
ADiM BLOG
Aprile 2021
EDITORIALE

Pensare la ricostruzione tra le macerie della sovranità libica: quale spazio per il “dossier migratorio”?

Chiara Pagano

Assegnista di Ricerca
Alma Mater Studiorum Università di Bologna

Parole Chiave

Libia – Governo di Unità Nazionale – Migrazioni – Politica internazionale – Ricostruzione

Abstract

A dieci anni dall’inizio della rivolta popolare che nel 2011 portò al rovesciamento del regime di Mu’ammar al-Qadhdhafi, le forze in campo nel conflitto libico sono riuscite a sfruttare il cessate il fuoco raggiunto ad ottobre del 2020 per lanciare un dialogo politico che, non senza difficoltà e contraddizioni, a marzo del 2021 ha portato alla nascita del Governo di Unità Nazionale.

Nel corso degli incontri tra i rappresentanti dei governi europei, regionali e internazionali e il nuovo governo libico è emerso che la priorità assoluta di questa fase della transizione libica è stata individuata nella ricostruzione. Questo contributo si propone di ricostruire i temi salienti di questo dibattito e di indagare il ruolo non univoco che è stato attribuito al “dossier migratorio” nella dialettica tra agenda nazionale libica e agende internazionali.

1. *Introduzione*

Lo scorso 10 marzo, l'Alta Camera dei Rappresentanti libica ha [votato la fiducia](#) al nuovo Governo di Unità Nazionale (GNU) guidato dall'imprenditore di Misrata Abdul Hamid Dbeibah. Insieme all'accordo raggiunto sui nomi dei membri del Consiglio presidenziale (Mohammed al-Menfi e i suoi vice Abdullah al-Lafi e Musa al-Koni) la designazione di Dbeibah ha costituito uno dei più importanti risultati del [Forum per il Dialogo Politico Libico](#), inaugurato a novembre dello scorso anno sotto l'egida ONU dopo che, il 23 ottobre 2020, la Commissione Militare Congiunta 5+5 creata nell'ambito del [processo di pace di Berlino](#) aveva raggiunto l'accordo per un [cessate il fuoco](#).

L'accordo del 23 ottobre ha posto fine alla recrudescenza del conflitto civile libico che era stata avviata, nell'aprile del 2019, dall'attacco promosso da Khalifa Haftar contro Tripoli. Caratterizzata da un intervento sempre più massiccio di sponsor internazionali, la guerra per Tripoli ha trasformato il paese in quello che l'ex inviato speciale delle Nazioni Unite in Libia, Ghassan Salamé, ha definito il teatro della "[più ampia guerra di droni al mondo](#)". Tra attacchi contro civili e infrastrutture vitali per l'economia libica, chiusura dei terminal petroliferi e bombardamenti dei centri di detenzione per migranti lautamente finanziati dalla cooperazione europea, il conflitto ha dimostrato il [mancato rispetto](#) da parte di molti stati dell'embargo sulle armi imposto alla Libia con la [risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 1973 del 2011](#).

Tra l'estate e l'autunno del 2020, gli scontri hanno raggiunto una fase di stallo, come portato del progressivo riequilibrarsi della potenza offensiva delle forze in campo, a seguito di un più esplicito intervento di Ankara a sostegno del Governo di Accordo Nazionale guidato da Fajez al-Serraj. Infatti, il [Memorandum of Understanding libico-turco](#) del 27 novembre 2019 aveva aperto all'invio in territorio libico di forze armate turche e mercenari siriani che, a giugno del 2020, hanno spinto le forze alleate all'Esercito Nazionale Libico di Khalifa Haftar e i suoi sponsor internazionali (in primis Russia, Egitto ed Emirati Arabi Uniti, ma che Francia e Sudan) a ritirarsi dalla Capitale. Un conflitto di minore intensità è poi proseguito per diversi mesi nei pressi della città di Sirte.

Quattordici mesi di guerra civile hanno consegnato alla Libia un numero di sfollati interni che alla fine del 2020 ha raggiunto le [451.000 unità](#), una [crisi economica senza precedenti](#) e il dilagare incontrollato di una corruzione sistemica, cui si è sommato l'impatto economico e sociale della pandemia da Covid-19. Le autorità al controllo sia dell'Est che dell'Ovest del paese non sono più state in grado di garantire alla cittadinanza l'accesso a beni e servizi di base, come acqua, elettricità e cibo. Ad agosto del 2020, la crescente

esasperazione della popolazione civile è sfociata in importanti [proteste di piazza](#) che hanno interessato tutto il paese e sono state represses violentemente.

In questo clima, che ha reso il proseguimento delle ostilità insostenibile per entrambe le parti del conflitto, è stato inaugurato il Forum per il Dialogo Politico. A conclusione della prima fase del processo, svoltasi a novembre del 2020 a Tunisi, i partecipanti hanno approvato una [Roadmap](#) che ha individuato come priorità assolute: l'avvio di un processo di riconciliazione nazionale; l'unificazione delle istituzioni politiche, economiche e finanziarie del paese e l'organizzazione delle elezioni per il rinnovo democratico delle cariche politiche, previste per il 24 dicembre 2021. I lavori sono proseguiti a Ginevra, all'inizio del 2021, e il [5 febbraio](#) hanno portato alla designazione di cariche unitarie incaricate di guidare il paese verso le nuove elezioni.

L'insediamento del nuovo governo [non è stato esente da criticità](#): oltre ad aver ottenuto la fiducia all'ombra di una gravissima [accusa di compravendita di voti](#), Dbeibah ha anche disatteso l'impegno di riservare il 30% delle nomine governative a figure femminili¹ e non è ancora riuscito a designare il Ministero della Difesa.

Ciononostante, l'insediamento del GNU ha ricevuto il plauso generalizzato della Comunità Internazionale che, dopo essersi divisa per anni sul sostegno da accordare a una delle due parti del conflitto civile libico, adesso auspica la gestione unitaria di questa nuova fase della transizione.

Il neonato governo è però chiamato a far fronte all'imperativo della ricostruzione a partire dalle macerie della sovranità libica, risultato delle ingerenze esterne che hanno caratterizzato la guerra civile e continuano ad ipotecare le sorti della transizione in atto. Forze armate straniere continuano ad essere presenti in territorio libico, nonostante la [Risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 2570](#) che, il 16 aprile 2021, ha richiesto a tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite di collaborare al ritiro di combattenti stranieri e mercenari e disposto la creazione di un gruppo di esperti per il monitoraggio del cessate il fuoco.

Intanto il premier Dbeibah resta in attesa che la Camera dei Rappresentati approvi [il budget per il 2021](#) e non è ancora riuscito a far corrispondere all'unificazione delle istituzioni del paese quella delle forze armate, necessaria a delimitare i poteri di intervento dell'esercito in relazione all'agenda dell'esecutivo e a garantirgli un controllo efficace sul territorio nella sua interezza.

¹ Su trentuno componenti del nuovo governo, solo 5 ministeri sono stati affidati a donne: Ministero degli Esteri, Ministero della Giustizia, Ministero della Cultura, Ministero degli Affari Sociali, Ministero di Stato per gli Affari delle Donne.

2. *L'agenda della transizione: tra priorità libiche e diplomazia internazionale*

Fin dall'insediamento del Governo di Unità Nazionale, le visite diplomatiche di Capi di Stato e Ministri degli esteri a Tripoli si sono susseguite ininterrotte, insieme agli annunci della riapertura di consolati e ambasciate che avevano lasciato il paese già dopo lo scoppio delle ostilità del 2014. Rappresentanti del neonato Governo di Unità Nazionale si sono inoltre recati in visita presso le principali sedi governative europee e internazionali.

In pressoché tutti gli incontri al vertice intrattenuti a livello regionale e internazionale, i rappresentanti del nuovo esecutivo libico hanno spiegato che l'imperativo di questa nuova fase della transizione è quello di avviare la ricostruzione del paese: dal piano infrastrutturale a quello economico, dalla ristrutturazione del sistema politico al risanamento di un tessuto sociale sfibrato da dieci anni di guerra civile. Su questo tema è stato chiesto il supporto di tutte le controparti internazionali, a partire dall'impegno a riconoscere e riaffermare la sovranità libica. Come ha spiegato la [Ministra al-Manqush alla terza commissione della Camera dei Deputati italiana](#), il Governo di Unità Nazionale ha deciso di avviare una "diplomazia moderata con tutti i paesi del mondo" per perseguire gli obiettivi principali della sua agenda:

1. Garantire la stabilità e la sicurezza su tutto il territorio libico;
2. Garantire i servizi essenziali per i cittadini e le cittadine libiche;
3. Gestire in maniera coerente e centralizzata il dossier Covid-19;
4. Preparare il terreno per le consultazioni elettorali previste per la fine dell'anno.

Quello della ricostruzione libica, secondo l'Unione degli appaltatori libici, sarà [un business pari a circa 450 miliardi di dollari](#) e, oltre ad essere al centro dell'agenda del Governo di Unità Nazionale, fa gola a molti partner internazionali. Sull'importanza della cooperazione tecnica ed economica che ne deriverà si è espresso il [Presidente tunisino](#) nel corso della sua visita a Tripoli, ma anche [Mario Draghi](#), che ha parlato dell'importanza di riattivare le clausole di cooperazione economica e tecnica del Trattato di Amicizia e Cooperazione del 2008 e rilanciare "commissioni miste in campo finanziario, anche per il recupero dei crediti storici e recenti". L'Italia intende intervenire per il potenziamento del sistema infrastrutturale di collegamento tra l'Est e l'Ovest del paese, e perseguire i propri interessi strategici nel settore energetico, sul quale attualmente insistono molto anche Turchia e Russia. E infatti, ricostruzione, cooperazione tecnica ed energetica sono stati temi centrali anche della [visita di Dbeibah ad Ankara](#), durante la quale le evoluzioni future dei rapporti libico-turchi sono state legate all'implementazione del MoU del 2019. A questo si aggiungono le aspettative di Ankara di accrescere il volume degli scambi commerciali con la Libia per un valore di 5 miliardi di dollari, e di garantire che le compagnie turche risultate assegnatarie di progetti miliardari inaugurati prima del crollo del regime di Gheddafi e mai portati a termine

ottengano delle compensazioni. A questo scopo è stata lanciato il prossimo incontro di un Alto Comitato Economico Congiunto. In cambio, Ankara ha rinnovato il suo impegno formale a riconoscere e sostenere la sovranità libica e a facilitare una gestione più efficace e centralizzata dell'emergenza Covid tramite l'invio di circa 400.000 dosi di vaccino a Tripoli. Un impegno, quello per la cooperazione sanitaria tramite la fornitura di vaccini, che è stato preso anche dal [governo di Mosca](#), insieme all'avvio di una più solida cooperazione con la Libia nel [settore della difesa](#), oltre che in quelli economico ed energetico.

Anche la visita della [delegazione egiziana a Tripoli](#) si è conclusa con la firma di numerosi accordi di partenariato, soprattutto nei settori elettrico, delle comunicazioni, delle infrastrutture e degli investimenti. Nel caso dell'Egitto, come in quello della Turchia e della Tunisia, le parti hanno anche discusso la riattivazione della libera circolazione di beni e persone per via aerea e marittima a partire dalla fine del mese di Ramadan.

3. Migrazioni internazionali: risorsa o problema?

Se è vero che il Governo di Unità Nazionale ha previsto un Ministero di Stato per l'Immigrazione e uno per gli sfollati interni e i diritti umani, il cosiddetto "dossier migratorio" non è stato considerato prioritario. Ciononostante, il nodo del contrasto alle migrazioni irregolari e al traffico di esseri umani è emerso a più riprese negli incontri al vertice che hanno coinvolto il Premier Dbeibah e la Ministra degli Esteri Najila al-Manqush, soprattutto come portato di sollecitazioni delle controparti europee e regionali.

Ne hanno parlato i rappresentanti egiziani, tunisini e algerini per quanto riguarda la dimensione regionale, riconfermando il nesso tra controllo delle frontiere e contrasto al terrorismo e alla criminalità organizzata. Anche Ankara ha legato il rafforzamento degli strumenti di cooperazione bilaterale e regionale al contrasto all'immigrazione illegale, il traffico di esseri umani e di migranti, e ha offerto al governo libico di condividere le proprie esperienze nel campo.

Intanto, il contenimento dei flussi migratori è stato confermato come priorità assoluta dell'agenda politica Europea. Il budget approvato a dicembre del 2020 per il periodo 2021-2027 ha vincolato oltre il 10 per cento della spesa comunitaria al tema delle migrazioni. Una [recente inchiesta sostenuta da Action Aid](#) ha ricostruito che per lo stesso periodo l'UE ha stanziato 70 miliardi di euro per un nuovo Strumento di Vicinato, Sviluppo e Cooperazione Internazionale. Oltre 12 miliardi sono stati destinati al controllo dei confini e 8,7 miliardi del Fondo Immigrazione e Asilo sono stati destinati a sostenere i rimpatri. Si capisce, dunque, l'origine dell'interesse europeo ad imporre le proprie priorità in termini di controllo dei flussi migratori sull'agenda della transizione libica.

Dal canto loro, già dall'inizio degli anni Duemila, le autorità libiche più che individuare il tema del controllo dei flussi migratori come priorità politica lo avevano [usato](#) come strumento di legittimazione nell'arena internazionale.

L'impegno tanto strutturale quanto problematico dell'UE per l'esternalizzazione delle politiche di contenimento dei flussi migratori rappresenta la cornice entro la quale vanno lette anche le più recenti e criticate dichiarazioni di Mario Draghi. Il Primo Ministro italiano ha definito il Presidente Erdogan un "[dittatore con cui si ha bisogno di collaborare](#)" e, nel corso della sua visita a Tripoli, ha espresso [soddisfazione per l'operato della Libia](#) nel campo dei pattugliamenti e salvataggi in mare. D'altra parte, come ha scritto [Kiri Santer](#), a partire dall'estate del 2018, il riconoscimento ad opera dell'*International Maritime Organization* della zona SAR libica e del ruolo del Centro di Coordinamento e Salvataggio Marittimo di Tripoli ha aperto la strada all'esercizio di un "dominio indiretto" europeo su tutto il Mediterraneo centrale. Ciò "si scontra con altri ordinamenti giuridici precedenti che regolano" il soccorso in mare, continuando a mietere vittime come portato di quella che Heller e Pezzani hanno definito una "[politica di non-assistenza](#)".

Il 22 aprile, l'ultimo naufragio documentato ha visto la politica europea rendersi responsabile di altre [130 morti](#) nel Mediterraneo. All'indomani della tragedia, il [Presidente della Commissione Affari Esteri](#), Piero Fassino, ha richiamato l'attenzione della Ministra degli Esteri al-Manqush sul "dossier migratorio" definendolo "una parte non piccola della sensibilità dell'opinione pubblica italiana intorno al dossier libico". La Ministra ha risposto che il contrasto al traffico di esseri umani e la garanzia dei diritti delle persone detenute nei campi di prigionia in Libia non va considerato un "dossier libico ma un dossier regionale e internazionale" e che "non è possibile chiedere alla Libia una gestione umanitaria del fenomeno migratorio in assenza di una infrastruttura materiale e culturale" che la renda possibile. Al-Manqush ha continuato che la cooperazione internazionale dovrebbe sostenere il paese non solo nel controllo congiunto delle frontiere, soprattutto quelle meridionali, ma anche nella promozione di politiche in grado di riconoscere alle persone migranti il diritto alla sanità, al lavoro e all'alloggio: servizi che non vengono attualmente garantiti neppure a cittadine e cittadini libici.

Se la Ministra ha definito la Libia come un paese di transito, tuttavia, [uno sguardo più attento e in prospettiva storica](#) svela come il paese sia stato per anni una meta per lavoratori migranti da tutto il continente, trovando nei flussi migratori una risorsa più che un problema da gestire. E il controllo dei flussi migratori non è stato individuato come priorità dal Governo di Unità Nazionale anche perché le migrazioni saranno di cruciale importanza per sostenere la ricostruzione della Libia.

Secondo le stime del sindacato dei Costruttori libici, il paese avrà bisogno di attrarre circa [tre milioni di lavoratori stranieri](#) nei prossimi anni. Un interesse che risulta difficilmente armonizzabile con le priorità politiche europee in termini di esternalizzazione delle logiche di contenimento dei flussi migratori. Come ha spiegato Anna Knoll ad [Action Aid](#), infatti, tali politiche finiscono per limitare i movimenti di persone anche all'interno dell'Africa, risultando controproducenti per lo sviluppo del continente. Anche il capo del dipartimento per il Lavoro e le Migrazioni della Commissione per gli Affari Sociali dell'Unione Africana, Sabelo Mbokazi, ha confermato che, mentre l'UE considera le politiche di apertura di canali d'ingresso legale un aspetto residuale, per l'UA sono un tema centrale nella promozione di strategie di sviluppo sostenibili.

L'afflusso di lavoratori migranti dal resto del continente sarà una preconditione necessaria per la ricostruzione della Libia, è il caso che i partner europei ne prendano atto.

Per citare questo contributo: C. PAGANO, *Pensare la ricostruzione tra le macerie della sovranità libica: quale spazio per il "dossier migratorio"?*, ADiM Blog, Editoriale, aprile 2021.