era controllata dal Governo di salvezza nazionale pur esprimendo da subito il suo sostegno al processo negoziale guidato dall'ONU. In generale, i sindaci ed i comuni sono tra le poche istituzioni ancora funzionanti nel Paese, dotati di una relativa legittimità politica in quanto eletti di recente (tra la fine del 2013 ed il 2014) e con alta partecipazione al voto.

Gli oppositori del governo di unità nazionale

All'interno del Consiglio presidenziale, **Ali Gatrani** rappresenta non solo l'est del Paese ma anche direttamente il generale Heftar. Per questo motivo, dopo l'indicazione di Bargathi come Ministro della difesa e a seguito di alcune decisioni prese a maggioranza dal Consiglio, Gatrani ha deciso di boicottarne i lavori, indebolendolo considerevolmente dal punto di vista politico.

Gli oppositori del governo Serraj hanno inoltre le loro istituzioni parallele. Il governo di Tobruk e Beida esiste ancora, almeno sulla carta. **Il Primo Ministro Abdullah al Thinni ha visto la sua influenza ridursi gradualmente nel corso di tutto il 2015**, ed è ora un semplice strumento del vero uomo forte della Cirenaica, Khalifa Heftar.

Heftar è a capo non di un esercito vero proprio, quanto di una coalizione di gruppi diversi. Per quanto si chiami Esercito Nazionale, è costituito in maniera preponderante da civili in armi più che da militari professionisti, né può vantare una struttura nazionale, in quanto solo i gruppi della Cirenaica e alcune enclave dell'ovest rispettano gli ordini di Heftar.

All'interno della sua coalizione, i cosiddetti "federalisti", in realtà secessionisti della Cirenaica, giocano un ruolo chiave. Con l'aiuto della Russia, sono riusciti anche a stampare moneta, un loro Dinaro libico che corre in parallelo a quello emesso a Tripoli. Hanno inoltre cercato di vendere il petrolio libico in autonomia attraverso una Società Nazionale del Petrolio parallela, con sede a Beida (l'unica petroliera che è riuscita a caricare il greggio da vendere di contrabbando si è vista rifiutare il permesso di attracco nei porti europei).

Tuttavia, Heftar ha ambizioni nazionali e difficilmente si lascerà rinchiudere in un mini-stato in Cirenaica. Il generale punta a diventare il campione della lotta all'ISIS e proporsi come "piano B" in caso di fallimento di Serraj, anche nei confronti di americani ed europei che per ora non lo stimano.

Nel fronte opposto dell'opposizione a Serraj si trova il vecchio GNC, il "Parlamento di Tripoli" di cui alcuni membri continuano a riunirsi e di cui Khalifa Ghwell continua a proclamarsi Primo Ministro. Ghwell e il presidente del GNC Nuri Abu Sahmein sono a capo di ciò che resta della coalizione Alba Libica, abbandonata dai misuratini e da quasi tutte le città della Tripolitania. Questi intransigenti anti-gheddafiani di tendenza islamista controllano ancora alcune istituzioni a Tripoli, tra cui anche, misteriosamente, gli accrediti stampa. Militarmente, possono contare sulle milizie note come Fronte della Fermezza.

Gli aghi della bilancia

Per completare il quadro, bisogna esaminare l'atteggiamento di almeno tre gruppi che costituiscono gli "aghi della bilancia".

Il primo gruppo sembra al momento orientato decisamente a favore di Serraj quantunque, dal punto di vista politico, appartenga al versante anti-islamista. Si tratta delle guardie petrolifere dell'est del Paese, comandate da Ibrahim Jadran e che hanno un loro rappresentante nel Consiglio Presidenziale, Fathi Majbri. Al momento sono gli unici sostenitori di Serraj nell'est, ma sono sempre più insicuri nella zona da loro controllata per via di tre minacce concentriche: gli attacchi dell'ISIS; l'avanzata verso le installazioni petrolifere da loro controllate delle forze di Heftar; le divisioni e defezioni al loro interno.

Più vicina ad Heftar è la città-stato di Zintan, con il suo rappresentante in Consiglio Omar al Aswad. Dal punto di vista nazionale, Zintan è allineata ad Heftar ma mantiene un atteggiamento pragmatico rispetto alle forze avverse ad Heftar e ad essa geograficamente prossime. Zintan ha infatti firmato diversi cessate il fuoco con forze locali, inclusi gruppi vicini ai rivali di Misurata.

Infine, vanno menzionati alcuni colonnelli di Bengasi, le cui posizioni sono simili a quelle del Ministro Bargathi: Wanis Bukhamada, Abdessalam Al Hasi, Faraj Barrasi. Molto lontani da Heftar nel 2015, si sono riavvicinati al generale in occasione dell'offensiva su Bengasi da lui guidata anche in collaborazione con le forze speciali di diversi paesi europei tra cui le più evidenti, anche tra le fonti libiche, sono state quelle francesi.

Il nodo del contendere: il Parlamento

La Camera dei Rappresentanti è il Parlamento eletto il 25 giugno 2014, senza liste di partito, e con un'affluenza pari a circa un quinto degli aventi diritto.

Doveva avere sede a Bengasi, ma i combattimenti in corso in quella città hanno costretto a spostare la sede a Tobruk, nel mezzo del feudo del generale Heftar. Per questo motivo, **la Camera è sempre stata boicottata da circa un terzo dei suoi membri che non ritengono la sede neutrale** e non riconoscono le decisioni prese in quel contesto – cioè tutta la legislazione e le nomine dall'estate del 2014 in poi.

L'HoR, come è conosciuta dall'acronimo inglese, è al centro del sistema istituzionale messo in piedi dagli accordi di Skhirat. Deve infatti votare la fiducia al governo Serraj e approvare l'emendamento costituzionale che renderebbe operativo l'Accordo firmato in Marocco. Entrambi gli atti non sono mai stati messi ai voti, e diversi parlamentari hanno lamentato di essere stati oggetto di violenze allo scopo di impedire dibattiti e votazioni. Per questo motivo si è fatto un tentativo di spostare i lavori dell'assemblea a Ghadames, nell'estremo ovest del Paese, ma al momento della relativa votazione non si è raggiunto il numero legale. **Al momento, il Parlamento non è realmente operativo, il che mina la piena legittimità politica del governo Serraj.**

L'ISIS in Libia

La presenza dell'ISIS meriterebbe una trattazione approfondita, ma giova qui evidenziare alcuni elementi utili per capire il ruolo che il gruppo gioca nella situazione attuale. Inizialmente, l'organizzazione aveva una forte componente libica, la Brigata Battar, composta da veterani libici dei conflitti in Siria e Iraq. Successivamente, il centro delle attività si è spostato dalla cittadina orientale di Derna a Sirte, città al centro della costa mediterranea della Libia e città di origine di Gheddafi.

La leadership del gruppo è oggi prevalentemente di provenienza estera, soprattutto siro-irachena, mentre gran parte della manovalanza viene da Tunisia, Sudan e altri Paesi del Nordafrica e del Sahel. A parte Sirte, l'ISIS è stato scacciato da tutte le altre città orientali in cui era presente mentre nelle ultime settimane ha perso il controllo di quasi tutti i maggiori centri attorno a Sirte a causa di un'offensiva delle forze fedeli al GNA. Contrariamente all'Iraq, dove i baathisti, ex fedeli di Saddam Hussein, sostengono ISIS, in Libia i gheddafiani sembrano impegnati per lo più al fianco di Heftar contro ISIS.

Conclusioni

Il Governo di unità nazionale di Serraj avrebbe dovuto contare, teoricamente, su basi politiche tutto sommato solide (per quanta possibile nella Libia di oggi). La "rete di Suq al Juma" e il sostegno pieno di Misurata garantiscono forza militare all'ovest, mentre la presenza all'interno del governo di un rappresentante di Zintan e di uno del Generale Heftar e dell'Est (Gatrani) avrebbero dovuto garantire sicurezza e consenso politico ad est. Tuttavia, sia Zintan che Gatrani

hanno assunto per il momento una linea di contrasto con il resto del Consiglio Presidenziale, rendendolo di fatto il governo di una parte sola del quadro politico-militare complessivo. Inoltre, sembra mancare una figura di spicco con il carisma necessario a guidare il Paese. Serraj, figura dal profilo opaco, non pare dotato di forte attrattività politica personale, e finora ha incentrato la sua azione politica su cauti e apparentemente interminabili negoziati su molteplici tavoli.

Va poi osservato che la struttura istituzionale disegnata dagli accordi di Skhirat concede di fatto un potere di veto ad Hefar attraverso il ruolo della Camera dei Rappresentanti che, avendo la sede a Tobruk, feudo del Generale, difficilmente consentirà un'evoluzione politica a lui sgradita.

Le dinamiche regionali di cui si parla nell'apposito capitolo di questo studio sono senz'altro un ulteriore elemento chiave per capire la delicatezza del tentativo "unitario". **È lecito dubitare che potenze regionali come Egitto e gli Emirati del Golfo siano davvero interessati ad un accordo di cui siano parte gli islamisti.**

Infine, la lotta contro ISIS è potenzialmente il detonatore di un nuovo ciclo di violenze intra-libiche, vista l'avanzata contemporanea sia di Hefar che delle forze misuratine fedeli a Serraj verso Sirte. È possibile che gli scontri tra questi due contingenti verificatisi nel mese di maggio a Zillah siano solo l'antipasto di quello che si potrebbe verificare in futuro.

La dimensione internazionale della crisi libica

*di Roberto Aliboni**

La crisi libica ha avuto, sin dal suo nascere, un'importante dimensione internazionale. Dopo l'erompere della guerra civile nel luglio del 2014, è stata oggetto di una prolungata mediazione da parte delle Nazioni Unite allo scopo di costituire un governo di unità nazionale e pacificare il paese, mediazione che è stata sostenuta in prima linea da alcuni paesi dell'Occidente e dall'Unione Europea (UE).

La mediazione si è svolta sulla base di un mandato del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, che l'ha affidata all'UNSMIL - l'agenzia creata nel 2011 con il compito di assistere la ricostruzione politica ed economica del paese – sotto la direzione dell'inviato speciale Bernardino León. I negoziati sono andati avanti dal settembre 2014 al settembre 2015 e si sono conclusi con l'assai contestata designazione di una leadership collettiva di nove membri, il Consiglio presidenziale, guidato da Fayez Mustafa al-Serraj. A León è succeduto a capo dell'UNSMIL l'inviato speciale Martin Kobler, cui spetta ora il difficile compito di creare il necessario consenso sulla soluzione negoziata dal suo predecessore.

La mediazione dell'UNSMIL è al centro degli sforzi per la gestione della crisi libica ed è il principale parametro su cui misurare l'effettiva convergenza o divergenza delle strategie perseguite dai principali attori regionali e internazionali.

L'iniziativa di mediazione dell'ONU ha ricevuto un esteso appoggio. Le istituzioni europee l'hanno sostenuta costantemente con l'azione dell'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la sicurezza, Federica Mogherini, e con numerose dichiarazioni del Consiglio Europeo. Oltre ai molti comunicati approvati in sede ONU, l'iniziativa è stata sostenuta anche dall'Unione Africana (UA) e dalla Lega degli Stati Arabi (LSA). Alla UA e alla LSA fanno riferimento le riunioni ministeriali del gruppo cosiddetto dei “vicini della Libia”.¹ In seno all'UA è stato poi costituito nel dicembre del 2014 un ***International Contact Group for Libya*** (ICG-L) comprensivo di un largo numero di Stati, non solo africani e arabi, e organizzazioni internazionali.²

Inoltre, ad ogni significativo sviluppo della crisi libica Francia, Germania, **Italia**, Regno Unito e Stati Uniti hanno regolarmente emesso “dichiarazioni congiunte” di appoggio alla mediazione dell'ONU: a queste dichiarazioni si sono uniti occasionalmente altri Stati, in particolare la Spagna e organizzazioni

* Roberto Aliboni è Consigliere Scientifico dell'Istituto Affari Internazionali.

¹ Algeria, Egitto, Ciad, Libia, Niger Sudan, Tunisia, UA e LSA.

² Algeria, Angola, Ciad, Cina, Egitto, Francia, Germania, Italia, Libia, Niger, Nigeria, Regno Unito, Russia, Senegal, Spagna, Sud Africa, Sudan, Tunisia, USA, Zimbabwe, CEN-SAD, LSA, OCI, ONU, UA, UE.

internazionali. I cinque Stati europei di cui sopra costituiscono di fatto un vero e proprio gruppo di contatto. Nel corso del 2016 si sono incontrati a Parigi (13 marzo) per ribadire il sostegno al governo guidato da Serraj e poi ancora a Vienna (16 maggio), a latere del Gruppo di Supporto per la Siria, per strutturare il loro sostegno in una situazione di crescente tensione e boicottaggio da parte di diverse e importanti forze nei confronti della soluzione messa in atto dall'ONU.

Tuttavia, al sostegno pressoché unanime alla mediazione dell'ONU non corrisponde un'effettiva condivisione dei suoi risultati. **La crisi libica è parte integrante di una crisi regionale più ampia a multiforme, nell'ambito della quale le forze libiche partecipano a schieramenti contrapposti.** Stati della regione, in contrasto fra loro, sostengono l'uno o l'altro degli attori libici in base ai loro interessi regionali e nazionali. D'altra parte, le potenze esterne alla regione, in particolare gli USA, gli europei e la Russia, hanno anch'esse interessi, affinità e alleanze nella regione e nella stessa Libia non sempre in linea con l'appoggio che hanno deciso di dare alla soluzione politica proposta dall'ONU e alle forze che in Libia la sostengono.

Al di là dell'ampio consenso internazionale sulla linea indicata dall'ONU, ci sono quindi interferenze, contrasti e contraddizioni che in realtà non l'aiutano e talvolta puntano a soluzioni diverse. Contrapposizioni e dissensi si registrano, in particolare, in relazioni a tre questioni: l'assetto politico della regione e il "balance of power" fra le principali potenze regionali, ciascuna delle quali punta alla sistemazione che percepisce come ad essa più favorevole; la proiezione degli interessi delle potenze internazionali nella regione, che condizionano e limitano alleanze e sostegni; la lotta all'ISIL e al "terrorismo", o meglio all'islamismo radicale e violento.

Il contesto regionale

L'interazione fra evoluzione in Libia e evoluzione regionale ha attraversato tre fasi. La prima, dal 2011 al 2013-14, è stata segnata dall'affermazione dei Fratelli Musulmani e dell'islamismo "riformista" in Libia, quale parte di un più ampio movimento regionale che comprendeva la Tunisia e l'Egitto ed era sostenuto da Stati anch'essi "riformisti" come la Turchia e il Qatar.³ Ciò ha suscitato forte preoccupazione fra i paesi arabi conservatori, a cominciare dall'Arabia Saudita e dagli Emirati Arabi Uniti (EAU).

In una seconda fase, la minaccia costituita dall'ascesa dell'islamismo riformista in Nord Africa è stata fortemente ridotta dall'estromissione dei Fratelli Musulmani dal governo dell'Egitto da parte dei militari e dalla persecuzione senza quartiere di cui i Fratelli e gli islamisti sono stati oggetto.

³Il termine "riformista" è impiegato qui in senso politico e si riferisce a quei movimenti e governi che avversano, anche su base teologica, assetti autoritari del potere in ambito islamico; in questo senso si contrappongono agli Stati qui chiamati conservatori.

Il nuovo regime autoritario egiziano, fortemente appoggiato dall'Arabia Saudita e dagli EAU, ha ripreso il ruolo di baluardo contro l'islamismo riformista già giocato dal regime di Mubarak, svolgendo un ruolo di tutela della sicurezza dei regimi arabi conservatori e ristabilendo a loro favore l'equilibrio di forze che i cambiamenti del 2011 in Nord Africa sembravano aver rovesciato a favore dei "riformisti". **La perdita dell'Egitto ha irreversibilmente ridimensionato l'orizzonte politico dei Fratelli mussulmani nordafricani, indebolendo i Fratelli tunisini e isolando quelli libici.**

La terza fase, quella attuale, è dominata da una più specifica tensione fra Egitto e Libia che è collegata agli schieramenti regionali e alla contrapposizione fra conservatori e riformisti a livello regionale, ma ha le sue radici anche, e in misura determinante, negli interessi nazionali dell'Egitto e del suo regime.

Nell'insieme, la dialettica fra sollevazioni nazionali e contesto regionale che si è sviluppata in Nord Africa a partire dal 2011 appare significativamente diversa da quella che investe il Levante. **Il conflitto in Nord Africa è fra regimi conservatori sunniti e movimenti rivoluzionari/riformisti sunniti**, un conflitto essenzialmente politico **privo delle valenze settarie e dell'incidenza jihadista** che nel Levante sono invece in primo piano. Mentre il colpo di stato contro i Fratelli Mussulmani in Egitto permette all'Arabia Saudita di concentrarsi sul Levante e l'Iran, in Nord Africa esso consegna nelle mani dell'Egitto la gestione del contrasto all'islamismo riformista.

L'ipoteca dei conservatori arabi e dell'Egitto sulla crisi libica si è rafforzata con lo scoppio della guerra civile, che contrappone i non-islamisti di Tobruk e del Generale Heftar, alleati con l'Egitto e gli EAU, agli islamisti, sostenuti dalla Turchia e dal Qatar.

Con la guerra civile del 2014, inoltre, l'interesse dell'Egitto a contrastare una soluzione di compromesso fra i due fronti e a puntare su una prevalenza delle forze non-islamiste in Libia si è ulteriormente rafforzato.

Il regime del Cairo, infatti, vede il controllo della Cirenaica come un fattore essenziale della sua sicurezza in quanto serve a impedire, oltre alle storiche saldature fra l'islamismo cirenaico e quello egiziano, il traffico d'armi e combattenti fra Sahel e Sinai che si è sviluppato con l'ascesa, nel Sahel, prima del jihadismo e ora dell'ISIL. La stessa infiltrazione dell'ISIL in Libia rafforza la necessità per l'Egitto di uno stretto controllo della Cirenaica.

In conclusione, allo stato attuale **l'interferenza degli stati conservatori arabi - ma soprattutto quella dovuta agli interessi nazionali egiziani - è diventata un ostacolo di prima grandezza agli sforzi internazionali per la risoluzione della crisi libica.**

Il governo Serraj, frutto dell'azione politica dell'ONU, ha messo ulteriormente in allarme il regime egiziano, poiché nasce con un'apertura alla partecipazione degli islamisti moderati libici, in particolare dei Fratelli Mussulmani (che

appoggiano Serraj). L'ipotesi di un governo d'unità nazionale guidato da tendenze non-islamiste, ma aperto agli islamisti moderati, risponde alla strategia di fondo della mediazione effettuata dall'ONU, che ha cercato, più che compromessi basati sul “*power-sharing*”, una ricomposizione delle forze politiche anche mediante la valorizzazione di quelle collegate direttamente alla società civile.

Questa strategia è in realtà la strada giusta per portare la Libia su una piattaforma politica attuabile e sostenibile (che somiglierebbe a quella tunisina). Tuttavia il governo Serraj, riaprendo all'islamismo riformista in Libia in un momento in cui i Fratelli tunisini sono indeboliti, ma mantengono una loro forza, ripropone in Libia e in Nord Africa un rischio che i vicini orientali della Libia, l'Egitto e gli Stati arabi conservatori, difficilmente possono tollerare.

In questo contesto, va notato che i vicini occidentali, la Tunisia, il Marocco e (sia pure meno apertamente) l'Algeria, sostengono invece la strategia dell'ONU. Sono infatti governi che hanno fortemente appoggiato il processo di mediazione, il negoziato fra le parti, il coinvolgimento di gruppi della società civile e lo stesso processo di Skhirat (Marocco), dove il 17 dicembre 2015 è stato infine firmato l'Accordo Politico Libico e costituito il Consiglio presidenziale guidato da Serraj.

Come generalmente accade nei conflitti interni, fra i diversi fattori esterni che li influenzano hanno grande importanza i vicini. Come abbiamo visto, nella sfera multilaterale, l'UA, la LSA e i “vicini della Libia” sono particolarmente impegnati nel favorire una soluzione politica che consenta di pacificare il paese. In realtà, la ricerca di una soluzione politica al conflitto libico da parte dell'ONU è stata nei fatti aiutata solo da alcuni vicini, mentre continua ad essere osteggiata da altri. **E la responsabilità del fatto che abbiano finora prevalso gli avversari dell'accordo ricade anche sugli attori esterni alla regione.**

Il contesto internazionale

Ad adoperarsi di più affinché prevalesse la linea di mediazione delle Nazioni Unite sono stati i paesi occidentali: i cinque che hanno scandito con le loro “Dichiarazioni congiunte” l'evolversi della crisi libica – **USA, Francia, Germania, Italia, Regno Unito** – con l'appoggio dell'UE.

La Russia e la Cina appoggiano anch'esse la mediazione, ma solo in modo reattivo e solo nella misura in cui non tocca i loro interessi di base. La Russia è di fatto dalla parte dell'Egitto, perché si è data un obiettivo di generale e indistinta repressione dell'islamismo e vede con sospetto anche soluzioni moderate come quelle della Tunisia e di Serraj (mentre condividerebbe soluzioni di “*power-sharing*” a condizione però che consentano a Tobruk e al Generale Heftar di tenere a bada gli islamisti). La Cina, con più distacco, vede certamente nell'islamismo una forza sovversiva da contenere, ma difficilmente

concorderebbe con una partizione della Libia, che – occorre dire - è un possibile sbocco della logica di sicurezza nazionale che anima la politica dell'Egitto.

Russia e Cina potrebbero porre limiti in sede di Consiglio di Sicurezza all'attuazione della linea che l'ONU porta avanti solo se dovesse toccare i loro interessi di fondo. Per il resto, la partita libica si gioca essenzialmente in campo occidentale e dipende in parte non piccola dalle politiche dei cinque stati che abbiamo ricordato.

L'appoggio dei cinque stati alla piattaforma ONU è stato cospicuo e, nella difficile fase di mancato consolidamento del governo Serraj che la Libia sta attualmente attraversando, continua ad essere non equivoco, benché la legittimità del governo Serraj rimanga strutturalmente fragile in quanto deriva più dall'ONU che dal processo politico libico. Tuttavia, tale appoggio non è esente da contraddizioni poiché al contempo i singoli stati occidentali perseguono, nel contesto regionale, obiettivi talora in contrasto con le iniziative di gestione della crisi intraprese nel quadro Onu.

A conti fatti, queste contraddizioni avvicinano i comportamenti delle potenze occidentali a quelli delle potenze regionali. **Questo non stupisce, poiché le potenze occidentali appoggiano sì la piattaforma dell'ONU per la Libia ma hanno anche alleanze e interessi comuni con le potenze regionali** (con l'Egitto e l'Arabia Saudita), non di rado strategicamente più rilevanti della stessa Libia. Occorre aggiungere che i cinque stati occidentali in questione non hanno interessi regionali coincidenti, e anche nei confronti della Libia hanno interessi diversi; l'Italia è peraltro il solo paese, fra i cinque, che abbia un interesse specifico, più rilevante di quello degli altri quattro, verso la Libia.

Gli interessi regionali dei paesi occidentali e le loro posizioni sul modo di condurre la lotta all'ISIL ed al jihadismo non sempre coincidono e in alcuni casi appaiono in contrasto con il dichiarato appoggio alla piattaforma libica dell'ONU.

L'ISIL ha iniziato a emergere in Libia alla fine del 2014 su iniziativa di reduci e poi nel quadro di una più ampia politica di espansione del movimento al di là del suo originario ambiente siro-iracheno. Gli USA, la Francia e il Regno Unito ne temono la diffusione che tende a rafforzare la presenza dell'estremismo jihadista in Africa, in particolare i gruppi legati ad *al-Qaida*, e a saldarsi con esso, dal Sahel alla Nigeria. Perciò hanno già iniziato a contrastarlo con azioni di controterrorismo.

L'appoggio alla piattaforma dell'ONU rimane fermo ma, poiché l'azione di controterrorismo necessita appoggi in loco, può facilmente entrare in contrasto con il sostegno al governo di unità nazionale promosso dall'ONU. Emblematico l'atteggiamento degli USA che hanno più volte dichiarato che l'azione antiterrorismo sarà tanto più efficace quanto più sarà appoggiata da un governo locale legittimo, e quindi continuano a sostenere il sia pur difficile processo di legittimazione del governo Serraj affinché quest'ultimo, quanto prima possibile,

non solo assicurarsi l'indispensabile appoggio locale alle azioni antiterrorismo degli alleati, ma sia in grado di affrontare esso stesso l'ISIL con ricostituite forze armate nazionali. Nel frattempo, tuttavia, **la preparazione delle azioni di controterrorismo – se non già la loro esecuzione - va avanti sulla base di alleanze tattiche fra i governi che intervengono e forze locali non sempre favorevoli a Serraj.** Mentre gli **USA ed il Regno Unito**, nello stringere questi patti, sembrano comunque mantenersi vicini alle forze che stanno dalla parte del governo di unità nazionale, la **Francia** interviene alleandosi con forze vicine ad Heftar nel quadro di quella che appare un'alleanza più generale che tattica.

La lotta dell'Occidente all'ISIL nel Levante è complicata dal fatto che gli alleati regionali hanno altri nemici contro cui lottare prioritariamente: il regime di Assad, l'Iran, gli sciiti. Di qui la debolezza strategica della politica dell'Occidente che, mentre con il solo controterrorismo non può abbattere l'ISIL, non è in grado di mobilitare le forze locali contro l'ISIS. In Libia sta emergendo un problema analogo, perché l'avversario principale per le forze libiche che appoggiano il governo di Serraj è costituito dallo schieramento libico avverso, non dall'ISIL. Sia Heftar sia le milizie di Misurata hanno ora preso l'iniziativa di attaccare l'ISIL a Sirte ma, palesemente, con l'intento strumentale di usare l'eventuale vittoria contro l'altro schieramento al fine di influenzare le politiche occidentali.

Si torna perciò alla necessità che l'azione contro l'ISIL in Libia abbia una base politica univoca e salda, che può essere fornita solo da un governo nazionale legittimo, dotato di forze armate leali. **Questa è la linea dell'Italia, che infatti, pur essendo pronta a partecipare alle azioni di contrasto all'ISIL, per ora si tiene ai margini.**

Allo stato attuale esiste una contraddizione fra l'appoggio al processo di legittimazione del governo Serraj e alleanze come quella della Francia con Heftar, che va peraltro inquadrata nel più generale appoggio che Parigi offre al Cairo. Questo appoggio è motivato da convenienze economiche, ma anche dal fatto che la politica di al-Sissi è in sintonia con la vasta operazione di protezione degli stati alleati del Sahel che la Francia ha inaugurato già dal 2012, nonché con la guerra al "terrorismo" dichiarata dal presidente Hollande dopo la strage del Bataclan da parte dell'ISIS.

Se le difficoltà nel processo di legittimazione di Serraj non dovessero essere superate, probabilmente USA e Regno Unito andranno avanti nell'azione antiterrorismo, rischiando di indebolirlo ulteriormente. **L'alleanza della Francia con Heftar è già oggi un ostacolo al consolidamento del governo di unità nazionale.** Come nel contesto regionale, perciò, anche in quello internazionale ci sono importanti attori che ufficialmente sostengono la linea dell'ONU, ma che, nel perseguire interessi particolari, la stanno in realtà minando. Ciò diminuisce notevolmente le possibilità di una transizione verso la stabilità e la democrazia in Libia.

Prospettive di soluzione della crisi libica: problemi di diritto internazionale

*di Natalino Ronzitti**

Premessa

Un ipotetico intervento occidentale in Libia, quale che ne sia il tipo, pone molteplici problemi di diritto internazionale. Primo fra tutti emerge quello dell'esistenza di un governo effettivo, in grado di rappresentare l'intera Libia. In secondo luogo, e connesso al precedente, viene il problema dell'eventuale consenso del governo libico ad operazioni militari sul suo territorio. In mancanza di tale consenso, occorre considerare se e come le Nazioni Unite possano intervenire o autorizzare gli Stati a farlo.

La questione interessa anche la lotta all'immigrazione illegale, qualora si dovesse entrare in acque territoriali libiche per reprimere il traffico dei migranti. Le questioni marittime includono anche le zone di pesca e la sorveglianza operata dalla nostra Marina Militare. Infine, sono da esaminare i rapporti Italia-Stati Uniti in relazione all'uso di basi italiane per interventi in Libia alla luce anche dei trattati italo-libici, la cui permanenza in vigore è incerta dopo le operazioni militari del 2011.

L'effettività del governo Serraj

La Libia è un esempio di Stato fallito (*failed State*) dove più governi competono per avere la rappresentanza dell'intero territorio. Dopo la caduta di Gheddafi, lo Stato libico è preda di fazioni violente e di gruppi terroristici che impediscono una rappresentanza unitaria dell'intera nazione. La questione del governo dello Stato libico è importante, tra le altre cose, per individuare **l'entità legittimata a disporre delle ricchezze del paese, in particolare delle risorse petrolifere, dei fondi della Banca centrale libica e della LIA (*Libyan Investment Authority*).** Molti di questi fondi, detenuti all'estero e facenti capo alla famiglia Gheddafi, sono stati congelati. Per non parlare delle partecipazioni azionarie detenute dalla Libia in numerose società occidentali.

Prima dell'accordo di Skhirat (17 dicembre 2015), la situazione era grosso modo la seguente: un governo a Tobruk, un altro a Tripoli ed un gruppo facente capo all'ISIL che occupava e tuttora occupa Sirte e dintorni. Con l'accordo di Skhirat, sponsorizzato dalle Nazioni Unite e raggiunto grazie alla mediazione dell'inviato del Segretario Generale, Martin Kobler, è stato creato il Governo di Accordo Nazionale (GNA, secondo l'acronimo inglese), destinato a esercitare la sua autorità sull'intera Libia.

* Natalino Ronzitti è Professore emerito di Diritto internazionale presso l'Università Luiss (Roma) e Consigliere Scientifico dello IAI

Il governo Serraj, che è dovuto restare a lungo fuori dalla Libia a causa dell'ostilità di alcuni dei suoi stessi "sostenitori", si è potuto installare nel "compound" portuale di Tripoli solo il 30 marzo 2016. Allo stato attuale esistono in Libia quattro "governi" (qualora si considerino anche i ribelli dell'ISIL), ognuno esercitante autorità su parte del territorio: Tobruk, Tripoli, Sirte e il Governo Serraj, la cui sfera di azione territoriale è minima e quasi nulla⁴.

Qual è il governo legittimo della Libia? Secondo le Nazioni Unite tale qualifica spetta al GNA. La risoluzione 2259 (2015) del 23 dicembre 2015 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (Cds) afferma che il GNA è "il solo legittimo governo della Libia" (par. 3); raccomanda ai membri delle Nazioni Unite di corrispondere esclusivamente con il GNA e di cessare ogni sostegno e contatto ufficiale con le altre istituzioni che si qualificano come legittime autorità della Libia (par. 5); chiede al GNA di proteggere l'integrità e unità della NOC (*National Oil Corporation*), della Banca Centrale Libica e della LIA e chiede a queste istituzioni di riconoscere l'autorità del GNA (par. 9). La risoluzione 2278 (2016) dell'11 marzo conferma la rappresentatività del GNA come unico governo della Libia, invitandolo ad impedire l'esportazione illecita di greggio, a controllare le istituzioni finanziarie (NOC, Banca centrale e LIA) ed a cooperare per sorvegliare l'embargo sulle armi. Anche la gestione dei beni finanziari congelati dalla risoluzione 1970 (2011) dovrà far capo al GNA.

Il supporto per il GNA è venuto pure dai paesi riuniti nel gruppo informale di supporto sulla Libia, di cui fanno parte oltre una ventina di Stati, compresa la Russia, ed il cui nucleo è costituito dal gruppo di contatto formato da Stati Uniti, Francia, Germania, Regno Unito e Italia, che ambisce a guidare un'eventuale missione in Libia. Tali paesi hanno riconosciuto il GNA come il solo governo libico. Tra l'altro, l'Unione Europea (UE) ha adottato sanzioni individuali (divieto di viaggi e congelamento beni) contro il capo del governo di Tripoli e i Presidenti dei Parlamenti di Tripoli e Tobruk perché si rifiutano di collaborare con il GNA. Sanzioni individuali sono state decretate anche dagli Stati Uniti.

Come qualificare dunque il GNA? Si tratta di un ente nato all'estero, assimilabile ad un **Comitato nazionale all'estero**, figura formatasi durante la I guerra mondiale e che, dopo l'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite, ha trovato applicazione con il Consiglio delle Nazioni Unite per la Namibia (1967-1990), l'ente che doveva amministrare quel territorio, ancora occupato dal Sud Africa. Il Consiglio per la Namibia sedeva a New York ed era una creatura delle Nazioni Unite.

Il GNA è stato costituito all'estero, e solo successivamente è sbarcato in Libia. È un governo legittimo poiché ha il *blessing* del Consiglio di Sicurezza

⁴ Per una narrazione e analisi critica degli eventi vedi Senato della Repubblica, "Libia: una cronologia" (febbraio 2014-maggio 2015), n. 70, maggio 2015; Christopher M. Blanchard, "Libya; Transition and US Policy", CRS, maggio 2016; Philippe Weckel, «Libye, la résolution 2259 (2015) et l'ombre de Daesch», *Sentinelle*, ottobre 2016.

(CdS) e degli attori principali interessati al contesto libico, come provato dalle **riunioni interministeriali di Roma** (13 dicembre 2015) e **Vienna** (16 maggio 2016), cui hanno preso parte numerosi stati e organizzazioni internazionali⁵.

Ma il GNA manca di effettività; o meglio, la sua effettività è *in fieri*. È piuttosto un ente fiduciario. Man mano che l'effettività del GNA si consoliderà, i governi di Tobruk e Tripoli saranno ridotti a mere entità insurrezionali. Il ritiro del riconoscimento al governo di Tobruk, operato implicitamente dagli Stati che riconoscono il GNA, è un classico caso di “disconoscimento”, fenomeno non nuovo nella comunità internazionale. Qualora il GNA non si consolidasse, verrebbe meno la sua tenue effettività e sarebbe retrocesso ad un gruppo di individui.

L'intervento in Libia

Anche se si parte dal presupposto che la Libia sia uno Stato fallito, non sono ammissibili interventi a piacimento in quel territorio. Devono infatti ricorrere una o più delle cause di giustificazione ammesse dal diritto internazionale: intervento a richiesta del governo costituito, intervento autorizzato dal CdS, legittima difesa.

Quanto all'intervento su richiesta del governo costituito, il problema principale è: quale governo? Si è detto che l'effettività del governo Serraj è *in fieri* e che la sua autorità è fondata sulle risoluzioni del CdS. **Quindi, un'eventuale richiesta del governo Serraj dovrebbe essere corroborata da una risoluzione del CdS.** Questa è del resto la **posizione assunta dal Governo italiano, che condiziona un eventuale intervento ad una risoluzione del CdS e alla richiesta della Libia.**

Il CdS potrebbe autorizzare un intervento da parte degli Stati singolarmente considerati o riuniti in un'organizzazione regionale. Ma potrebbe anche dare mandato al Segretario Generale delle Nazioni Unite di istituire una missione di “peace-keeping robusto”

Infine, sono ammissibili azioni in legittima difesa, individuale e collettiva. Qualora uno Stato fosse oggetto di un attacco armato da parte dell'ISIL, si potrebbe reagire in legittima difesa, essendo ormai ammesso che essa sia esercitabile non solo nei confronti di uno Stato, ma anche nei confronti di un attore non-statale. L'ipotesi è quella di un attacco missilistico dell'ISIL contro il territorio italiano o di attentati terroristici in Italia organizzati dalla frangia libica dell'ISIL.

Ovviamente restano impregiudicate azioni minori, quali un intervento per salvare i propri cittadini ostaggio di un gruppo armato. In tal caso l'intervento è

⁵Algeria, Chad, Cina, Egitto, Francia, Germania, Giordania, Italia, Malta, Marocco, Niger, Qatar, Russia, Arabia Saudita, Spagna, Sudan, Turchia, Emirati Arabi Uniti, Regno Unito, USA, Unione Europea, Lega degli Stati Arabi, Unione africana.

giustificato per il fatto che lo Stato territoriale non è in grado, per la paralisi delle strutture statali, di mantenere la legge e l'ordine.

Qualche perplessità desta il dispaccio di piccoli gruppi di militari e di forze d'intelligence in territorio libico operanti già prima della costituzione del governo Serraj. Quale autorità locale ha dato l'assenso? Si tratta di una situazione di fatto, forse giustificabile alla luce dell'esiguità delle forze in campo, destinate alla protezione dei connazionali in territorio libico.

Com'è inquadrabile l'intervento egiziano in Libia? L'Egitto è intervenuto con raid aerei in Libia contro l'ISIL i cui miliziani avevano trucidato, il 15 febbraio 2015, 21 egiziani copti, che erano stati decapitati in diretta video. In un primo tempo l'Egitto aveva rivendicato un "*right of response*", e successivamente aveva indicato come causa di giustificazione la legittima difesa e il diritto di proteggere i cittadini all'estero. Ma nel dibattito in seno al Consiglio di Sicurezza l'Egitto, vista l'inconsistenza sotto il profilo giuridico delle motivazioni accampate, ha preferito far riferimento alla classica causa di giustificazione del consenso dell'avente diritto, affermando che aveva effettuato i raid su richiesta del Governo di Tobruk, in quel momento riconosciuto dalla comunità internazionale⁶. In realtà si è trattato di una rappresaglia armata, non ammessa dal diritto internazionale.

Il contrasto all'immigrazione illegale e al terrorismo marittimo

In numero di immigrati e trafficanti sulla rotta libica è destinata ad aumentare dopo la chiusura della rotta balcanica in seguito all'accordo UE-Turchia. A parte le misure nazionali, il contenimento dell'immigrazione illegale è operato dalla missione UE *EUNAVFOR MED*, sotto comando italiano. **La missione non è un'operazione di *search and rescue*, come *Mare nostrum*, ma è diretta a combattere il traffico illegali di migranti**, mediante l'identificazione, la cattura e la distruzione dei natanti, dopo aver ovviamente tratto in salvo le persone a bordo. Sotto il profilo del diritto internazionale, la missione non comporta particolari problemi. Il fermo della nave coinvolta nel traffico ha luogo con il consenso dello Stato della bandiera o comunque, come sarà precisato, su autorizzazione della pertinente risoluzione adottata dal CdS. Qualora invece la nave sia priva di nazionalità, come accade nella maggior parte dei casi, le norme del diritto internazionale del mare ne autorizzano la cattura.

Attualmente *EUNAVFOR MED* opera solo in alto mare. Per poter entrare nelle acque territoriali libiche è necessario il consenso dello Stato territoriale o una risoluzione del CdS. A causa della scarsa effettività del governo Serraj, una risoluzione del CdS sarebbe comunque opportuna, sul modello di quella adottata per far fronte alle rapine a mano armata (*armed robbery*) nelle acque

⁶Vedi Ahmed F. Ebada, "The legal framing of the Egyptian military intervention in Libya", in *Law of Armed Conflict and the Use of Force blog*, Maggio 2015.

territoriali somale: anche in quel caso, infatti, l'autorità del governo somalo era solo nominale.

La missione opera secondo il principio di *non-refoulement*, ossia il divieto di respingimento delle persone tratte in salvo verso luoghi in cui corrano il rischio della pena di morte o di essere sottoposte a tortura o altro trattamento inumano o degradante, in ossequio alla Convenzione del 1951 sui rifugiati e al Protocollo del Consiglio d'Europa sul divieto di espulsioni collettive. Obblighi che sono fatti propri dal Regolamento UE 656/2014. Il fondamento della missione EUNAVFOR MED, come di ogni altro Stato che volesse impedire il traffico illegale di migranti, è da rinvenire nella risoluzione CdS 2240 (2015), adottata a norma del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, la quale fissa anche dei limiti temporali per le operazioni.

La risoluzione deroga al diritto internazionale del mare, nel senso che consente di fermare una nave in alto mare, e che si sospetta implicata nel traffico illegale di migranti, anche senza il consenso dello Stato della bandiera, purché siano stati effettuati in buona fede tentativi per ottenerlo. Mentre le navi più grandi, dedite al traffico, sono rimorchiate in porto, gli scafi più piccoli vengono distrutti poiché, se fossero lasciati alla deriva, potrebbero costituire un pericolo per la navigazione. Probabilmente si può invocare la forza maggiore come causa di giustificazione.

Per contrastare il terrorismo marittimo (in senso ampio), l'Italia ha istituito l'operazione "Mare sicuro", a protezione delle piattaforme petrolifere ENI al largo della Tunisia e dei pescatori italiani. L'operazione può destare qualche perplessità per quanto riguarda la pesca. La Libia considera il Golfo della Sirte come baia storica, le cui acque sarebbero assoggettate al diritto di sovranità territoriale libico in quanto acque interne. La pretesa è infondata. Non infondata invece è la zona di pesca libica, che si estende oltre le acque della Sirte e resta comunque al di sotto della mediana con l'Italia. La pesca è quindi interdetta a terzi, tranne un accordo con la Libia, che per il momento non si saprebbe con chi concludere.

La presenza di navi italiane nella Sirte aveva sollevato (1 novembre 2015) le proteste di Tobruk, che aveva paventato addirittura un'invasione della Libia da parte dell'Italia. Peraltro, come accennato, le acque della Sirte sono alto mare, aperte alla libera navigazione. Ovviamente la pesca da parte di terzi sarebbe illegale ed un intervento a favore dei pescatori con bandiera italiana sarebbe difficilmente giustificabile.

La base di Sigonella e i droni USA

Le recenti incursioni USA in territorio libico contro l'ISIL hanno sollevato il **problema dell'utilizzo del territorio italiano come base per operazioni contro la Libia** e in particolare di Sigonella, che ospita una base USA. Il 22 febbraio

2016 gli USA hanno concluso un accordo con l'Italia per lo stoccaggio ed uso di droni armati in Sigonella⁷. L'accordo è da inquadrare in accordi precedenti stipulati tra Italia-Stati Uniti, in particolare il *Bilateral Infrastructure Agreement* (BIA) del 1954, mai pubblicato, il *Memorandum of Understanding* del 1995 (c.d. *Shell Agreement*, reso pubblico dopo la tragedia del Cermis) e il *Technical Arrangement on Sigonella* del 2 aprile 2006. Dal complesso degli accordi si evince che il comando della base spetta all'Italia, ma gli Stati Uniti hanno il pieno comando del personale e delle operazioni americani.

Le operazioni più importanti (diverse da quelle di *routine*) devono essere notificate al comandante italiano della base. Spetterà quindi all'Italia bloccare un'operazione non conforme al nostro ordinamento, incluse le norme di diritto internazionale immesse nel nostro ordinamento tramite l'art. 10, comma 1, della Costituzione e le norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. In caso contrario, l'Italia incorrerà in responsabilità internazionale.

Una delle operazioni spesso svolte dagli Stati Uniti tramite droni sono quelle relative al *targeted killing* (uccisioni mirate) dei capi di movimenti terroristici. Tali operazioni potrebbero essere usate nei confronti di membri dell'ISIL stanziati in Libia. E' da chiedersi se esse siano contrarie al diritto internazionale. Qualora si trattasse di mere esecuzioni extragiudiziali, la risposta sarebbe affermativa. La contrarietà all'art. 2 (diritto alla vita) della Convenzione europea dei diritti dell'uomo sarebbe palese. Ma la Convenzione specifica che tale diritto può essere derogato in caso di decesso risultante da legittimi atti di guerra (art. 15, par.2).

In effetti il diritto dei conflitti armati consente la "singolarizzazione" dell'obiettivo militare (legittimo), che può essere oggetto di violenza bellica, quale ad es. un capo militare dell'organizzazione nemica. Nei termini e nei limiti ora esposti il *targeted killing* è dunque considerato legittimo, qualora esercitato nel quadro della legittima difesa di cui all'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, che rende applicabili le regole dei conflitti armati (*jus in bello*). Ovviamente considerazioni di altra natura (ad es. il timore di attentati terroristici) potrebbero legittimamente indurre l'Italia ad opporsi ad operazioni di *targeted killing* e, in questo caso, droni in partenza dal suolo italiano non potrebbero essere usati.

L'accordo del 22 febbraio 2016, di cui non si conosce il preciso contenuto, autorizza:

- la presenza di droni armati, mentre prima erano presenti solo droni da ricognizione;
- solo missioni difensive in Libia a protezione delle forze speciali USA presenti nel territorio;

⁷ Più precisamente, la notizia dell'accordo, che sembra essere stato concluso precedentemente, è stata rivelata il 26 febbraio dal *Wall Street Journal*. Vedi Diego Mauri, "Droni a Sigonella: quale valore ha (e quale impatto produrrà) l'accordo italo-americano?", *Sidi Blog*, 10 maggio 2016.

- solo per missioni antiterrorismo.

Ad esempio, non rientrerebbe nel quadro dell'accordo sui droni la recente missione USA contro l'ISIS a Sabratha (19 febbraio 2016) ed infatti il Ministro della Difesa italiano si è affrettato a dichiarare che l'Italia non aveva concesso né il sorvolo del territorio né l'uso delle basi. Gli aerei erano partiti da basi britanniche.

Per quanto riguarda l'ordinamento italiano ed i rapporti Esecutivo-Parlamento, è stato precisato dalle nostre autorità governative che non è necessaria una specifica autorizzazione parlamentare né una specifica comunicazione al Parlamento ogni volta che l'Italia autorizza gli USA al decollo di droni armati per missioni in Libia.

Azioni militari contro obiettivi in territorio libico in partenza dall'Italia dovrebbero tener conto del Trattato italo-libico di amicizia, partenariato e cooperazione del 2008, il cui art. 4, par. 2, vieta atti ostili in partenza dai rispettivi territori. Sennonché è da dubitare della permanenza in vigore del trattato dopo il conflitto del 2011, cui ha preso parte attiva anche l'Italia, essendo la guerra (*rectius* il conflitto armato) una causa di estinzione dei trattati. Di rimessione in vigore si è parlato varie volte anche a livello di visite ministeriali, prima che la Libia post-Gheddafi precipitasse nel caos⁸. In un comunicato alla stampa a fine dicembre 2015, subito dopo l'incontro con il Presidente del Consiglio ed il Ministro degli affari esteri italiani, **il Premier libico Serraj ha affermato che il suo governo stava lavorando per riattivare il Trattato del 2008. Ma non è stato concluso un preciso accordo in materia.**

Conclusioni

Il problema più importante per la soluzione del conflitto libico è rappresentato dal consolidamento del governo Serraj, al momento poco più che un ente fiduciario della comunità internazionale. Solo un governo effettivo potrà richiedere l'intervento di Stati terzi per aiutarlo nella ricostruzione del paese e svolgere eventualmente una missione di *peace-keeping* robusto e di *state building*. In mancanza di ciò, si corre il rischio che le entità insurrezionali presenti nel territorio operino per la dissoluzione definitiva dello Stato libico, con l'intervento interessato di taluni governi stranieri.

Le risoluzioni del CdS si sono espresse per l'unità della Libia e contro ogni ipotesi di secessione, ma se questa avvenisse la Comunità internazionale non potrebbe che prenderne atto. È quindi imprescindibile che l'azione del governo Serraj sia supportata dall'esterno e in particolare dal CdS, che dovrebbe adottare una risoluzione autorizzativa qualora l'intervento si rendesse necessario.

⁸ Ci sia consentito un rinvio al nostro articolo pubblicato in Affarinternazionali, "Il futuro dei trattati tra Italia e Libia", 2 febbraio 2012 (<http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1961>).

Un governo effettivo in Libia è poi una *condicio sine qua non* per risolvere i molteplici problemi legati all'immigrazione illegale in partenza dalle coste libiche.

La presenza dell'ISIL in territorio libico aumenta il rischio di attentati terroristici sul territorio europeo. Gli Stati vittima sarebbero legittimati a reagire in legittima difesa senza dover attendere nessuna autorizzazione del CdS.

Quanto ad **azioni militari in partenza dal territorio italiano, e in particolare l'uso di droni armati USA**, occorre gestire l'accordo sulla base di Sigonella in conformità al diritto internazionale, per evitare di incorrere in responsabilità internazionali.

Infine, è necessario effettuare **un inventario dei trattati italo-libici** per verificare se essi siano stati semplicemente sospesi o addirittura estinti in tutto o in parte. Tale inventario potrebbe costituire il punto di partenza per la loro riattivazione.

L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE, CON AUTOREVOLI CONTRIBUTI SCIENTIFICI.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico per le relazioni internazionali.

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana.

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

Approfondimenti già pubblicati:

- n. 107 L'Agenda di sviluppo post 2015 e l'accordo sui cambiamenti climatici (CeSPI – settembre 2015)
- n. 108 Italia-America latina e il Foro italo-latinoamericano dei Parlamenti (CeSPI – settembre 2015)
- n. 109 Le incognite per l'Afghanistan nel passaggio da ISAF a Resolute Support (CeSI – settembre 2015)
- n. 110 Le sabbie mobili della crisi libica (CeSI – ottobre 2015)
- n. 111 Rilancio della cooperazione Euro-Mediterranea (ISPI – ottobre 2015)
- n. 112 Cina 2020: implicazioni globali del nuovo ciclo di riforme e prospettive per il partenariato strategico con l'Italia (T.wai – novembre 2015)
- n. 113 La conferenza internazionale sul clima di Parigi. Gli impegni per l'Italia, l'Europa e il resto del mondo (CeSPI - novembre 2015)
- n. 114 La sfida dei BRICS al sistema di Bretton Woods (ISPI - dicembre 2015)
- n. 115 Governance economica mondiale: il ruolo dell'Italia nel G20 e nel G7 (ISPI - dicembre 2015)
- n. 116 La misurazione dell'empowerment delle donne. Il dibattito sugli indicatori (CeSPI – marzo 2016)
- n. 117 Criticità nell'architettura istituzionale a protezione dello spazio cibernetico nazionale (IAI – marzo 2016)
- n. 118 Prospettive del dialogo euro-asiatico - (a cura di T.wai - Torino World Affairs Institute - aprile 2016)
- n. 119 Le correnti dell'Islam in Egitto (ISPI – aprile 2016)

*Le opinioni riportate nel presente dossier sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.
Coordinamento redazionale a cura della:*

Camera dei deputati

SERVIZIO STUDI

DIPARTIMENTO AFFARI ESTERI

Tel. 06.67604939

e-mail: st_affari_esteri@camera.it

<http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale>