

**Rapporto di Sintesi dell'iniziativa IAI- Rappresentanza in Italia della Commissione europea**  
**su**  
***La politica europea di vicinato in crisi? Il caso Libia e il futuro delle relazioni con il Mediterraneo***

Catania, 02/07/2015

di Lorenzo Vai

Il secondo degli incontri sulla politica europea di vicinato (Pev) e le sue principali sfide, promossi dalla Commissione europea all'interno dell'iniziativa Citizens' dialogues, si è svolto a Catania il 2 luglio 2015. L'iniziativa lanciata in tutti gli Stati membri dell'Unione europea (Ue) ha lo scopo di offrire un'opportunità di dialogo tra i cittadini ed i commissari europei sui più importanti temi riguardanti i poteri e le politiche dell'Ue. Per il ciclo italiano di incontri riguardanti la Pev si è scelto di affrontare due casi studio, rappresentativi delle attuali difficoltà vissute dall'azione esterna dell'Unione: il caso ucraino ed il caso libico. Sulla base delle analisi e considerazioni emerse durante i primi seminari, ai quali partecipano esperti, stakeholder e cittadini, è prevista la redazione di un policy paper (da presentare a Torino il 16/09/2015) a cui seguirà, in autunno, un incontro finale di discussione tra l'Alto Rappresentante Federica Mogherini ed i cittadini europei al Festival Internazionale di Ferrara.

Il seminario catanese, che ha affrontato il caso della Libia e le sue implicazioni per le relazioni dell'Ue con gli altri paesi della sponda sud del Mediterraneo, è stato organizzato dalla Rappresentanza in Italia della Commissione europea in collaborazione con l'Istituto Affari Internazionali (IAI) di Roma e l'Università di Catania. La prima parte dell'incontro, a porte chiuse, ha riunito esperti, accademici e portatori di interessi locali. La seconda parte, tenutasi presso l'Aula Magna del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università ed aperta a tutti, ha visto la partecipazione di Giuseppe Barone, Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociale dell'Università di Catania, a cui sono seguiti gli interventi di Silvia Colombo (Istituto Affari Internazionali), Ferruccio Pastore (FIERI), Antonio Ricci (Centro IDOS), e Valeria Talbot (ISPI). Il panel è stato moderato da Fulvio Attinà, professore Jean Monnet Chair Ad Personam presso l'Università di Catania.

Al fine di offrire un quadro fattuale ed un'analisi degli argomenti di dibattito, all'incontro è stato distribuito un background paper preparato da Silvia Colombo.

### *L'analisi della crisi*

Alla base dell'attuale situazione di insicurezza ed instabilità in Libia, interessata da una crescente diffusione del terrorismo di matrice islamista e dalla presenza di rilevanti flussi migratori verso l'Europa, i partecipanti sono stati concordi nell'indicare la crisi politico-istituzionale che affligge il paese sin dalla caduta del regime di Mu'ammār Gheddafi avvenuta nel 2011.

Sebbene non si debba esagerare nella descrizione della stabilità politica e sociale conosciuta dalla Libia durante i quarant'anni sotto la guida di Gheddafi, è indubbio che la recente guerra civile ha stravolto la stabilità e l'organizzazione statale del paese. Un problema non isolato, con il quale si sono dovuti confrontare quasi tutti i paesi delle cosiddette "primavere arabe". Il supporto della comunità internazionale, risultato fondamentale per la vittoria dei gruppi ribelli riunitisi nel Consiglio nazionale di transizione, si è dimostrato insufficiente e disordinato nella successiva fase post-bellica. L'assenza di un chiaro ed efficace sostegno alla ricostruzione dell'apparato istituzionale (institution building) ed amministrativo della Libia, da parte dei paesi europei, ha fatto sì che le conflittualità politiche e le tensioni sociali temporaneamente attenuate da un obiettivo comune (la deposizione del Rais) riesplodessero dinnanzi al vuoto di potere creatosi, dando vita a quello che a molti partecipanti appare come uno stato fallito. Un paese diviso tra due governi, quello di Tobruk - che ha legittimità internazionale ma è privo di un effettivo controllo del territorio - e quello di Tripoli - non riconosciuto dalla comunità internazionale ma che esercita un controllo *de facto* in molte zone del paese - tra i quali la riconciliazione appare tanto difficile quanto fondamentale per la stabilizzazione. La frammentazione politica in cui si ritrova la Libia rende difatti molto complessa l'individuazione di un interlocutore interno con il quale poter affrontare le principali minacce alla sicurezza. A complicare ulteriormente il quadro politico, da parte di molti partecipanti è stata sottolineata l'influenza esercitata in Libia da attori regionali come l'Egitto, l'Arabia Saudita e gli Emirati Arabi Uniti, da un lato, e la Turchia, il Qatar e il Sudan dall'altro. I primi a sostenere economicamente e militarmente il governo di Tobruk, i secondi quello islamista di Tripoli. Un ennesimo fattore di instabilità che attesta, peraltro, il crescente attivismo della monarchie del Golfo nel Mediterraneo (una relatrice ha ricordato che dopo la deposizione di Mohamed Morsi, in Egitto, l'Arabia Saudita, gli Emirati Arabi Uniti e il Kuwait hanno offerto al nuovo governo del Cairo 14 miliardi di dollari in aiuti; una cifra superiore alla dotazione finanziaria dell'intera Pev).

### *Il ruolo dell'Unione europea*

La Libia è uno dei pochi paesi della sponda sud del Mediterraneo a non aver beneficiato - per propria scelta - della Politica europea di vicinato. Una decisione in linea con l'atteggiamento disinteressato della Libia nei confronti delle iniziative europee, e riconfermato nel 2008 con la creazione dell'Unione per il Mediterraneo (UpM), alla quale Tripoli preferì non partecipare attivamente, optando per lo status di semplice osservatore. Così, le relazioni europee con la Libia si sono prevalentemente sviluppate su base bilaterale (tra quest'ultima e gli Stati membri dell'Ue) e per ragione economiche (prima tra tutte lo sfruttamento dei suoi ricchi giacimenti petroliferi, oggi non al massimo delle loro capacità estrattive). Un'assenza, quella dell'Ue, palesatasi con forza ai

tempi dell'intervento militare della Nato nel 2011, durante il quale l'Unione risultò incapace di reagire prontamente ed in modo unitario al conflitto scoppiato alle proprie porte.

In linea generale, secondo i commenti di alcuni stakeholder, i tentativi d'integrazione e sviluppo della regione Mediterranea promossi dall'Ue - il Partenariato Euro-Mediterraneo, la Pev e l'UpM - risultano ormai interrotti o inadeguati. L'azione esterna dell'Unione sta vivendo un difficile momento non solo a causa delle ristrettezze finanziarie attribuibili alla crisi economica, ma anche per la mancanza di una comprensione dei grandi cambiamenti politici che stanno riguardando l'intero assetto mondiale. La mancanza di una visione strategica, unita a quella di un'unione politica tra gli Stati membri, inficerebbe l'efficacia della politica estera dell'Ue, rendendola di fatto inutile. In tal senso, l'approccio intergovernativo che contraddistingue ancora il processo decisionale dell'Ue in molti settori della sua politica estera ha dimostrato di ostacolare qualsiasi azione dell'Europa, soffocandone le potenzialità. Un giudizio che altri partecipanti hanno affiancato ad una critica nei confronti della scarsa - se non inesistente - solidarietà europea nei confronti dei paesi mediterranei colpiti da guerre e crisi umanitarie. Una situazione che è stata ricondotta, in primo luogo, alla sostanziale disparità tra aspettative fatte proprie dall'Unione europea e le reali capacità realizzative possedute da quest'ultima. E, in secondo luogo, all'approccio tendenzialmente securitario che l'Ue sembra adottare ogni volta che scoppia una crisi.

Nel caso libico, ad esempio, come mantenere un corridoio umanitario in un paese in guerra senza la protezione di una missione militare sul campo? O in relazione al fenomeno migratorio, perché la mobilità dei cittadini extracomunitari viene auspicata in teoria ma respinta nella pratica? Debolezze istituzionali e incongruenze strategiche che hanno trovato la loro sintesi nella fallimentare missione EUBAM Libya. Sulla base di queste considerazioni, alcuni portatori di interessi hanno espresso il loro scetticismo in merito all'attuazione delle raccomandazioni contenute nel background paper. Senza una decisione politica dell'Ue che miri seriamente a risolvere l'attuale situazione di anarchia in cui riversa la Libia, qualsiasi proposta non può che rimanere tale, in ostaggio dell'attivismo dei singoli Stati membri mossi dai propri interessi nazionali.

### *Il fenomeno migratorio e il pericolo islamismo*

Gran parte del dibattito si è incentrato sul tema della gestione dei flussi migratori in partenza dalla Libia verso le coste europee. Durante il regime di Gheddafi la Libia, grazie alle opportunità lavorative che poteva offrire, era divenuta una delle principali destinazioni dei migranti africani (provenienti soprattutto dai paesi del Golfo e poi sempre di più dell'Africa sub-Sahariana). Con lo scoppio del conflitto ed il successivo sopraggiungere di un *impasse* politica sull'orlo della guerra civile, la Libia si è trasformata in uno stato di transito, dove l'organizzazione dei viaggi verso l'Europa è in mano a trafficanti ed organizzazioni criminali. Se a partire dal 2011 l'Ue ha dovuto affrontare un notevole aumento di migranti e richiedenti asilo, gli interventi dei relatori hanno messo in luce una situazione preoccupante per quanto riguarda il futuro. In assenza di lavoro per i giovani, le proiezioni demografiche del Nord Africa lasciano presagire l'arrivo di un sempre maggiore numero di migranti economici, ai quali vanno sommati i richiedenti asilo (la differenza tra il migrante ed il profugo appare sempre più labile). Tutti gli interventi hanno individuato nello sviluppo economico e nella creazione di posti di lavoro all'interno dei paesi di emigrazione il primo passo per attenuare i flussi migratori. Uno sviluppo economico che l'Ue dovrebbe supportare quindi

per un suo diretto interesse, anche tramite grandi investimenti nella regione, sul modello di un piano Marshall per il Mediterraneo. Più complesse da affrontare le cause che spingono migliaia di persone a fuggire da scenari di guerra o persecuzione. Qualsiasi sviluppo economico non può prescindere dalla preliminare pacificazione di un territorio, e dalla creazione di un'entità statale democratica, rispettosa dei diritti fondamentali e in cui vige lo stato di diritto. Una situazione per ora ben distante dalle realtà politico-sociali di molti paesi arabi, Libia *in primis*. In aggiunta ai problemi sopracitati, l'ex colonia italiana non può vantare un sistema giudiziario che applichi il diritto con certezza, centri di detenzione rispettosi dei diritti umani, ed un riconoscimento dei diritti dei rifugiati come codificati nella Convenzione di Ginevra del 1951 e nel successivo Protocollo di New York del 1967 (di cui la Libia non è parte contraente).

Se le missioni dell'Ue lanciate con l'obiettivo di contrastare le organizzazioni che gestiscono il traffico illegale di migranti e salvare vite umane non hanno, da un lato, incentivato le partenze, dall'altro, non hanno conseguito i risultati sperati. L'annunciata operazione europea che dovrebbe nei prossimi mesi contrastare in modo più diretto e con l'uso della forza il modello organizzativo e le strutture dei trafficanti potrebbe - secondo l'opinione di un relatore - condurre peraltro ad effetti indesiderati, quale l'inasprimento delle tensioni con l'Europa. Qualsiasi azione che nel breve termine intenda affrontare le sfide dell'immigrazione non può assumere, perciò, le caratteristiche di un'operazione unilaterale priva del consenso di interlocutori locali. Tuttavia, il coinvolgimento dei consigli locali libici - individuati come partner importanti nella gestione del fenomeno - risulterebbe complicato. I flussi migratori interessano soprattutto la parte occidentale del paese amministrata dal governo di Tripoli, privo della legittimità internazionale necessaria ad instaurare una cooperazione con l'Ue o i suoi Stati membri. Un'altra soluzione avanzata - ma anch'essa ritenuta non semplice da percorrere - è stata quella di creare dei corridoi legali per la migrazione, ovvero dei centri in cui raccogliere le domande di asilo dei rifugiati da ridistribuire successivamente tra i paesi dell'Unione. Ma dove situare questi uffici? In Libia non sembrano esserci le condizioni, e pur immaginando dei corridoi in Tunisia o in Niger, la redistribuzione dell'alto numero di domande (potenzialmente superiore alle 40.000) non è realizzabile senza un accordo tra gli Stati europei.

La diffusione di gruppi islamisti e terroristi, facilitata dall'instabilità politica, è da ricondurre oltremodo al lucroso traffico di essere umani, che rappresenta un'importante fonte di finanziamento. Anche in questo caso la lotta al terrorismo non può che iniziare dal rafforzamento delle istituzioni libiche, attraverso la creazione di un governo di solidarietà nazionale che affronti in modo unitario e con forza la minaccia. Agli europei spetta il difficile compito di agevolare questo processo, sostenendo in particolar modo la formazione di gruppi dirigenti laici in grado di fermare l'avanzata ideologica delle reti terroristiche, ma senza cadere nell'errore di voler applicare - o ancor peggio esportare - modelli democratici lontani dalla cultura e dalle tradizioni locali. Interpellare e coinvolgere un maggior numero di intellettuali arabi e rappresentanti della società civile faciliterebbe il difficile compito che si trova ad affrontare l'Unione europea.

### *Quale strada deve intraprendere l'Ue?*

La Pev è adatta a rispondere alle sfide contemporanee del vicinato mediterraneo? La risposta emersa dalla conferenza è chiara: no. Lo stesso concetto di "vicinato" è apparso inadatto al corrente quadro regionale, nel quale lo sviluppo e la sicurezza dei paesi confinanti con l'Europa

dipende sempre di più da dinamiche e cause riconducibili ad altri paesi. Oggi, i “vicini dei vicini” appaiono sempre più importanti e non possono essere esclusi sulla base di una visione geopolitica che ha mostrato i suoi limiti. Per affrontare le cause prime dei problemi che minacciano la Libia l’orizzonte temporale sul quale l’Ue dovrebbe agire è quello del lungo periodo. L’approccio emergenziale a breve-termine, tipico delle crisi, è insufficiente se disgiunto da una visione di lungo termine in grado di offrire un’apertura politica ed economica, su basi paritarie, verso tutti i paesi del Mediterraneo. Dovrebbe trattarsi - secondo la maggior parte dei partecipanti - di una politica basata su un approccio più olistico che non esalti solo i temi della sicurezza. Una strategia politica, quindi, che affronti in modo complessivo tutte le debolezze di uno stato, riconoscendo ed adattandosi alle sue peculiarità, senza sacrificare il rispetto dei diritti fondamentali, e coinvolgendo il più ampio spettro di attori locali. Una nuova politica europea di vicinato che sia pronta ad affrontare lunghi anni di instabilità e crisi, le cui conseguenze saranno sempre più immediate per gli Stati membri dell’Ue. Scegliere di affrontare le sfide internazionali attraverso un’azione esterna debole e non sorretta da una decisa volontà politica si rivelerebbe una sconfitta in partenza, che non farebbe altro che accertare la miopia diffusa in molte capitali europee.

Sul fronte domestico all’Unione spetta un compito altrettanto importante. La lettura del fenomeno migratorio offerta da molti governi e mezzi d’informazione risente di imprecisioni e interpretazioni parziali, che mettono in ombra il ruolo degli immigrati come vera e propria risorsa. In un continente con bassi indici di natalità - vicini a quelli della seconda guerra mondiale - e che necessita di manodopera, l’arrivo di migliaia di giovani in età da lavoro andrebbe valorizzato. D’altro canto, i rischi per la sicurezza interna dell’Europa non devono essere sottostimati, al pari dell’impatto che l’instabilità esterna può avere sul funzionamento degli enti locali. Disservizi che, come ricordato da un rappresentante delle istituzioni pubbliche, hanno un impatto diretto sulla vita quotidiana delle persone e sul rispetto dei loro diritti.

Infine, in relazione al caso in esame, la pacificazione e la stabilizzazione della Libia sono condizioni indispensabili, nel breve periodo, per l’implementazione di successivi programmi di sviluppo e cooperazione promossi dall’Ue. Una partita politico-diplomatica attualmente in mano al rappresentante della Nazioni Unite Bernardino León, e con l’Unione europea in attesa dei prossimi sviluppi. Sviluppi che, indipendentemente dalla loro natura, non devono ritrovare l’Ue passiva o, ancora peggio, impreparata.