



**La politica europea di vicinato in crisi?  
Il caso Libia e il futuro delle relazioni con il Mediterraneo**

**di**

**Silvia Colombo**

Responsabile di Ricerca, Istituto Affari Internazionali (IAI)

*Paper predisposto nell'ambito dell'iniziativa Citizens' Dialogue promossa dalla  
Rappresentanza in Italia della Commissione europea*

**Catania, 2 luglio 2015**

## *Executive Summary*

Con la caduta del regime di Gheddafi e l'acutizzarsi della guerra civile nel paese nel maggio 2014, la Libia si trova a far fronte a due principali sfide di sicurezza: contrastare il terrorismo di matrice islamista e gestire l'afflusso di migranti e richiedenti asilo che cercano di raggiungere l'Europa. Entrambe queste sfide rappresentano altrettanti problemi irrisolti per l'Unione Europea (UE) e i suoi Stati membri e condizionano pesantemente l'andamento delle relazioni tra questi ultimi e la Libia. In realtà, le due sfide sopra menzionate sono strettamente connesse con il fallimento della transizione politico-istituzionale nell'era post-Gheddafi. In questo senso l'UE deve farsi carico di tutta la crisi libica e non soltanto preoccuparsi di alleviare la pressione alle proprie frontiere attraverso una revisione della propria politica migratoria. Non esiste, infatti, alcuna soluzione sostenibile all'emergenza migratoria e alla crescita del terrorismo di matrice islamista sul suolo libico senza una politica europea che affronti la crisi politico-istituzionale del paese.

Concretamente, l'UE dovrebbe incoraggiare con incentivi e politiche idonee quegli attori moderati che, da entrambi le parti, stanno ricercando una via al dialogo, per giungere alla definizione di un percorso comune condiviso e alla creazione di un governo di unità nazionale in grado di amministrare il paese. Accanto al processo politico, è necessario preservare la neutralità di alcune istituzioni fondamentali quali la Banca centrale, il Fondo sovrano (*Libyan Investment Authority*, LIA) o la compagnia petrolifera statale (*National Oil Corporation*, NOC). Il terzo pilastro di una strategia che punti alla pacificazione e alla stabilizzazione è evitare la divisione di fatto del paese, con la nascita di istituzioni parallele in Cirenaica e Tripolitania. Infine, è importante lavorare a una serie di cessate-il-fuoco locali per stabilizzare gradualmente aree sempre più vaste del paese. È solo riducendo gli spazi ingovernati, infatti, che si può combattere efficacemente il terrorismo.

Per quanto riguarda la gestione del fenomeno migratorio, finora la risposta europea è stata quella di concentrarsi sul controllo delle frontiere e su misure di sicurezza ben definite, quali l'implementazione della missione EUBAM. Vi è anche la richiesta, da più parti, di intervenire militarmente al fine di distruggere le imbarcazioni prima che i migranti e richiedenti asilo possano prendere il largo. Quanto previsto dalla missione navale EUNAVFOR MED comporterebbe rischi notevoli per i civili, migranti e i richiedenti asilo compresi, oltre a essere fermamente rifiutato dalle autorità libiche e dalla popolazione in quanto si tratta di una misura imposta dall'esterno. In quest'ottica, l'UE dovrebbe intraprendere una serie di misure concrete volte a capovolgere il sistema securitizzato e esternalizzato che è stato tenuto in piedi fino a questo momento e che, nel caso della Libia, ha mostrato tutta la propria inefficacia:

- sviluppare un sistema di gestione e controllo delle frontiere contro la tratta degli esseri umani coinvolgendo le amministrazioni locali e i Consigli Locali;
- favorire corridoi legali verso l'Europa;
- cooperare con le organizzazioni internazionali e regionali che stanno gestendo l'emergenza migratoria;
- implementare una missione *Search and Rescue* (SAR) nel Mediterraneo allo scopo di salvare il numero maggiore di vite umane e proteggere i diritti e la sicurezza dei migranti e dei richiedenti asilo.

### *Il difficile rapporto tra l'UE e la Libia: alcune considerazioni*

La Libia ha da sempre occupato una posizione allo stesso tempo centrale e marginale nella dimensione esterna della politica europea. Da una parte, alcuni Stati dell'Unione Europea (UE) hanno nutrito e continuano ad avere forti interessi nel paese nordafricano, soprattutto in termini di possibilità di approvvigionamenti energetici sotto forma di petrolio. Per esempio, al momento della caduta del regime di Gheddafi il nostro paese dipendeva dal petrolio libico per il 25 per cento del proprio fabbisogno energetico.

Dall'altra, le relazioni tra la Libia e l'UE non sono state né semplici né lineari. Nonostante un certo interesse da parte della Commissione europea e del Consiglio nello stabilire rapporti con il paese che andassero oltre il puro aspetto commerciale o energetico e l'assetto bilaterale, tale obiettivo non è mai stato pienamente raggiunto. In seguito al 'ritorno' del paese sulla scena internazionale dopo la sua ostracizzazione all'indomani di alcuni gravi atti di terrorismo che hanno coinvolto Tripoli durante gli anni Ottanta e Novanta, la Commissione europea ha effettuato vari tentativi di ricondurre il paese nel quadro delle relazioni Euro-Mediterranee attraverso la propria inclusione nel Processo di Barcellona/Partenariato Euro-Mediterraneo (PEM), prima, e nell'Unione per il Mediterraneo (UpM), poi, così come nella Politica Europea di Vicinato (PEV) lanciata nel 2003-2004<sup>1</sup>. Tali tentativi sono sempre stati rifiutati dalla Libia, la quale ha in più occasioni messo in chiaro di non avere alcun interesse reale per queste politiche.

Pur rimanendo al margine della politica estera e di vicinato dell'UE, la Libia ha comunque sempre esercitato una forte pressione sul quadro regionale e delle relazioni tra le due sponde del Mediterraneo. Ciò deriva dal fatto che, come si evince dall'accordo quadro negoziato a partire dal 2008 sulla base di un *Memorandum of Understanding* (MoU) firmato nel luglio 2007<sup>2</sup>, la Libia rappresenta un paese centrale alla luce delle preoccupazioni di sicurezza prevalenti in Europa, preoccupazioni che hanno messo in ombra qualsiasi questione relativa alle riforme della governance nel paese. In altre parole, la Libia di Gheddafi è stata approcciata da parte europea essenzialmente come una questione di sicurezza, legata al fenomeno delle migrazioni irregolari che prendono avvio o attraversano l'esteso e spesso incontrollato territorio del paese. Tale approccio ha trovato nel *ra'is* di Tripoli un alleato che, in nome di un atteggiamento di opportunismo pragmatico, ha sfruttato la situazione e le paure degli occidentali per rafforzare i propri poteri e per mettere in atto una politica spregiudicata nel paese e nella regione<sup>3</sup>.

All'indomani della rivoluzione del marzo 2011, presto divenuta una guerra civile a tutto campo con una molteplicità di attori coinvolti, la centralità della Libia nel quadro delle relazioni esterne europee appare ancora più accentuata. Prima di procedere con l'analisi delle questioni correnti e delle sfide che esse pongono

---

<sup>1</sup> Joffé E.G.H. (2008), "The European Union, democracy, and counter-terrorism in the Maghreb," *Journal of Common Market Studies*, 46, 1, gennaio 2008.

<sup>2</sup> European Commission (DG Relex), *Concept Note Libya: Country strategy paper and National Indicative Programme 2011-2013* (ec.europa.eu/world/enp/mid.../final\_concept\_note\_libya\_en.pdf).

<sup>3</sup> Esempio di tale politica spregiudicata è il Trattato di Amicizia, Partenariato e Cooperazione siglato tra il governo italiano e il regime di Gheddafi il 30 agosto 2008 e ratificato tra febbraio e marzo dell'anno successivo. Ronzitti N. (2009), *Il trattato Italia-Libia di amicizia, partenariato e cooperazione*, Servizio Studi, Senato della Repubblica, N. 108, gennaio 2009 ([http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg16/attachments/dossier/file\\_internets/000/006/964/108\\_20trattato\\_20italia\\_20libia\\_20pdf.pdf](http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg16/attachments/dossier/file_internets/000/006/964/108_20trattato_20italia_20libia_20pdf.pdf)).

al rapporto tra la Libia e l'UE, occorre ricordare che le istituzioni europee si sono trovate in questo delicato momento senza gli strumenti idonei per esercitare un ruolo incisivo e funzionale a ridurre le tensioni. Se, da una parte, tale mancanza di strumenti – in particolare di un quadro di relazioni sviluppato e stabile – ha significato che l'UE ha intrapreso azioni volte a gestire la crisi libica pur non disponendo di una capacità di visione e di azione completa, dall'altra, il favorire il ripensamento attuale della PEV e della strategia esterna e di sicurezza dell'UE, al fine di integrare la Libia in questo quadro e far fronte alle molteplici sfide che la situazione nel paese presenta, appare di ancora più cruciale importanza. Le azioni che attualmente l'UE mette in campo vanno dal sostegno alla transizione (democratica) del paese e lo sviluppo e consolidamento di nuove istituzioni trasparenti e responsabili, al sostegno alla missione delle Nazioni Unite in Libia (UNSMIL) e ad altre attività di natura diplomatica. Pur in assenza di un Accordo di Associazione o di un Piano d'Azione con l'UE, la Libia ha comunque accesso a forme di finanziamento nell'ambito del nuovo Strumento Europeo di Vicinato (*European Neighbourhood Instrument*, ENI), principalmente attraverso programmi di natura regionale o settoriale – per esempio in materia di diritti umani o di migrazione<sup>4</sup>. Uno dei capitoli più importanti e meglio sviluppati delle relazioni attuali tra la Libia e l'UE riguarda la gestione e la sicurezza delle frontiere, da sempre un punto debole dello Stato libico vista la propria posizione geografica e la convulsa situazione politica (si veda sotto per maggiori dettagli). Su questo fronte l'UE ha dato avvio, nel maggio 2013, alla missione PESD (Politica di Sicurezza e di Difesa Comune) EUBAM. La missione ha due obiettivi: nel breve termine essa è volta a sostenere le autorità libiche nello sviluppo di maggiori capacità per la gestione e la sicurezza delle frontiere terrestri, marittime e aeree del paese, mentre nel medio-lungo termine intende favorire una più efficace strategia di gestione integrata delle frontiere (*Integrated Border Management*, IBM).

Alla luce delle considerazioni sviluppate sopra circa le relazioni tra la Libia e l'UE, appare evidente come tali azioni rischiano di portare allo sviluppo di un quadro frammentato che manca totalmente di una coerenza e di una serie di obiettivi condivisi nel lungo periodo. È innegabile che la maggior parte dello sforzo attuale delle autorità del paese e dei suoi partner stranieri si debba concentrare sulla gestione di situazioni di crisi e di emergenze, quali quella migratoria o della minaccia del terrorismo di matrice islamista. Tuttavia, in assenza di una visione di lungo periodo che tenga conto della prospettiva storica e delle specificità del caso libico non sarà possibile raggiungere gli obiettivi che l'UE si è data nel quadro di un 'vicinato del Sud' che sempre più rende necessaria una revisione veramente strategica della visione e degli strumenti europei.

---

<sup>4</sup> Attualmente il sostegno finanziario complessivo ammonta a €108 milioni. Esso si concentra sui settori della pubblica amministrazione, della sicurezza, della salute, della formazione professionale e istruzione e del rafforzamento della società civile.

### La crisi politico-istituzionale

Gheddafi non c'è più, ma la sua eredità è ancora viva. Istituzioni deboli o quasi totalmente inesistenti, un'architettura di sicurezza frammentata costituita da milizie e gruppi armati – le cosiddette 'brigade rivoluzionarie' che hanno combattuto il regime dell'ex dittatore e che sono state solo formalmente integrate all'interno dei Ministeri dell'Interno o della Difesa in una situazione di difficile coesistenza con ciò che rimane del vecchio esercito<sup>5</sup> – e una nuova guerra civile, scoppiata a maggio 2014, che ha causato più di 3.000 vittime e fatto registrare violazioni dei diritti umani da tutte le parti. Il caos che regna oggi in Libia è stato variamente descritto come una lotta tra Islamisti e fazioni laiche, tra giovani 'rivoluzionari' e anziani tecnocrati tra i quali si nasconderebbero ex ufficiali di Gheddafi. In realtà la guerra civile in Libia è tutte queste cose insieme.

L'elemento centrale, tuttavia, appare lo scontro tra due centri di potere, ognuno dei quali controlla città, tribù e milizie armate, che si contendono la legittimità e l'autorità in un paese privo di istituzioni efficienti. In Libia oggi esistono due governi. Il primo ha sede nella città orientale di Tobruk ed è sostenuto dalla Camera dei Rappresentanti eletta nel giugno 2014. Esso gode della legittimità internazionale formulata sulla base del solo risultato delle elezioni, pur attualmente controllando meno della metà del territorio e solo una parte di una delle tre grandi città del paese. Il secondo, con sede nella capitale, Tripoli, che esercita un controllo *de facto* sui ministeri, è stato nominato dal rinato Congresso Nazionale Generale, nuovamente attivo dopo che i membri della Camera dei Rappresentanti hanno abbandonato la capitale. La dicotomia Islamisti vs. laici si gioca in questo campo. Pur con differenze e sfumature all'interno di entrambi gli schieramenti, il governo di Tripoli viene normalmente associato a componenti più o meno moderate dell'Islamismo locale, mentre quello con sede nella parte orientale del paese, al confine con l'Egitto, ha fatto della lotta contro l'Islamismo – di qualsiasi natura e sotto qualsiasi incarnazione – il proprio obiettivo e la propria ragion d'essere. Questa situazione è ulteriormente complicata dal fatto che una fitta rete di alleanze regionali ha permesso a entrambe le fazioni, pur con notevoli differenze di intensità, di beneficiare di flussi di denaro, armi e sostegno diplomatico. Mentre Qatar, Sudan e Turchia si sono schierati dalla parte di Tripoli, Egitto ed Emirati Arabi

---

<sup>5</sup> Lacher W. e P. Cole (2014), "Politics by Other Means: Conflicting Interests in Libya's Security Sector" in *Small Arms Survey Working Papers*, No. 20, ottobre 2014 (<http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/F-Working-papers/SAS-SANA-WP20-Libya-Security-Sector.pdf>).

Uniti sono legati a Tobrouk nella lotta a tutto campo contro gli Islamisti, tanto nei rispettivi paesi quanto nella regione in generale<sup>6</sup>.

Sullo sfondo di questa contesa, che ha totalmente paralizzato il paese, si staglia una situazione socio-economica sempre più disagiata per la popolazione. Sebbene le principali istituzioni economico-finanziarie del paese, formalmente neutrali, abbiano continuato a funzionare, evitando così il fallimento del paese, per esempio pagando i salari dell'elevatissimo numero di dipendenti pubblici, esistono segnali sempre più pressanti circa la possibilità che si arrivi a una totale paralisi del paese e al suo collasso economico. A fine maggio 2015, per esempio, l'Inviato Speciale delle Nazioni Unite, lo spagnolo Bernardino León, ha ammonito la comunità internazionale intera, nello strenuo tentativo di evitare un ulteriore fallimento del processo negoziale da lui condotto, sostenendo che il paese si trova sull'orlo del collasso economico e finanziario e che le finanze pubbliche – in gran parte derivanti dalla vendita di idrocarburi – basteranno a tenerlo in vita per 10-12 mesi soltanto.

#### La minaccia del terrorismo islamista

Questa situazione di caos e di incertezza, da alcuni autori definita come sintomo dell'esistenza di un “*semi-failed state*”, ha favorito la proliferazione di gruppi militanti islamisti di natura estremista. Si tratta di una galassia jihadista molto variegata. Un numero non ben identificato di formazioni – tra le quali spicca *Ansar al-Sharia*, la milizia più cospicua nell'Est del paese, già inserita dalle Nazioni Unite nella lista delle organizzazioni terroristiche e ritenuta responsabile dell'assassinio dell'Ambasciatore americano Chris Stephens a Bengasi nel settembre 2012 – sono eredi dei gruppi rivoluzionari che hanno combattuto nel 2011, hanno avuto accesso a una grande quantità di armi e al sostegno diretto o indiretto della NATO e si sono ulteriormente radicalizzate e rafforzate con lo sgretolarsi dello Stato libico. Altre, come le tre branche dello Stato Islamico (*Islamic State*, IS) in Libia, rappresentano un fenomeno relativamente nuovo. La crescita e il radicamento di tali gruppi, che hanno comunque potuto contare su un terreno estremamente fertile data la presenza in città come Sirte e Nawfiliya di gruppi pre-esistenti, sono stati profondamente influenzati dalla significativa presenza di combattenti (*foreign fighters*) libici in Siria (circa 5.000 persone) che hanno fatto ritorno in patria e hanno iniziato a condurre campagne di reclutamento e azioni violente a partire dalla città

---

<sup>6</sup> L'Egitto, in particolare, appare molto esposto in Libia, visto che la guerra civile nel paese ormai rappresenta una questione di sicurezza interna per il Cairo. Ciò spiega, tra l'altro, la decisione del Presidente egiziano Abdel Fattah al-Sisi di fornire armi a Tobrouk e di condurre attacchi aerei alla periferia di Tripoli, in collaborazione con gli Emirati Arabi Uniti, ad agosto 2014. Si veda “Arab Nations Strike in Libya, Surprising U.S.”, *The New York Times*, 25 agosto 2014 ([http://www.nytimes.com/2014/08/26/world/africa/egypt-and-united-arab-emirates-said-to-have-secretly-carried-out-libya-airstrikes.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2014/08/26/world/africa/egypt-and-united-arab-emirates-said-to-have-secretly-carried-out-libya-airstrikes.html?_r=0)).

di Derna. Tali azioni violente hanno incluso il bombardamento di alcune strutture e uffici amministrativi a Bengasi e Sirte, oltre alla decapitazione di 21 copti<sup>7</sup>.

Sebbene secondo alcuni studiosi la minaccia dello Stato Islamico in Libia non vada eccessivamente enfatizzata, esistono fattori concreti che spiegano la rapida crescita di gruppi che si ispirano a una retorica jihadista in Libia nella primavera-estate del 2015<sup>8</sup>. Il primo fattore è rappresentato dalla tradizionale tendenza da parte di alcune frange della popolazione libica a rispondere alla chiamata alle armi all'estero, come successo durante la lotta anti-sovietica in Afghanistan negli anni Ottanta alla quale molti libici hanno preso parte. L'esistenza di legami personali tra la leadership dello Stato Islamico e alcuni cittadini libici che hanno combattuto in Siria e sono ritornati nel loro paese quest'anno non è da sottovalutarsi. Il secondo fattore riguarda l'assenza di autorità statale in alcune parti del paese, in particolare nel Fezzan a Sud, unita alla presenza di risorse potenzialmente lucrative quali pozzi di petrolio, il cui controllo e sfruttamento forniscono possibilità di sviluppo ai terroristi e alle reti criminali. Infine, la lotta tra i due governi di Tobrouk e Tripoli non ha permesso il nascere di un fronte comune per combattere la minaccia jihadista. Al contrario, la presenza dello Stato Islamico tende a essere strumentalizzata da entrambe le fazioni al fine di colpire gli avversari, con conseguenze estremamente gravi per il futuro del paese. Da una parte, il governo anti-Islamista alleato con il Generale Khalifa Haftar non fa distinzione tra la coalizione delle milizie associate al governo con sede a Tripoli, il cosiddetto 'Libya Dawn', e lo Stato Islamico. Dall'altra, Tripoli tende a sminuire la minaccia dei gruppi jihadisti violenti e a dipingerli come un ricettacolo di ex forze lealiste di Gheddafi. Il risultato è che in questa situazione di conflitto politico e militare senza esclusione di colpi<sup>9</sup> lo spazio di manovra dello Stato Islamico è destinato a espandersi.

### L'emergenza migratoria

La guerra civile in Libia ha impresso una forte accelerazione all'aumento del numero dei migranti e richiedenti asilo che attraversano il Mediterraneo dalla Libia su imbarcazioni di fortuna, mettendosi nelle

---

<sup>7</sup> Si veda "Islamic State fighters take on Libya's rival government forces", *Reuters*, 25 marzo 2015 (<http://www.reuters.com/article/2015/03/25/us-libya-security-idUSKBN0ML11020150325>).

<sup>8</sup> El Amrani I. e C. Gazzini (2015), "Libyans Don't Need More Weapons", *International Crisis Group*, 22 aprile 2015 (<http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/north-africa/libya/op-eds/amrani-gazzini-libyans-dont-need-more-weapons.aspx>).

<sup>9</sup> Il Generale Haftar ha più volte dimostrato di adottare una definizione piuttosto ampia di terrorismo. Prova ne è il bombardamento dell'aeroporto di Tripoli, utilizzato anche per voli civili, a marzo 2015, come parte della propria campagna anti-terrorismo. L'attacco è avvenuto mentre erano in corso in Marocco i colloqui per il negoziato promosso dalle Nazioni Unite. Si veda "Libyan official government forces bomb Tripoli airport", *Reuters*, 19 marzo 2015 (<http://www.reuters.com/article/2015/03/19/us-libya-security-un-idUSKBN0MF2AS20150319>).

mani di trafficanti senza scrupoli. Ciò detto, il legame tra il paese e il fenomeno migratorio non è assolutamente nuovo. La Libia è sempre stata sia una destinazione finale per i migranti sia un punto di passaggio per chi voleva raggiungere l'Europa. Fino all'ultima massiccia ondata migratoria (dal 2011 in poi), la Libia è stata tradizionalmente un grande paese di immigrazione, essendo la sua struttura economica caratterizzata da una cospicua domanda di lavoro non soddisfatta dalla manodopera interna. Gli immigrati, per lo più temporanei e in cerca di fortuna economica, arrivavano dagli altri paesi arabi (come nei paesi del Golfo, elemento questo tipico di un tipo di economia basata sulla rendita) e poi sempre più dall'Africa Sub-Sahariana. Nel 2009, due anni prima della caduta di Gheddafi, la Libia ospitava sul suo territorio 2,5 milioni di migranti, provenienti per lo più dal continente africano, ma anche da paesi lontani come il Bangladesh e le Filippine. Nel 2013, il loro numero era sceso a circa 1,7-1,9 milioni di immigrati. È infatti possibile parlare di un cambiamento della posizione della Libia nella geografia delle migrazioni. Tra il 2003 e il 2012, sono arrivati a Lampedusa dalla Libia 190.425 migranti e richiedenti asilo, mentre altri 16.445 si calcola siano arrivati a Malta<sup>10</sup>. Questi numeri ci forniscono già il quadro della situazione, senza tenere conto del fatto che, secondo alcune stime, il numero dei migranti e richiedenti asilo che tenteranno di scappare per mare dalla Libia per raggiungere l'Europa potrebbe raggiungere le 500.000 unità nell'arco del 2015<sup>11</sup>.

Un'analisi dei flussi e delle dinamiche alla base del fenomeno aiuta a comprenderlo meglio. I picchi degli arrivi dalla Libia attraverso il Mediterraneo sono il risultato di diversi fattori, tra i quali spiccano la forza delle reti criminali attive nel paese, la discreta capacità attrattiva della Libia dal punto di vista economico e per opportunità di lavoro unita alle politiche di gestione delle frontiere adottata nei confronti dei paesi dell'Africa sub-sahariana, la grave situazione di insicurezza in cui si trova il paese nord-africano e l'emergere di conflitti e crisi umanitarie nei paesi di origine dei migranti e richiedenti asilo. Al contrario, i fattori legati alle politiche migratorie europee – quali l'implementazione di misure di *Search and Rescue* (SAR) – non sembrano offrire un contributo significativo alla spiegazione dell'aumento di tali fenomeni nel 2014 e, soprattutto, nei primi mesi del 2015. In termini di composizione, gli individui che transitano attraverso la Libia per raggiungere l'Europa provengono principalmente da tre aree: l'Africa occidentale, il Corno d'Africa e la Siria, quest'ultima connessa all'*escalation* di violenza seguita alla guerra civile del 2011-2012<sup>12</sup>. L'aspetto interessante, che si ricollega ai precedenti punti relativi alla mancanza di un quadro politico

---

<sup>10</sup> Malakooti A. (2013), *Mixed Migration: Libya at the Crossroads. Mapping of Migration Routes from Africa to Europe and Drivers of Migration in Post-revolution Libya*, UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), novembre 2013 (<http://www.refworld.org/docid/52b43f594.html>).

<sup>11</sup> Toaldo, M. (2015), *Migrations Through and From Libya: A Mediterranean Challenge*, IAI Working Paper, New-Med Research Network, maggio 2015 (<http://www.iai.it/en/publicazioni/migrations-through-and-libya>).

<sup>12</sup> Secondo i dati forniti dal Ministero dell'Interno italiano, delle 170.000 persone arrivate sulle coste italiane nel 2014, più di 42.000 erano siriani. La popolazione siriana che fugge dal proprio paese scappando attraverso il Nord Africa e la



stabile e alla proliferazione di reti criminali e gruppi terroristici, è rappresentato dal fatto che le linee di demarcazione tra questi fenomeni e quella che può essere definita una vera e propria tratta di essere umani sono sempre meno chiaramente demarcate. Per esempio, la gestione della migrazione è divenuta un terreno estremamente favorevole allo sviluppo di collegamenti molto forti tra reti criminali, milizie armate e trafficanti, laddove soltanto sei dei 20 centri di detenzione per la gestione della migrazione in Libia sono di fatto sotto il controllo delle istituzioni statali<sup>13</sup>. La revisione delle arretrate politiche migratorie del paese, compreso l'aspetto legale, dovrebbe essere una delle priorità dell'azione dell'EU in questo settore.

### *Il futuro della Libia e il ruolo dell'Europa*

Da questa panoramica appare chiaro come le sfide che interessano la Libia nel breve periodo sono essenzialmente due: contrastare il terrorismo di matrice islamista in corso di radicamento nel paese e gestire l'afflusso di migranti e richiedenti asilo che cercano di raggiungere l'Europa. Entrambe queste sfide rappresentano altrettanti problemi irrisolti per l'UE e i suoi Stati membri, oltre a condizionare pesantemente l'andamento delle relazioni tra questi ultimi e la Libia. In realtà, le due sfide sopra menzionate sono strettamente connesse con il futuro del paese in quanto Stato-Nazione e al risultato del processo negoziale in corso. In questo senso l'UE deve farsi carico di tutta la crisi libica e non soltanto preoccuparsi di alleviare la pressione alle proprie frontiere attraverso una revisione della propria politica migratoria<sup>14</sup>. Non esiste, infatti, alcuna soluzione sostenibile all'emergenza migratoria e al radicamento del terrorismo di matrice islamista sul suolo libico senza una politica europea che affronti la crisi politico-istituzionale del paese. Fino a quando i migranti e i richiedenti asilo saranno intrappolati tra una guerra civile mortale e logorante, da una parte, e la minaccia crescente dello Stato Islamico, dall'altra, continueranno a cercare di attraversare il Mediterraneo. Come sostenuto da Roberto Aliboni, "il rapporto che c'è fra queste crisi non è biunivoco. Se si risolve la crisi politica libica si pongono senza dubbio le basi per poter risolvere le altre due, con azioni sia militari, sia di controterrorismo, sia economiche, in cui l'appoggio occidentale risulterebbe efficace (avendo un governo di

---

Libia appartiene normalmente alla classe media, a differenza dei migranti e dei richiedenti asilo provenienti dall'Africa Sub-Sahariana, i quali sono invece di livello economico inferiore e per questo si devono spesso fermare ripetutamente lungo il percorso per lavorare. Ciò fa sì che essi sono più facilmente prede di trafficanti senza scrupoli che li vendono come manodopera, riducendoli in condizioni di semi-schiavitù.

<sup>13</sup> Toaldo M. (2015), *op. cit.*, pag. 11.

<sup>14</sup> La revisione della politica migratoria dell'UE, pur nella sua lentezza e nell'essere oggetto di continui disaccordi tra gli Stati membri, rappresenta comunque un importante passo avanti. Essa prevede la redistribuzione di un certo numero di richiedenti asilo dai paesi riceventi che sono maggiormente esposti, essenzialmente Italia, Grecia e Malta, agli altri Stati membri. Si veda "EU Ministers Agree to Relocate 32,000 Refugees", *Migrant Report*, 20 luglio 2015 (<http://migrantreport.org/eu-ministers-agree-to-resettle-35000-refugees/>).

controparte); se si comincia invece dall'affrontare le altre due con azioni militari o di polizia, i governi occidentali risponderebbero, sì, alle forti pressioni e preoccupazioni interne in atto, ma aggraverebbero la crisi politica libica e, ciò facendo, indebolirebbero i loro stessi interventi (come del resto sta accadendo in Iraq e Siria)<sup>15</sup>. In quest'ottica, si possono ipotizzare tre differenti scenari:

- il processo di transizione politico-istituzionale ha successo grazie a un adeguato mix di pressione diplomatica, sanzioni mirate e supporto istituzionale;
- la 'libanizzazione' del paese diviene sempre più marcata e si rendono necessari strumenti e misure *ad-hoc* per contenere il conflitto e mitigare i rischi per la sicurezza della regione ed europea;
- se necessario, un'azione militare potrebbe essere autorizzata al fine di evitare la creazione di uno 'Stato fallito' e il radicamento dell'islamismo radicale nel paese.

Finora la risposta europea è stata quella di concentrarsi sul controllo delle frontiere e su misure di sicurezza circoscritte. Dopo la caduta di Gheddafi, l'UE si è focalizzata sull'implementazione della missione di controllo delle frontiere EUBAM. Ciò è avvenuto troppo tardi, quando ormai l'intensità dei combattimenti in Libia aveva già reso impossibile il lavoro sul campo di messa in sicurezza delle frontiere. Per questo motivo la missione è stata trasferita a Tunisi dal 2014 e oggi impiega un numero molto ridotto di persone (circa 16). Inoltre, EUBAM è stata anche fin dall'inizio mal concepita perché troppo focalizzata su un tipo di assistenza unicamente tecnica, attraverso programmi di *capacity-building* aventi lo scopo di trasferire *best practices* e competenze sulla sicurezza delle frontiere alla popolazione locale. Si tratta sicuramente di questioni importanti; tuttavia, la sicurezza delle frontiere è prima di tutto un problema politico, non tecnico. Essa passa attraverso il rafforzamento della cittadinanza. Essere cittadini libici e vivere in zone di frontiera dovrebbe significare avere un'alternativa legale ai traffici illeciti, incluso quello degli esseri umani, e alla criminalità. La domanda è, dunque, che cosa può fare l'Europa per offrire alle comunità locali che vivono in zone di frontiera un futuro diverso.

Il forte impianto securitario che caratterizza l'approccio europeo alla crisi libica lo si evince anche dal modo in cui viene affrontata l'emergenza migratoria. Tra le misure contenute nella nuova Agenda Europea per la Migrazione figura quella di annientare il '*business model*' dei trafficanti, espressione con la quale si indica anche la possibilità di distruggere le imbarcazioni prima che i migranti e richiedenti asilo possano imbarcarsi. Da alcune parti si è addirittura fatto riferimento all'esperienza e al successo dell'Operazione Atlanta contro la pirateria intorno alle coste della Somalia per giustificare un tale intervento coercitivo di

---

<sup>15</sup> Aliboni R. (2015), "Libia: l'illusione di un piano 'B'", *AffarInternazionali*, 12 giugno 2015 (<http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=3096>).

natura preventiva. Tale riferimento è fuori luogo in quanto non siamo di fronte a un problema di pirateria, bensì alle richieste disperate di migranti e richiedenti asilo, spesso sfruttati e soggetti a un brutale trattamento, che in un modo o nell'altro cercherebbero comunque di attraversare il Mediterraneo. Quanto previsto dalla missione navale EUNAVFOR MED, con sede a Roma e di cui è iniziata la prima fase, comporterebbe rischi notevoli per i civili, migranti e i richiedenti asilo compresi che potrebbero essere utilizzati come scudi umani dagli stessi trafficanti, oltre a essere fermamente rifiutato dalle autorità libiche in quanto si tratta di una misura imposta dall'esterno e dall'alto. Tali autorità si lamentano del fatto che, da una parte, si vedono sottoposte a embargo per quanto riguarda la fornitura di armi, mentre, dall'altra, dovrebbero dipendere da un intervento militare esterno per cercare di risolvere la piaga della migrazione irregolare attraverso il paese e il Mediterraneo<sup>16</sup>. In definitiva, il rischio di creare ancora maggiore caos e instabilità nel paese, così pure quello di spingere i trafficanti in un meccanismo di tratta sempre più sotterraneo, causando in questo modo l'aumento dei prezzi per le persone in fuga e dei pericoli connessi con il viaggio sembra essere ingente.

Si rende invece necessaria una politica più efficace e che contempi un approccio olistico ai problemi sofferti dalla Libia. In altre parole, l'approccio europeo dovrebbe porre al centro dell'attenzione il conflitto tra le parti che sta dilaniando il paese e la crisi istituzionale che sono le cause principali dei problemi di sicurezza della Libia (migrazione e terrorismo). Pacificare la Libia non è solo nell'interesse dell'Europa. Essa è anche una responsabilità assunta, in particolar modo da quegli Stati membri europei che sono intervenuti nel paese nel 2011 sotto il cappello della NATO e in collaborazione con alcuni paesi della Lega Araba, sulla base del principio della 'Responsabilità di proteggere' (*Responsibility to Protect, R2P*). La responsabilità di ricostruire il paese, politicamente e istituzionalmente, non è stata assunta dall'UE e anzi la Libia è stata abbandonata a se stessa. Senza una soluzione politica alla lotta di potere in corso, non sarà possibile dotare il paese di interlocutori e istituzioni efficienti, trasparenti e responsabili, le uniche in grado di affrontare i problemi di sicurezza esistenti.

Partendo da questa premessa, l'UE dovrebbe fare tutti gli sforzi necessari – a livello multilaterale e bilaterale – per sostenere il piano negoziale proposto dalle Nazioni Unite per favorire la nascita di un governo di unità nazionale dotato di pieni poteri – compreso il controllo delle frontiere e la concessione dei visti. Tale governo permetterebbe il raggiungimento di un accordo tra i moderati di entrambe le parti e la marginalizzazione dei gruppi estremisti, di fronte al rischio sempre più concreto che essi possano confluire

---

<sup>16</sup> In realtà, secondo alcune testimonianze raccolte dall'autore vi è stato il tentativo da parte delle autorità libiche dell'una o dell'altra parte in lotta di sfruttare tale decisione a livello internazionale quale arma per aumentare la propria legittimità agli occhi dei partner occidentali e per accreditarsi quali unici interlocutori.

nello Stato Islamico. Tale accordo sarebbe in definitiva la soluzione migliore, non soltanto per la Libia ma anche sotto il profilo della sicurezza occidentale.

Tale obiettivo non avrà successo se non saranno soddisfatte due condizioni. In primo luogo, tutte le fazioni devono trovarsi su un piano di parità. Fino a quando il governo di Tobrouk potrà contare sul riconoscimento internazionale e su una discreta quantità di armi provenienti dai propri alleati regionali, non avrà alcun incentivo a condividere il potere. Non a torto, infatti, il governo anti-Islamista pensa che se fallisse il tentativo di mediazione, agli occidentali – europei compresi – non resterebbero altre alternative al sostegno a Tobrouk per combattere lo Stato Islamico e gestire l'emergenza migratoria (il cosiddetto Piano 'B'). Inoltre, la legittimità di cui è investito il governo di Tobrouk non è tuttora stata accompagnata dall'assunzione di piena responsabilità circa il governo del paese. L'emergenza migratoria è un'ulteriore dimostrazione del fatto che non ha senso dare legittimità esclusiva a un governo inefficace e per di più collocato a mille chilometri di distanza dal fulcro dell'emergenza stessa che si trova nella parte occidentale del paese. In secondo luogo, i partner regionali della Libia, in primo luogo l'Egitto, e con essi i paesi occidentali devono mantenere una posizione quanto più neutrale, evitando, per esempio, di sostenere il dialogo a parole e contemporaneamente fornire armi e sostegno politico, in quanto tale comportamento non rappresenta un incentivo alla condivisione del potere e alla pacificazione.

Dopo mesi e mesi di *'shuttle diplomacy'*, che hanno prodotto tre bozze del testo dell'accordo che sono state rigettate da una o dall'altra parte o da entrambe, una quarta – molto probabilmente l'ultima a disposizione del mediatore spagnolo León – sembra aver raggiunto un primo parziale risultato con la firma di un accordo quadro preliminare a metà luglio 2015. Tale accordo è stato, tuttavia, accolto dal rifiuto della fazione che fa capo al governo di Tripoli in assenza di sostanziali modifiche allo stesso. In particolare, uno dei punti contesi del testo riguarda il mandato e i poteri del Consiglio di Stato che, in base all'accordo, dovrebbe assorbire i membri del Congresso Nazionale Generale. L'accordo prevede, inoltre, la creazione di un governo di unità nazionale (*Government of National Accord*) dotato di ampi poteri anche in campo economico-finanziario e di politica estera e di sicurezza; il prolungamento dell'attività della Camera dei Rappresentanti, che diverrebbe l'unica istituzione con poteri legislativi, per almeno un altro anno; e la creazione del già citato contestato Consiglio di Stato.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> International Crisis Group, *The Libyan Political Dialogue: An Incomplete Consensus*, Tripoli/Brussels, 16 luglio 2015, <http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/media-releases/2015/middle-east-north-africa/statement-the-libyan-political-dialogue-an-incomplete-consensus.aspx>

Dato che le prospettive per la pacificazione del paese dipendono in larga misura dall'implementazione dell'accordo raggiunto, sicuramente perfezionabile attraverso la piena inclusione di tutti gli attori libici, alcune azioni andrebbero intraprese, anche con il sostegno dell'UE. Da una parte, particolare importanza dovrebbe essere attribuita a garantire le minime condizioni di sicurezza per permettere al dialogo politico di portare frutto. In questo senso, il debole accordo politico dovrebbe essere sostenuto da una missione di pace da parte delle Nazioni Unite e con l'ampio sostegno europeo. Dall'altra, il successo a lungo termine della pacificazione del paese dipenderà in larga misura dalla possibilità di evitare la radicalizzazione delle forze islamiste moderate che, come conseguenza del trend di marginalizzazione nei loro confronti avvenuto in tutta la regione dal 2013 in poi, hanno in alcuni casi abbandonato le vie legali della politica e abbracciato forme violente di lotta contro i rappresentanti dello Stato e la popolazione nel suo complesso.

Ciò detto, in Libia non c'è bisogno di un nuovo intervento armato occidentale, deciso sulla scia della paura cavalcata dai partiti di estrema destra europei. È invece necessario sostenere con coraggio il fragile processo negoziale in corso. Concretamente, l'UE dovrebbe incoraggiare con incentivi e politiche idonee quegli attori moderati che, da entrambi le parti, stanno ricercando una via al dialogo, per giungere alla definizione di un percorso comune e inclusivo e alla creazione di un governo di unità nazionale in grado di amministrare il paese. In questo contesto, affrettare il processo di elaborazione di una nuova Costituzione o convocare nuove elezioni in assenza di un quadro veramente condiviso significherebbe commettere gli stessi errori del passato. Al contrario, l'esperienza della vicina Tunisia, pur con tutte le differenze e i problemi che questo caso presenta, potrebbe rappresentare un modello per la Libia. Accanto al processo politico, è necessario preservare la neutralità di alcune istituzioni fondamentali quali la Banca centrale, il Fondo sovrano (*Libyan Investment Authority*, LIA) o la compagnia petrolifera statale (*National Oil Corporation*, NOC). Il terzo pilastro di una strategia che punti alla pacificazione e alla stabilizzazione è evitare la divisione di fatto del paese (ovvero la sua 'libanizzazione'), con la nascita di istituzioni parallele in Cirenaica e Tripolitania. Infine, è importante lavorare a una serie di cessate-il-fuoco locali per stabilizzare gradualmente aree sempre più vaste del paese. È solo riducendo gli spazi ingovernati, infatti, che si può combattere efficacemente il terrorismo.

Vista l'importanza della questione migratoria, l'UE dovrebbe intraprendere una serie di misure concrete volte a capovolgere il sistema securitizzato e esternalizzato che è stato tenuto in piedi fino a questo momento e che, nel caso della Libia, ha mostrato tutta la propria inefficacia. Una serie di iniziative dovrebbero essere contemplate dall'UE in questo senso:

- sviluppare un sistema di gestione e controllo delle frontiere contro la tratta degli esseri umani coinvolgendo le amministrazioni locali e i Consigli Locali<sup>18</sup>. Tali istituzioni hanno più contatti sul terreno, sono in alcuni casi le uniche unità di governo che godono di un minimo di legittimità e quindi hanno una migliore possibilità di affrontare il deficit di sicurezza e di sviluppo economico nelle zone in cui atto questo fenomeno è particolarmente radicato. Una serie di misure concrete dovrebbero essere in prima istanza finalizzate a definire un piano comune in grado di strappare le persone dal mercato dell'illecito e dalla tratta degli essere umani. La chiave sta nel promuovere lo sviluppo di un'economia alternativa e la gestione più oculata delle merci che beneficiano di sussidi, le quali a volte diventano un motore dei traffici illegali in Libia. Una serie di progetti di sviluppo dovrebbero essere implementati, prevedendo anche il de-congelamento di alcune risorse del paese, nei settori potenzialmente chiave dell'istruzione e del turismo.
- Favorire corridoi legali verso l'Europa in modo da alleviare la pressione sulla Libia. Sulla base della proposta formulata dal Commissario Europeo alla Migrazione, Dimitris Avramopoulos, l'UE dovrebbe cercare di intercettare i migranti e i richiedenti asilo nei propri paesi di origine o nei paesi limitrofi alla Libia che si trovano sulla rotta dei migranti e che godono di migliori condizioni di sicurezza (Tunisia e Niger), evitando che essi arrivino in Libia. In questo senso, le delegazioni dell'UE nei diversi paesi potrebbero fungere da centri per raccogliere e gestire le domande di asilo o migrazione legale verso l'Europa. Questa misura presenta notevoli difficoltà logistiche e politiche. Per accennare soltanto alle seconde è possibile ipotizzare l'intercettazione di un numero di migranti e richiedenti asilo ben superiore alle 32.000 unità per la cui redistribuzione gli Stati membri europei hanno raggiunto un accordo. Ciò provocherebbe un riacutizzarsi delle tensioni intra-europee rispetto al fenomeno delle migrazioni attraverso il Mediterraneo.
- Cooperare con le organizzazioni internazionali e regionali che stanno gestendo l'emergenza migratoria, in particolare l'Alto Commissariato per i Rifugiati delle Nazioni Unite e l'Organizzazione Internazionale per la Migrazione. Inoltre, nell'ottica di favorire una gestione sempre più multilaterale del fenomeno migratorio nella regione mediterranea, l'UE dovrebbe investire sulle iniziative Nord-Sud, quali il Processo di Rabat e il Processo di Kahrtoum, che vedono l'UE cooperare con l'Unione Africana e alcuni Stati africani nello scambio di informazioni e, allo stesso tempo, rafforzare le proprie capacità investigative riguardo alle reti criminali che spesso hanno una dimensione transnazionale.

---

<sup>18</sup> La collaborazione con i Consigli Locali nelle zone di frontiera nel gestire il fenomeno della tratta dei migranti e dei richiedenti asilo è spesso complicata dal fatto che, interessando tale fenomeno soprattutto la parte occidentale del paese, essi sono espressione di Tripoli che non è riconosciuto come legittimo dalla comunità internazionale.

- Implementare una missione *Search and Rescue* (SAR) nel Mediterraneo allo scopo di salvare il numero maggiore di vite umane e proteggere i diritti e la sicurezza dei migranti e dei richiedenti asilo. In quest'ottica la missione Triton andrebbe profondamente rivista, anche alla luce del Regolamento UE 656/2014, approvato nel mese di aprile 2014, che stabilisce regole per le missioni SAR sotto l'egida di Frontex, la sorveglianza marittima e la tutela contro i rimpatri forzati.
- L'emergenza migratoria attraverso il Mediterraneo rappresenta oggi una sfida importante per l'UE e per i propri rapporti con i paesi della sponda Sud come la Libia. Da come verrà gestita questa emergenza dipenderà in gran parte il futuro delle relazioni Euro-Mediterranee. Divenuta negli ultimi anni da espressione della possibilità della libera circolazione delle persone in un'area ritenuta da sempre un crocevia di popoli, lingue, culture, esperienze politiche e religioni a fenomeno securitario, la gestione della migrazione nel Mediterraneo risente ancora oggi fortemente di questo retaggio e di queste preoccupazioni. Un cambiamento radicale di approccio sarebbe pertanto auspicabile da parte dell'UE al fine di rovesciare la logica vigente basata sulla securitizzazione e l'esternalizzazione. In primo luogo, la mobilità, sia di natura economica che per motivazioni politiche, culturali o religiose, costituisce un fenomeno globale e, nonostante le drammatiche crisi in corso nella regione, essa non può essere completamente ascritta a queste situazioni contingenti. In secondo luogo, e alla luce di ciò, sarebbero auspicabili un dibattito e un'azione politica tesi a collocare la risposta alle migrazioni nel Mediterraneo all'interno del più ampio quadro della proiezione esterna dell'UE attraverso la PEV e la Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESD). In altre parole, non è concepibile oggi un'azione di politica estera dell'UE verso il Mediterraneo che non dia centralità e affronti la questione migratoria.