

348



**Ministero degli Affari Esteri  
e della Cooperazione Internazionale**

**LONDRA AMB**

Protocollo Arrivo MAE00383632021-03-22  
Classifica NON CLASSIFICATO  
Urgenza ORDINARIO

Protocollo 348 Data 22 MARZO 2021

**Assegnazioni** DGUE - UFFICIO VIII

**Visione** BRUXELLES RAP NATO / BRUXELLES RAP UE / DGAP - D.G. AFFARI POLITICI E SICUREZZA / DGAP - UFFICIO III / DGAP - UFFICIO II / DGAP - UFFICIO IX / DGAP - UFFICIO VIII / DGAP - UFFICIO XI / DGAP - UFFICIO X / DGAP - UNITA' AMERICA SETTENTRIONALE / DGAP - UNITA' FED. RUSSA EUROPA ORIENT. CAUCASO ASIA CENTR. / DGAP - UNITA' PESC - PSDC / DGCS - D.G. COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO / DGMO - D.G. MONDIALIZZAZIONE E QUESTIONI GLOBALI / DGUE - D.G. UNIONE EUROPEA / GABI - GABINETTO DEL MINISTRO / GABI - UFFICIO RAPPORTI CON IL PARLAMENTO / GINEVRA RAP ONU / MIN DIFESA - UCD / NEW YORK RAP ONU / PCM - PALAZZO CHIGI - UCD / PDR - UCD / SEGR - UNITA' ANALISI PROGRAMM. STATISTICA E DOC. STORICA / SEGR - UNITA' DI COORDINAMENTO / SSS - SEGRETERIA DELLA VEDOVA / SSS - SEGRETERIA DI STEFANO / STAM - SERVIZIO STAMPA / SVM - SEGRETERIA SERENI / VIENNA RAP ONU / AMBASCIALE MEDITERRANEO E MEDIO ORIENTE / AMBASCIALE PAESI G20

**Diffusione** LIMITATA Modalita' INFORMATIVO TUM E

**Oggetto** LIBIA - PROSPETTIVE DOPO L'INSEDIAMENTO DEL GOVERNO DI UNITA' NAZIONALE. TAVOLA ROTONDA VIRTUALE CON LA PARTECIPAZIONE DELL'AMB. FERRARA E DELL'AMB. BUCCINO.

**Riferimento**

**Redazione** BRUSCO

**Firma** TROMBETTA Funzione AMBASCIATORE

**Allegato 1** [ATTENDANCE LIST LIBYA 3.DOCX](#)

**Allegato 2**

**Allegato 3**

**Trattato in** CHIARO Spedito il 22/03/2021 - 12:46:19

**Sintesi** Sintesi: Messa a fuoco delle principali criticita' che i partner internazionali del Paese saranno chiamati ad affrontare, nel nuovo scenario aperti con l'insediamento del GUN di Dabaiba, per assistere l'azione di governo e mettere in sicurezza la prospettiva delle elezioni politiche. Il banco di prova dell'adozione del bilancio. L'incognita dei gruppi armati e della presenza militare straniera. Il nuovo approccio degli USA. Spunti operativi per Italia e like-minded.

**Testo** Ho ospitato in formato virtuale il 18 marzo u.s., nell'ambito del ciclo di "foreign policy roundtables" da me promosse per favorire un confronto tra la policy community britannica e la diplomazia italiana, un dibattito (sotto "Chatham House rule") sulla Libia. Vi hanno partecipato, affiancati dal Cons. Amb. Catalano, l'Inviato Speciale dell'On. Ministro per la Libia, Ambasciatore Ferrara, e l'Ambasciatore Buccino, che hanno interagito con un panel composto da otto tra i maggiori specialisti del dossier, in collegamento da Londra, Washington, Berlino e Doha (elenco dei partecipanti allegato).

Nell'inquadrare l'evento, dopo aver evidenziato l'importanza della finestra di opportunita' dischiuse con l'insediamento del Governo di Unita' Nazionale presieduto da Abdul Hamid Dabaiba, ho voluto richiamare l'attenzione sull'importanza delle sfide politiche, economiche e securitarie che attendono il nuovo Esecutivo ed il popolo libico, focalizzando il dibattito sull'identificazione delle principali criticita' che i partner internazionali del Paese saranno chiamati ad affrontare.

LA PROSPETTIVA ITALIANA. Nelle loro considerazioni di apertura, l'Amb. Ferrara e l'Amb. Buccino hanno sottolineato come lo sdoganamento da parte della Camera dei Rappresentati (HoR) di un'autorita' esecutiva ad interim incaricata di traghettare il Paese verso il traguardo delle elezioni politiche abbia rappresentato un tornante cruciale e di portata storica, intervenendo a sanare il vulnus di legittimita' del GAN, mai riconosciuto dal Parlamento come legittima Autorita' di Governo, e ponendo le condizioni minime necessarie per una piena riunificazione delle Istituzioni nazionali ed un avvio a soluzione della gravissima crisi economica che attanaglia il Paese.

La fragilita' del processo di transizione che si apre e' di tutta evidenza, ha osservato l'Amb. Buccino. I nodi fondamentali restano tutti sul tappeto - le milizie, le ingerenze straniere, la piaga della corruzione. Ma sarebbe un errore ignorare il senso profondo dei recenti sviluppi, della rapidita' di avanzamenti che ancora pochi mesi fa apparivano impensabili (da ultimo, lo scongelamento dei proventi petroliferi), del nuovo clima di dialogo: per la prima volta, dopo un decennio di conflitti, la Libia si mostra pronta ad accogliere la prospettiva di un nuovo "contratto sociale", rinunciando alla violenza come strumento di risoluzione delle dispute. L'attuazione di tale prospettiva, in un Paese privo di tradizione democratica, dovra' essere giocoforza incrementale. Sara' cruciale riavvicinare lo Stato ai cittadini, rafforzando i poteri delle municipalita' e dotandole di risorse adeguate. E' una direttrice d'azione che Dabaiba si mostra intenzionato a percorrere, ed a cui l'Italia continuera' ad assicurare un determinato sostegno.

Su questa tela di fondo si stagliano le incognite del processo elettorale che il GUN e' chiamato a portare a compimento entro la scadenza del 24 dicembre stabilita dal Libyan Political Dialogue Forum.

L'Amb. Ferrara ha evidenziato come l'inatteso voto unanime a favore della compagine ministeriale guidata da Dabaiba, in occasione del voto di fiducia del 10 marzo scorso, abbia rappresentato un'oggettiva dimostrazione dell'efficacia dell'approccio flessibile e transattivo da egli perseguito per superare le ritrosie della fazione affiliata al Presidente dell'Assemblea Aguila Saleh e dei diversi gruppi di potere regionali. Il GUN presenta innegabili punti di forza, a partire da una partecipazione femminile in Ministeri chiave, tra cui spicca la Ministra degli Esteri Mangoush, che l'Inviato Speciale aveva appena incontrato ed al quale aveva esposto il suo impegno prioritario per la riconciliazione nazionale. Non si possono d'altra parte trascurare gli indizi che il PM si stia muovendo secondo una logica di consolidamento del proprio posizionamento al potere, che non e' quella propria di un Governo a tempo e di scopo. Occorrera' riaffermare l'importanza di un'azione di governo mirata ad affrontare le priorita' piu' pressanti: consolidamento del cessate-il-fuoco; riabilitazione dei servizi essenziali; avvio di una dialettica piu' decisa con gli attori esterni, le cui ramificazioni militari ipotечноano la sovranita' del Paese. Fermo restando che la strada verso una nuova "decolonizzazione" del Paese resta in salita, e non potra' verosimilmente prescindere dall'insediamento di un Governo legittimato dal voto popolare.

QUADRO POLITICO E ELEZIONI. La discussione ha evidenziato gli ostacoli che potrebbero mettere a rischio l'obiettivo delle elezioni politiche; elezioni che costituiscono un passaggio cruciale per il ripristino di una piena legittimita' democratica delle istituzioni libiche e di una effettiva sovranita' nazionale; ma anche, come evidenziato dall'Ambasciatore Buccino, una precondizione verosimilmente essenziale per l'avvio delle riforme strutturali di cui il Paese ha disperato bisogno (dalla smobilitazione delle milizie, alla rimozione dei sussidi ai prezzi del carburante), che non potranno prescindere dall'insediamento di un Governo provvisto di un forte mandato politico ad operare in tal senso. Ne e' derivato un forte ed unanime accento sulle responsabilita' dei partner internazionali del Paese, il cui impegno sara' decisivo per indurre il GUN a salvaguardare e preparare al meglio l'appuntamento elettorale.

Diversi interventi hanno evidenziato un divario tra le ampie aperture di credito della Comunita' Internazionale nei confronti del GUN e la percezione prevalente all'interno del Paese, improntata ad un disilluso realismo. La previsione della ineleggibilita' dei membri del GUN alle elezioni di dicembre imporrebbe a Dabaiba di farsi da parte per permettere la tenuta delle consultazioni, e pochi si fanno illusioni sulla disponibilita' del PM a compiere un simile passo. Tanto piu' che, in considerazione dei nodi che restano da sciogliere (a partire dalla necessita' di definire la base costituzionale e legislativa per le consultazioni), le condizioni a dicembre potrebbero oggettivamente non essere mature. Dabaiba dovrebbe fare della preparazione delle elezioni la sua assoluta priorita', ma nel suo lungo ed ambizioso programma di governo le elezioni vengono appena menzionate. Ne' il Parlamento (appagato dalla riconfigurazione dell'Esecutivo) avrebbe interesse ad accelerare i tempi.

D'altra parte, la "grande tenda" allestita da Dabaiba, secondo modalita' di spartizione del potere tutt'altro che estranee alla tradizione libica, farebbe convivere realta' che faticheranno a "riconciliarsi" ed a trovare un equilibrio sostenibile. Emblematica la riattivazione del Ministero del Petrolio sotto la guida di Mohamed Oun, espressione dello status quo ante gheddafiano e storico oppositore del Presidente della National Oil Corporation, Sanallah, che potrebbe preludere ad un calamitoso ingolfamento della governance del vitale settore petrolifero, o ad un suo assoggettamento a nuove logiche politiche (Mary Fitzgerald, CSR).

Contestando la visione di un Esecutivo "inclusivo", Tarik Yousef (Brookings) e Wolfram Lacher (SWP) hanno definito la configurazione di potere di cui il GUN e' espressione come un "low level equilibrium", prodotto di una sostanziale "resa" del PM alle pressioni dei vari gruppi d'interesse rappresentati in Parlamento; accomodamento probabilmente inevitabile per superare lo scoglio della fiducia a Sirte, ma che lascerebbe aperta la questione di come il nuovo assetto politico si rapportera' alla realta' dei rapporti di forza sul terreno, a Tripoli come nell'Est. La "prova del nove" sara' data dalla definizione del concreto meccanismo di gestione/ripartizione dei fondi pubblici e dei proventi petroliferi.

IL BANCO DI PROVA DEL BILANCIO. Un nodo, questo, che come segnalato da Tim Eaton (Chatham House) verra' presto al pettine, in sede di definizione del bilancio. Il Governo sara' tentato di distribuire le risorse secondo criteri clientelari, per congelare le tensioni. Ne sarebbero un chiaro indizio le anticipazioni sulla possibile entita' del bilancio (100 miliardi di dinari). E l'accordo di Bouznika tra HoR e Alto Consiglio di Stato sulla ripartizione degli incarichi di vertice delle Istituzioni Sovrane (Banca Centrale, Corte Suprema, Agenzia anti-corruzione, Corte dei Conti, tra le altre) rappresenterebbe una "spada di Damocle" per gli attuali detentori degli incarichi, che dovranno assecondare le richieste se non vorranno rischiare di essere congedati.

GRUPPI ARMATI. La capacita' di Dabaiba di imporre la sua autorita' sulle milizie tripoline appare ancora debole, e la mancata nomina di un Ministro della Difesa dimostrerebbe come il nodo dei rapporti tra Dabaiba ed Haftar resti irrisolto (Emad Badi, GITOR). E' una lacuna che rischia di accelerare il processo in corso di decomposizione dell'unita' dei gruppi armati dell'Est, potenzialmente foriera di instabilita' anche a breve termine e suscettibile di propiziare un ulteriore radicamento della presenza russa e emiratina. In tali condizioni, la riforma del settore sicurezza appare un obiettivo sfuggente. La reintegrazione delle milizie potra' verosimilmente avvenire solo a valle di un netto miglioramento del quadro economico.

ATTORI ESTERNI. Se il riallineamento tra Parlamento e Governo rappresenta una fondamentale elemento di discontinuita' positiva rispetto alla situazione prodottasi dopo gli accordi di Skhirat, l'internazionalizzazione del teatro di crisi libico caratterizza (in negativo) lo scenario attuale. Dabaiba eredita uno Stato a sovranita' limitata. Emblematica la circostanza che il voto di fiducia al GUN sia stato reso possibile solo dal momentaneo ritiro delle forze del Gruppo Wagner dalle proprie posizioni nell'aeroporto di Ghardabya (Sirte). Se la presenza dei russi risponde a logiche geopolitiche ed un loro disimpegno appare difficilmente negoziabile, con adeguati incentivi economici un ridimensionamento turco potrebbe essere realistico.

STATI UNITI. Le dichiarazioni di Blinken e Sullivan dei giorni scorsi restituiscono il senso di una piena presa di coscienza da parte dell'Amministrazione Biden della delicatezza della stagione che si apre. L'archiviazione delle divergenze tra DoS e Casa Bianca che avevano contrassegnato la gestione Trump rappresenta di per se' un fondamentale progresso. Si delinea una fase di attivismo sul dossier della diplomazia statunitense nelle Capitali dei Paesi chiave (Turchia, Emirati, Egitto). Secondo Ben Fishman (Washington Institute) l'attenzione del livello politico restera' probabilmente limitata, anche a dispetto dell'importanza della Libia nell'equazione dei rapporti tra Alleanza Atlantica e Russia (significativo che il dossier non sia stato citato nella telefonata di Biden con Putin). D'altra parte, come osservato dall'Amb.

Buccino, il diverso approccio al dossier ed il piu' generale cambio di rotta impresso dall'Amministrazione USA ai rapporti con i partner regionali rappresentano di per se stessi un nuovo paradigma senza il quale le recenti aperture al dialogo tra Turchia ed Egitto non avrebbero probabilmente avuto luogo.

SPUNTI OPERATIVI PER ITALIA E PAESI LIKE-MINDED. Tra i principali spunti operativi emersi dal dibattito segnalano in particolare i seguenti:  
ELEZIONI. Mentre si adopera per sostenere la road-map elettorale, la Comunita' Internazionale dovra' soppesare attentamente pro e contro di un possibile rinvio della scadenza di dicembre: da un lato la "cura" di elezioni premature potrebbe rivelarsi "peggiore del male"; dall'altro, infrangere le aspettative dell'opinione pubblica - che ha accettato il GUN, nonostante i suoi limiti, nell'assunto che il 24 dicembre la voce del popolo sarebbe finalmente tornata a contare - sarebbe un'operazione ad alto rischio. Sara' opportuno aver ben presente la particolare magnitudine dei rischi connessi con la tenuta delle elezioni presidenziali, che a differenza delle parlamentari, nelle presenti condizioni, si profilano come un "gioco a somma zero", in cui i perdenti - al cospetto di una loro imminente marginalizzazione - potrebbero decidere di opporsi al risultato.

AZIONE DI GOVERNO. La Comunita' Internazionale sara' chiamata a esercitare un influsso moderatore sugli appetiti finanziari del Governo in sede di approvazione del bilancio, e ad assisterlo non solo nella definizione di priorita' effettive e realistiche, ma anche in fase di delivery. Fondamentale la messa in campo di un solido meccanismo di accountability sull'impiego dei fondi pubblici da parte delle Amministrazioni locali, per evitare che il decentramento amministrativo si traduca in decentramento della corruzione. Piu' in generale, per evitare uno scenario di "GNA redux", sara' essenziale manovrare con assoluta decisione il "leverage", che non va sottostimato, derivante dalla dipendenza di Dabeida dal sostegno della Comunita' Internazionale, sia in termini di capacity-building che di legittimita' internazionale.

ATTORI ESTERNI. Per poter esercitare a pieno tale capacita' d'influenza, sarebbe opportuno un deciso outreach diplomatico nei confronti delle potenze regionali, con particolare riferimento ad Egitto e Turchia, nella scia dei recenti segnali di apertura, per identificare un "end-game" per la Libia capace di soddisfare i rispettivi interessi essenziali. Sara' altresì importante, come evidenziato dall'Amb. Ferrara, includere maggiormente nei processi internazionali sul dossier i Paesi confinanti, a partire da Tunisia e Algeria, anche al fine di non alimentare un senso di marginalita' che potrebbe incentivare iniziative autonome, non sempre produttive.