



CENTRO STUDI
INTERNAZIONALI



LA CONFERENZA DI PALERMO SULLA LIBIA E IL FUTURO DEL PROCESSO DI RICONCILIAZIONE

Di Lorenzo Marinone
Novembre 2018



La conferenza internazionale di Palermo del 12 e 13 novembre si svolgerà in una fase di profonda incertezza riguardo il futuro del processo di riconciliazione libico. Il periodo di tempo trascorso dalla rottura dell'unità istituzionale del 2014, da cui erano sorti i Parlamenti rivali di Tripoli e di Tobruk, ha visto un peggioramento netto del quadro politico, securitario, economico e sociale del Paese. La macro-divisione tra Est e Ovest ha accelerato la frammentazione del tessuto sociale e tribale e ha esacerbato i sentimenti di diffidenza e sospetto reciproco tra le tante anime della rivolta. Decine di gruppi armati, spesso espressione di singole città, se non di quartieri, si sono ripetutamente scontrati, oscillando fra il tentativo di ottenere una quota di potere più ampia e l'arroccamento nella difesa dei privilegi acquisiti dopo il 2011.

Parallelamente, il processo diplomatico guidato dalle Nazioni Unite ha perso progressivamente vigore e incisività. La sigla dell'Accordo di Skhirat (dicembre 2015) e il successivo insediamento a Tripoli del Governo di Unità Nazionale (marzo 2016) hanno mostrato immediatamente tutti i loro limiti. Nato da un percorso compiuto a tappe forzate, da cui sono stati esclusi molti attori rappresentativi del frastagliato panorama libico, il nuovo governo unitario si è presto svuotato di senso. Dei nove membri che ne dovevano comporre il massimo organo esecutivo, il Consiglio Presidenziale, la maggioranza ha subito dato le dimissioni o non ha di fatto mai partecipato ai lavori. Le defezioni sono arrivate dai rappresentanti del Fezzan e della Cirenaica, mentre il Parlamento di Tobruk si è sempre rifiutato di riconoscere formalmente la nuova istituzione come legittima.

L'impasse ha innescato una serie di iniziative promosse da singoli Paesi, parallele e spesso autonome rispetto alla piattaforma delle Nazioni Unite, come quella dell'Egitto per riunificare le Forze Armate libiche, o ancora quella della Francia, con cui Parigi ha dato una "patente" di legittimità al Generale Khalifa Haftar (fino a quel momento privo di qualsiasi riconoscimento formale da parte della Comunità Internazionale) e ha provato a forzare i tempi per lo svolgimento di nuove elezioni. Ovviamente, ogni Paese ha cercato di orientare i negoziati in funzione dei propri

“Nato da un percorso compiuto a tappe forzate, il governo unitario di Tripoli si è presto svuotato di senso”

interessi, senza inserirli realmente in un'architettura diplomatica capace di tenere insieme le tante facce di un conflitto sfaccettato e stratificato come quello libico. Gli sforzi di rivitalizzare il processo diplomatico e ricondurlo pienamente nell'alveo dell'ONU, portati avanti dal nuovo Inviato del Palazzo di Vetro Ghassam Salamé a partire da metà 2017, non hanno modificato sostanzialmente questo quadro.

Nel complesso, invece di invertire la tendenza alla frammentazione del Paese, l'onda lunga dell'Accordo di Skhirat l'ha accelerata e resa più profonda. A ben vedere, le premesse di questa dinamica erano già implicite nelle modalità con cui è stato imbastito e portato avanti il percorso negoziale fin dal 2015. Infatti, come interlocutori sono stati individuati i due Parlamenti rivali, mentre una miriade di altri attori (politici, militari, espressione della società civile) sono stati sì consultati, ma senza dare loro reale voce in capitolo.

Da questa scelta sono derivate due importanti conseguenze. La prima è che Tripoli e Tobruk hanno acquisito, di fatto, un potere di veto sull'implementazione dell'Accordo che è del tutto svincolato dal grado di consenso, e quindi di legittimità, di cui godono effettivamente. Queste due istituzioni negli anni hanno visto diminuire la loro rappresentatività del mosaico libico, man mano che gli equilibriolgevano in favore di milizie e potentati locali. Di conseguenza, è diminuita anche la loro capacità di tradurre in concreto gli impegni presi al tavolo negoziale. Ciò nonostante, le iniziative diplomatiche che si sono succedute e accavallate dal 2015 a oggi li hanno continuati a considerare come interlocutori imprescindibili perché dotati di un'influenza che però, nei fatti, non avevano più.

Da ciò discende la seconda conseguenza, ovvero il crescente primato che i gruppi armati hanno acquisito sulla politica libica. Questa dinamica si è manifestata in modi diversi, ma si è presto estesa a tutto il territorio nazionale. Nell'Est, tramite il suo Esercito Nazionale Libico (in realtà un ombrello di milizie), Haftar è riuscito a influenzare profondamente i lavori del Parlamento di Tobruk, fino a

“Invece di invertire la tendenza alla frammentazione del Paese, l'onda lunga dell'Accordo di Skhirat l'ha accelerata e resa più profonda”



trasformarlo nel megafono delle sue personali ambizioni politiche. Nella capitale Tripoli un cartello di milizie si è progressivamente infiltrato nelle istituzioni del Governo di Unità Nazionale ed è arrivato a controllare i gangli del potere politico (e in parte di quello economico), per poi farne un uso personalistico volto a evitare qualsiasi cambiamento dello status quo. Anche nel Fezzan i tentativi di ripristinare forme di governance locale, portati avanti da diversi Consigli municipali (Sebha, Ghat, Ubari), hanno costantemente dovuto fare i conti con le lotte per il controllo del territorio di milizie etnico-tribali, su tutte quelle Tebu e Tuareg.

Dunque, per come è stato strutturato finora, il percorso negoziale mostra un profilo di vulnerabilità piuttosto chiaro. Nessun attore, da solo, dispone del controllo delle istituzioni e del territorio necessari per implementare l'Accordo o di un'influenza sufficiente per persuadere o costringere le controparti a rispettarne lo spirito e la lettera. Tuttavia, allo stesso tempo, una pluralità di attori differenti si è riuscito a ritagliare una quota di potere abbastanza ampia per bloccarlo o farlo deragliare.

Il Parlamento di Tobruk, ad esempio, ha fatto frequente ricorso all'ostruzionismo o ha appositamente fatto mancare il numero legale di deputati presenti in aula per ritardare l'approvazione di determinate leggi o la ratifica dello stesso Accordo di Skhirat. Di recente, è proprio con questa tattica che Tobruk ha lasciato in un limbo giuridico il decreto che doveva indire una consultazione pubblica sulla nuova Carta costituzionale, passaggio previsto dalla roadmap dell'ONU e concordato tra le parti. Parallelamente, le milizie dell'area tripolina non hanno esitato a ricorrere a pressioni, intimidazioni e alla minaccia dell'uso della forza per volgere in proprio favore le decisioni delle istituzioni del Governo di Unità Nazionale. Pochi giorni prima del già citato summit di Parigi di maggio, alcuni reparti della Direzione della Sicurezza Centrale di Tripoli, formalmente dipendenti dal Ministero dell'Interno ma in realtà controllati dai principali capi miliziani della capitale come Haithem al-Tajouri e Abdelghani al-Kikli, avevano cacciato la Guardia Presidenziale da alcune sedi istituzionali, prendendone di fatto il pieno controllo e lanciando un chiaro avvertimento

“Nessun attore, da solo, ha abbastanza potere per implementare l'Accordo, ma molti attori ne hanno a sufficienza per farlo deragliare”



a Serraj. Anche la compagine guidata da Haftar è un attore meno monolitico (e quindi un interlocutore meno affidabile) di quanto appaia. Lo scorso aprile, con il Generale fuori dal Paese per due settimane e la sua sorte incerta (si erano diffuse le voci di un suo ricovero in un ospedale francese), si è scatenata una breve ma eclatante lotta per la leadership, il cui picco è stato l'attentato con autobomba ai danni di Abdelrazek Naduri, Capo di Stato Maggiore dell'Esercito Nazionale Libico e tra i più probabili candidati alla successione di Haftar, che pochi giorni prima era stato formalmente invitato a rimpiazzare il Generale dal Presidente del Parlamento di Tobruk Aguila Saleh.

In un contesto simile, appare ormai evidente che l'attuale percorso negoziale, per come è strutturato e per come ha contribuito a orientare il comportamento degli attori libici, si trova di fronte a una doppia impasse strutturale.

Da un lato, ogni intervento della diplomazia è percepito dalle parti libiche come una preziosa occasione per ottenere (o conservare) legittimazione agli occhi della Comunità Internazionale più che come uno strumento attraverso cui appianare le divergenze con i rivali e individuare un meccanismo valido di spartizione delle cariche e del potere. D'altronde, proprio la ricerca di una forma di legittimazione (e il tentativo di impedire che i rivali la ottengano) non può che essere tra le cause principali di conflittualità in un Paese a sovranità multipla come la Libia. In questo senso, un'accelerazione verso le elezioni, come quella tentata dal Presidente francese Macron quest'anno, rischia solo di irrigidire ulteriormente le posizioni delle parti e aumentare l'instabilità del Paese.

Dall'altro lato, il semplice ampliamento della platea di interlocutori anche a quelli che finora sono stati formalmente esclusi, come le milizie, non presenta alcuna garanzia di successo in più. Infatti, da anni i gruppi armati sono già in grado di influenzare i negoziati, anche se per via indiretta. Inoltre, nella maggior parte dei casi tendono ad assumere una fisionomia ibrida, dove la componente prettamente militare è abbinata a una tendenza a "farsi istituzioni" e a sfruttarne le potenzialità per i propri fini. Anche un accordo che preveda un passaggio di consegne

“Includere al tavolo negoziale le milizie non dà alcuna garanzia di successo in più”

parziale, o addirittura la loro smobilitazione (come quello in corso di implementazione a Tripoli dalla fine di ottobre) non assicura che quegli stessi soggetti, che oggi si presentano come capi miliziani, non riescano agevolmente a riciclarsi come figure istituzionali e continuino a gestire in modo più o meno occulto le Forze di sicurezza o l'Esercito, fino a farne dei propri feudi personali. Se per le milizie tripoline questo potrebbe avvenire con un'integrazione più marcata nelle istituzioni del Governo di Unità Nazionale, per i gruppi armati di Misurata e per le forze di Haftar l'occasione potrebbe essere fornita da un accordo per la riunificazione delle Forze Armate libiche, su cui si sta focalizzando l'Egitto.

In breve, finora la diplomazia ha dato priorità alla creazione di nuove istituzioni, in seno alle quali le parti avrebbero dovuto trovare, in un secondo tempo, un modus vivendi e accordarsi su un'equa ripartizione del potere. Le più recenti tensioni che hanno attraversato il Paese, però, indicano chiaramente che gli attori libici hanno come assoluta priorità garantirsi un adeguato accesso alle risorse dello Stato. La partecipazione nelle nuove istituzioni, così come la ricerca di una forma di legittimità, sono visti soltanto come dei mezzi per raggiungere questo obiettivo.

Ad esempio, lo scorso giugno, Haftar ha brevemente perso il controllo della Mezzaluna Petrolifera, l'area del Golfo di Sirte dove si concentra una quota importante delle risorse di idrocarburi e delle infrastrutture estrattive e portuali del Paese. Una volta respinta l'offensiva e ripreso possesso della zona, il Generale ha minacciato di trasferire in toto la gestione del greggio estratto, compresa la sua vendita all'estero e l'amministrazione dei proventi, alla sezione "separatista" della Compagnia Nazionale del Petrolio (CNP) con sede a Bengasi (non riconosciuta dalla Comunità Internazionale). Lo strappo è stato senza precedenti, visto che fin dall'estate 2016, quando Haftar prese il controllo della Mezzaluna, tutto il comparto degli idrocarburi aveva continuato a fare riferimento alle istituzioni tripoline e lo stesso Generale non aveva mostrato supporto per la CNP di Bengasi. Di fatto, si è trattato di una minaccia di secessione, poiché la rendita petrolifera garantirebbe

“La priorità degli attori libici è garantirsi un adeguato accesso alle risorse dello Stato”

agevolmente alla Cirenaica di funzionare come entità autonoma.

Tuttavia, probabilmente, il vero intento di Haftar non era quello di disgregare lo Stato libico, bensì di ventilare questa possibilità e usarla come leva per ottenere un cambio al vertice della Banca Centrale Libica (BCL). Infatti, da tempo Haftar aveva avanzato la richiesta di dimissioni del Governatore Saddiq al-Kebir e appoggiato pubblicamente il Governatore della branca orientale della BCL con sede ad al-Bayda, Ali al-Hibri. Non è un caso che il Generale abbia ritirato la sua minaccia dopo aver ricevuto l'assicurazione che la BCL di Tripoli avrebbe reso trasparente il proprio operato, anche con la supervisione e il monitoraggio dell'ONU. Il vero nodo, dunque, appare proprio la redistribuzione delle risorse, dato che la BCL è il principale organismo libico deputato a svolgere questa funzione.

In modo del tutto simile si possono leggere gli scontri fra milizie che hanno interessato Tripoli a cavallo tra agosto e settembre 2018. Infatti, le milizie di Misurata (il Fronte Sumud di Salah Badi) e Tarhouna (le milizie Kani, note anche come 7° Brigata), che avevano attaccato la capitale, erano state cacciate dalla città non più tardi di maggio 2017. La ragione dell'offensiva era tornare ad occupare un ruolo a Tripoli e sfruttare la vicinanza ai centri del potere per garantirsi il controllo su una quota dell'economia libica, attraverso l'influenza sulle istituzioni e le pressioni sul sistema creditizio. Un sistema, questo, da cui i gruppi armati che hanno lanciato l'offensiva erano stati esclusi dal già citato "cartello" di milizie tripoline, composto essenzialmente dalle Brigate Rivoluzionarie di Tripoli di Haitham al-Tajouri, dalla Brigata Nawasi guidata dall'ex Ministro dell'Interno Abd al-Latif Qaddur, dall'Unità di Abu Salim al comando di Abdul Ghani al-Kikli, e dalla Forza Speciale di Deterrenza (meglio nota come Forza Rada) il cui leader è il salafita Abdelraouf Kara, uomo di fiducia di Abdelhakim Belhaj, ex-leader del Gruppo Islamico Combattente Libico, organizzazione eversiva nell'orbita qaedista.

Inoltre, gli scontri di Tripoli hanno messo in luce anche una seconda dinamica, rivelatrice di quali siano le priorità di



molti attori libici. Infatti, l'offensiva è stata bloccata anche grazie all'ingresso in città, richiesto dal Governo Serraj, di rinforzi provenienti da Misurata e Zintan, che hanno operato congiuntamente nonostante abbiano un passato di profonda rivalità. È proprio lo scontro tra milizie misuratine e di Zintan che aveva segnato la fase più dura dei combattimenti nella capitale nel 2014. Tuttavia, questa rivalità è stata progressivamente lasciata da parte con il consolidamento del "cartello" tripolino. Gli scontri di agosto e settembre, dunque, hanno solo costituito l'occasione più propizia per dare seguito a questo processo di riavvicinamento. Nel complesso, ciò evidenzia quanto l'accesso alle risorse statali sia ritenuto dagli attori libici più centrale che l'appartenenza a un determinato schieramento o sistema di alleanze. Di fatto, Zintan è passata dal supporto ad Haftar in chiave anti-tripolina a un'alleanza con i rivali di Misurata, sottoscritta lo scorso marzo, proprio in ragione del comune status di esclusi dalla capitale.

In base a quanto detto finora, è proprio individuando e tenendo al centro del lavoro diplomatico le reali priorità degli attori libici che una nuova fase del processo negoziale, eventualmente inaugurata dalla conferenza di Palermo, potrebbe risultare più incisiva rispetto al passato. Invece di limitarsi a ristrutturare le istituzioni unitarie, o addirittura a rifondarle da capo, i negoziati dovrebbero trovare il loro cardine nella questione delle risorse. Attualmente, nel caso libico, è la redistribuzione delle risorse (e i meccanismi che regolano l'accesso alle stesse) che può determinare il funzionamento o meno delle istituzioni, e non viceversa.

Con una produzione di idrocarburi ormai stabilmente al di sopra di un milione di barili al giorno, la Libia continua a disporre di introiti considerevoli. Le difficoltà economiche attuali dunque non sono strutturali, bensì dettate dallo stallo e dalla frammentazione in cui versa il Paese. È l'atteggiamento predatorio di molti attori verso le istituzioni esistenti ad aver accelerato nell'ultimo anno la crisi di liquidità e innescato una pesante svalutazione della moneta e l'impennata dei prezzi al consumo.

“Nel caso libico, è la redistribuzione delle risorse e i meccanismi di accesso alle stesse che possono determinare il funzionamento o meno delle istituzioni, e non viceversa”

A fronte di queste problematiche, bisogna considerare che una gestione collegiale di tali risorse è agevolata dalla collocazione geografica dei bacini estrattivi e delle infrastrutture collegate, distribuiti in tutte le tre regioni storiche del Paese. Dunque, a livello diplomatico resta certamente centrale la soluzione del nodo dell'operato della Banca Centrale Libica, ma anche di altri istituti come l'Autorità Libica per gli Investimenti e la Compagnia Nazionale del Petrolio, su cui è necessario trovare una formula che garantisca un controllo congiunto. Il dibattito negoziale su questo tema può poi trovare un completamento nella delineazione di un'architettura istituzionale orientata in senso federale o confederale. Infatti, ogni impostazione eccessivamente centralistica continua a suscitare una diffidenza trasversale tra la popolazione, e non sembra fornire sufficienti garanzie alle milizie e agli attori politici. Al contrario, una struttura che preveda ampie autonomie politiche ed economiche alle autorità locali e regionali può rispecchiare una sintesi degli interessi delle parti e delle loro richieste in merito alla redistribuzione della rendita petrolifera.