



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

IL CAIRO AMB

Protocollo Arrivo MAE00929072021-07-02
Classifica NON CLASSIFICATO
Urgenza ORDINARIO



Protocollo 2119 Data 02 LUGLIO 2021

Assegnazioni DGAP - UFFICIO X

Visione ADDIS ABEBA RAP UA / BRUXELLES RAP NATO / BRUXELLES RAP UE / DGAP - D.G. AFFARI POLITICI E SICUREZZA / DGAP - UFFICIO VIII / DGAP - UNITA' AMERICA SETTENTRIONALE / DGAP - UNITA' FED. RUSSA EUROPA ORIENT. CAUCASO ASIA CENTR. / DGAP - UNITA' PESC - PSDC / DGMO - D.G. MONDIALIZZAZIONE E QUESTIONI GLOBALI / DGSP - D.G. PROMOZIONE SISTEMA PAESE / DGUE - D.G. UNIONE EUROPEA / DGUE - UFFICIO VII / GABI - GABINETTO DEL MINISTRO / GINEVRA RAP ONU / MIN DIFESA - SMD - COI DIFESA / MIN DIFESA - UCD / MIN INTERNO - UCD / NEW YORK RAP ONU / PCM - PALAZZO CHIGI - UCD / PCM - POLITICHE EUROPEE - UCD / PDR - UCD / POLAD EUNAVFORMED / 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 / AMBASCIATE AFRICA SUB-SAHARIANA / AMBASCIATE MEDITERRANEO E MEDIO ORIENTE / AMBASCIATE PAESI G20 / AMBASCIATE PAESI UE

Diffusione LIMITATA Modalita' INFORMATIVO TUM E/1

Oggetto LIBIA. VALUTAZIONI EGIZIANE SULLA SECONDA CONFERENZA DI BERLINO E SULL'ATTUALE FASE DEL PROCESSO POLITICO LIBICO.

Riferimento DA ULTIMO MIO N 1751 DEL 1 GIUGNO 2021

Redazione MANTINI

Firma CANTINI Funzione AMBASCIATORE

Allegato 1

Allegato 2

Allegato 3

Trattato in CHIARO Spedito il 02/07/2021 - 15:54:33

Sintesi Importanza della Conferenza di Berlino per ribadire il 'commitment' della Comunita' Internazionale alla tenuta delle elezioni e al ritiro delle truppe e dei mercenari dal paese. Preoccupazione egiziana per l'approccio della delegazione libica nella stesura delle conclusioni e per l'iniziativa per la stabilizzazione della Libia presentata dalla Ministra Mangoush. Missioni del Capo del GIS a Tripoli, Bengasi e in Chad e pressioni dell'Egitto per uno sblocco della situazione sui diversi fronti interni libici. Valutazioni sul ruolo di Ankara e Mosca e sulle prospettive del dialogo politico.

Testo

1. La seconda Conferenza di Berlino sulla Libia del 23 giugno u.s. ha rappresentato, nella visione egiziana, un appuntamento di particolare rilevanza, per un generale punto di situazione sul processo politico in corso in Libia ma soprattutto per dimostrare la compattezza (con le eccezioni, qui attese, di Turchia e Russia) dei principali partner internazionali della Libia sulle tre questioni qui ritenute fondamentali per il prosieguo del dialogo politico nel paese: lo svolgimento delle elezioni entro dicembre; la necessita' del ritiro di tutte le forze armate e di tutti i mercenari e foreign fighters dal paese; la minaccia dell'imposizione di sanzioni nei confronti degli spoiler del processo politico in corso (messaggio DGAP-Ufficio X n. 0089787 del 26 giugno u.s.).

Tali valutazioni positive sui contenuti della seconda Conferenza di Berlino, che, si ricorda, era stata vivamente auspicata da parte egiziana (mio n. 1040 del 30 marzo u.s.), si accompagnano tuttavia ad una crescente inquietudine egiziana nei riguardi dell'atteggiamento dell'attuale leadership libica ed in particolare del Primo Ministro Dbeibah e della Ministra degli Affari Esteri El-Mangoush.

2. Come evidenziato dai nostri interlocutori presso il Dipartimento Libia di questo Ministero degli Affari Esteri, si sarebbe assistito durante i lavori preparatori della ministeriale di Berlino ad un preoccupante mutamento delle dinamiche politiche libiche, un cambio letto qui in chiave piu' tattica che strategica, e volto, secondo la visione del Cairo, ad assicurare la prosecuzione dello status quo in Libia e la permanenza al potere, nei rispettivi incarichi, degli attuali leader politici libici.

Prova di tale mutato atteggiamento sarebbe la postura assunta dalla delegazione

libica nel corso delle riunioni volte a definire il testo di conclusioni della Conferenza di Berlino ed in particolare sulla formulazione del paragrafo 5, relativo al ritiro di 'all foreign forces and mercenaries' dal paese. Secondo quanto qui riferito, la delegazione libica avrebbe insistito per inserire il riferimento esclusivamente ai 'foreign fighters and mercenaries', una richiesta che, laddove accolta, avrebbe rappresentato, nella visione egiziana, una ('qui inaccettabile') luce verde alla permanenza delle forze armate turche nel paese. L'insistenza su tale punto da parte della delegazione libica, unita alle riserve e alle critiche espresse anche sul paragrafo relativo all'Operazione IRINI ('ben sapendo che i paesi membri UE del processo di Berlino sono tutti coinvolti nell'operazione'), sarebbe stato accolto con vivo stupore da parte egiziana, anche tenuto conto dell'atteggiamento sino ad oggi tenuto dalla Ministra degli Affari Esteri libica El-Mangoush nella narrativa pubblica sulla presenza delle truppe armate straniere, in particolare turche, in Libia, che le avevano attirato numerose critiche soprattutto da parte di Ankara e degli esponenti libici filo-turchi.

Nell'illustrare le fasi del lungo e complesso negoziato che ha portato alla finalizzazione del testo di conclusioni di Berlino, questi colleghi hanno indicato come l'atteggiamento libico abbia per la prima volta dimostrato il favore alla permanenza delle truppe turche nel paese. Se da un lato si e' ottenuto il risultato di 'aver stanato le autorita' libiche e turche da un lato, e di aver confermato il gioco ambiguo della Russia dall'altro, rimane ora da risolvere urgentemente la questione di come dare concreta attuazione al testo di conclusioni, a partire dalla questione del ritiro delle forze armate turche e russe dalla Libia, tenuto conto della riserva apposta da parte di Ankara al paragrafo 5.

In tale contesto, da parte egiziana si e' voluto evidenziare come, a fronte dell'atteggiamento turco, la presidenza tedesca abbia mostrato quella che e' stata qui giudicata come una eccessiva flessibilita' ed apertura, nel tentativo di 'salvare la conferenza'. Un atteggiamento che da parte egiziana si sarebbe riscontrato anche nella condotta negoziale USA. Indicando come la flessibilita' sia importante, ma come sia necessario 'essere molto cauti nell'impiegarla, specialmente con la Turchia', questi colleghi non hanno celato che la postura turca alla Conferenza di Berlino pesera' inevitabilmente sugli 'exploratory talks' in corso tra Il Cairo ed Ankara, di cui la Libia ed in particolare la penetrazione delle forze armate turche nel paese, rappresenta uno dei principali temi di politica estera da risolvere sul piano dei rapporti Egitto-Turchia (miei n. 1576 del 12 maggio e n. 1531 del 7 maggio uu.ss.).

3. Le preoccupazioni egiziane per la rinnovata assertivita' turca sul mantenimento delle proprie forze armate in Libia si saldano a quelle derivanti dall'atteggiamento della leadership libica e al quadro di sicurezza generale del paese.

La visita compiuta dal Capo di questa Intelligence Generale esterna (GIS), Abbas Kamel, a Tripoli e Bengasi, il 17 e 18 giugno uu.ss., aveva avuto come obiettivo principale quello di veicolare alcuni messaggi al Primo Ministro Dbeibah e al Generale Haftar, in vista anche dell'appuntamento berlinese. Oltre a ribadire il sostegno egiziano alla Conferenza del 23 giugno e l'importanza di procedere seriamente e con convinzione nell'organizzazione delle elezioni di fine anno, la visita del Capo del GIS avrebbe consentito di fare un punto di situazione sui seguiti della visita del Primo Ministro egiziano Moustafa Madbouli a Tripoli del 20 aprile u.s. (mio n. 1325 del 21 aprile u.s.) e di mettere in guardia le autorita' libiche sul deterioramento della situazione del Fezzan. Una situazione giudicata da parte egiziana estremamente preoccupante, per la riemersione e riorganizzazione dei gruppi terroristici, il rafforzamento delle posizioni dei mercenari chadiani, e per la crescente divisione tra le minoranze tribali (tebu, tuareg) e di etnia araba. In particolare, secondo quanto qui riferito, le etnie minoritarie arabe sarebbero oggetto di esodi forzati da parte dei tebu e dei tuareg, nell'ambizione, sempre presente, di tali realta' tribali di costituire un 'grande ed unico regno del Sahara'. In tale contesto, Abbas Kamel avrebbe chiesto al Presidente Menfi di inviare nel sud libico forze regolari (e non appartenenti alle file del LNA), per assicurare una maggiore presenza delle forze armate nazionali sul confine meridionale del paese.

Le preoccupazioni egiziane per la stabilita' del confine meridionale libico sarebbero

state alla base della visita compiuta da Abbas Kamel, dopo quelle a Tripoli e Bengasi, in Chad. Tale missione avrebbe costituito l'occasione per rappresentare alle autorità di N'Djamena il pieno sostegno del governo egiziano e la disponibilità ad una collaborazione in materia di sicurezza, con particolare riguardo al controllo dei confini e specialmente di quello settentrionale con la Libia. Il Capo del GIS avrebbe ricordato alle Autorità chadiane che una maggiore instabilità del confine meridionale libico implicherebbe una 'inaccettabile minaccia diretta alla sicurezza nazionale egiziana'. Nel valutare positivamente gli esiti dei colloqui, da parte egiziana si sarebbe ora in attesa delle richieste chadiane per il sostegno ed il rafforzamento delle forze armate nazionali.

4. Questi colleghi hanno quindi evidenziato come, sempre nella prospettiva di un coordinamento in vista della Conferenza di Berlino, abbia fatto seguito alle missioni del Capo del GIS in Libia la visita al Cairo della Ministra degli Affari Esteri libica, El-Mangoush, il 19 giugno u.s.. Nel corso del colloquio con il Ministro Shoukry, la Ministra avrebbe presentato per la prima volta alle controparti egiziane l'iniziativa per la stabilizzazione in Libia, senza fornire particolari elementi di dettaglio ma limitandosi ad indicare come base dell'iniziativa i pilastri dell'accordo di Ginevra sul cessate-il-fuoco e la sicurezza, con una leadership dell'esercizio affidata non alle Nazioni Unite bensì solo ai libici, nella volontà di dare una marcata impronta e ownership libica al processo. A fronte di una richiesta egiziana di poter ricevere elementi in forma scritta sull'iniziativa, la Ministra si sarebbe riservata, indicando di voler presentare in dettaglio l'iniziativa (già sostenuta, avrebbe dichiarato la Ministra nel colloquio con Shoukry, da parte di Francia e Italia) nel corso della seconda Conferenza di Berlino.

In merito alla proposta della Ministra libica (messaggio DGAP-Ufficio X n. 0092179 del 1 luglio u.s.), il rischio percepito da parte egiziana sarebbe quello di assistere alla continua proliferazione di iniziative sulla Libia: 'abbiamo le Risoluzioni ONU, le conclusioni della prima e della seconda Conferenza di Berlino, la Dichiarazione del Cairo. Quale sarebbe ora il valore aggiunto di una Iniziativa libica per la stabilizzazione?', e' stato il commento qui raccolto.

Nella lettura egiziana, tale iniziativa si salderebbe inestricabilmente con il cambio di approccio della delegazione libica a Berlino al paragrafo 5 delle conclusioni. Prendendo il controllo del processo di stabilizzazione, sarebbero le sole Autorità libiche a decidere chi allontanare dal paese, partendo quindi dai soli 'foreign fighters and mercenaries'. In tale contesto, da parte egiziana si ritiene che il cambio di approccio di alcune figure politiche libiche, a partire dalla Ministra Mangoush, sia stato dettato da interessi personali, sui quali potrebbe aver inciso la visita di una delegazione turca in Libia una settimana prima della Conferenza di Berlino.

5. Alla luce di tale situazione, diventa urgente per le Autorità egiziane dare seguito e concreta attuazione delle conclusioni di Berlino. In tale contesto, da noi sondati in merito, questi colleghi hanno indicato il loro sostegno al non-paper sul ritiro delle forze armate e dei mercenari elaborato dalla Francia e che dovrebbe essere presentato nel mese di luglio in Consiglio di Sicurezza, durante la presidenza francese del CdS. Nel generale e positivo apprezzamento del documento, rimane per gli egiziani un'unica riserva, relativa alla previsione di un rientro dei combattenti e miliziani nei rispettivi paesi di origine. Su questo punto, da parte egiziana si ritiene complesso e delicato convincere i paesi di origine dei combattenti, realtà fragili come Chad, Niger, Sudan e Siria, a riprendere elementi in grado di minare la stabilità interna e di determinare situazioni di tensioni sociali. Più semplice apparirebbe al contrario qui il riassorbimento dei miliziani e combattenti libici, tramite i meccanismi di smobilitazione, disarmo e reintegro (DDR) previsti dall'Accordo di Ginevra e sui quali vi sarebbe intesa nell'ambito della JMC5+5.

6. Fondamentale è che quanto previsto dal non-paper francese e dalle intese in ambito securitario venga attuato con pragmatismo e senso di urgenza. In mancanza di altre opzioni sul tavolo, bisogna usare quanto ad oggi disponibile e scongiurare il rischio di offrire pretesti a chi vuole condizionare l'organizzazione delle elezioni al previo ritiro delle forze armate e dei mercenari stranieri dal Paese, con un

riferimento all'atteggiamento del PM Dbeibah e delle altre figure politiche libiche. Accettare una simile condizionalita' vorrebbe dire, nella visione egiziana, rimandare le elezioni sine die.

Ricordando le esperienze di paesi dove i processi elettorali sono stati organizzati pur in presenza di forze straniere, milizie e mercenari come l'Afghanistan, l'Iraq, la Somalia, da parte egiziana si ritiene fondamentale evitare di 'fare il gioco di Dbeibah o di Meshri', procedendo a livello internazionale nell'azione di pressione e di sensibilizzazione a Tripoli sulla necessita' di organizzare le elezioni entro la fine dell'anno. Solo un nuovo governo, con un Parlamento rinnovato e un neo-eletto Presidente, potra' procedere con la necessaria legittimita' alla riorganizzazione della situazione interna del paese, risolvere il 'nodo Haftar' e decidere la revisione dei due Memoranda d'intesa con la Turchia del novembre 2019. Nel ritenere pertanto fondamentale avere le elezioni 'by any means', per il Cairo non vi sarebbero particolari criticita' in merito ad un rinvio della data delle consultazioni elettorali di qualche mese, in caso di ragioni organizzative o tecniche.

7. In merito alla base legale per lo svolgimento delle elezioni, questi colleghi hanno richiamato i messaggi fatti pervenire da parte egiziana al Presidente della Camera dei Rappresentanti, Aghila Saleh, volti a dissuaderlo dal comportarsi come lo spoiler del processo in atto e minacciando l'imposizione di sanzioni a suo carico sulla base della Risoluzione 2571. Inoltre, nel colloquio a margine della Conferenza di Berlino, il Ministro Shoukry avrebbe ricordato al suo omologo tedesco Maas la possibilita' di ricorrere, in caso di mancato raggiungimento del consenso a livello del Libyan Political Dialogue Forum, alla legge parlamentare del 2014 e al decreto del Presidente della HoR sulle elezioni presidenziali del 2015 per l'organizzazione delle elezioni, senza dover indire alcun referendum.

In tale contesto, questi colleghi hanno ribadito la volonta' egiziana di discutere tali opzioni in dettaglio con l'Inviato Speciale ONU per la Libia Kubis, nell'eventualita' (qui ritenuta molto probabile) di un prolungato stallo nei lavori della riunione del LPDF in corso in questi giorni a Ginevra, in merito alla proposta presentata dal Comitato Consultivo del LPDF il 27 giugno u.s. come base costituzionale e giuridica per le elezioni (da ultimi, messaggi Ginevra RappONU n. 1115 del 1 luglio u.s. e DGAP-Ufficio X n. 0092179 del 1 luglio u.s.). In merito, da parte egiziana si riconoscono gli sforzi in corso in Svizzera volti a ricercare un compromesso sui criteri di candidatura in particolare dei militari e dei doppi cittadini, misure che erano qui apparse come ritagliate sulla figura di Haftar, militare ed in possesso di doppia nazionalita' (statunitense), ma si ritiene in ogni caso complesso, specialmente in questa fase, raggiungere il consenso necessario tra tutti i membri del LPDF. In tale prospettiva, sarebbe maggiormente efficace, nella lettura egiziana, una modifica al meccanismo di voto, che potrebbe ridurre i margini di manovra di potenziali spoiler del processo.

Da noi sondati in merito ad un'eventuale affermazione alle consultazioni elettorali di esponenti legati alla Fratellanza Musulmana, questi colleghi hanno indicato la disponibilita' ed apertura del Cairo al dialogo e alla collaborazione, in presenza di un approccio in buona fede e volto alla tutela e rispetto dell'integrita' territoriale ed istituzionale della Libia. Una posizione, quest'ultima, che sarebbe stata espressa chiaramente anche dal Ministro degli Affari Esteri Sameh Shoukry nel corso del suo primo incontro al Cairo con l'Inviato Speciale Kubis, lo scorso marzo (mio n. 894 del 17 marzo u.s.).

8. Nessuna evoluzione si starebbe registrando sull'approvazione del bilancio nazionale. Anche su tale punto, pertanto, l'Egitto starebbe esercitando un'azione di sensibilizzazione su Aghila Saleh. Nella lettura egiziana, il ritardo nell'approvazione del budget gioverebbe in particolare lo stesso PM Dbeibah, il quale troverebbe una giustificazione nella difficolta' di procedere nel percorso di organizzazione delle elezioni, in assenza di fondi da poter assegnare all'Alta Commissione Nazionale per le Elezioni (HNEC), e di finanziamenti per il piano di sicurezza da porre in essere per le elezioni stesse.

In merito alle riserve della Libyan Investment Authority (LIA), Dbeibah starebbe

usando strumentalmente la questione dei fondi congelati, per dimostrare di aver bisogno di liquidita' per il funzionamento del governo e delle istituzioni, a fronte della stagnazione della procedura di approvazione del budget nazionale presso la Camera dei Rappresentanti. Nella lettura egiziana, non sarebbe questo il momento di affrontare una simile questione ('si potrebbe pensare solo allo sblocco di qualche interesse accumulato, ma per coprire bisogni urgenti della popolazione'), anche perche' andrebbe preventivamente definito un meccanismo di allocazione delle risorse tra i diversi enti nazionali.

9. Dal punto di vista securitario, una buona notizia dovrebbe finalmente arrivare in questi giorni (gia' nella giornata di venerdi') sulla riapertura della strada costiera Sirte-Misurata, dopo i lavori effettuati in questi giorni e la predisposizione di alcuni check points lungo il tratto stradale. Nella lettura egiziana, la riapertura della strada rappresenterebbe un piccolo, ma alquanto simbolico passo per la riunificazione sociale del paese.

10. Nella lettura egiziana, la seconda Conferenza di Berlino ha dimostrato ancora una volta le ambiguita' e il radicamento di Turchia e Russia in Libia e l'interesse dei due paesi a darsi reciproco sostegno a livello internazionale, in un gioco delle parti che va avanti ormai da anni in Libia, come in altri teatri di reciproco interesse per Mosca ed Ankara. Se in Libia la difficolta' di raggiungere un accordo sul modello di Astana sarebbe essenzialmente legato, nella visione egiziana, al controllo e alle modalita' di sfruttamento delle risorse della Mezzaluna petrolifera, sarebbero evidenti per le Autorita' egiziane i tentativi dei due paesi, in una fase cosi' complessa e caotica sui diversi fronti interni libici, di far deragliare le iniziative internazionali, come emerso da parte turca a Berlino, e come potrebbe verificarsi a luglio in CdS sull'iniziativa francese, con un'opposizione di Mosca.

In tale contesto, se e' positivo l'aver ottenuto a Berlino un largo consenso della Comunita' Internazionale sullo svolgimento delle elezioni e sul ritiro delle forze armate e dei mercenari stranieri dalla Libia, e' ora necessario per Il Cairo che tutti gli attori agiscano con maggiore incisivita' ed efficacia, indirizzando messaggi univoci e al piu' alto livello nei confronti dei diversi attori libici. Su tali presupposti, serve nella visione egiziana un maggiore coinvolgimento statunitense nel paese, in quanto, dalle evidenze qui disponibili, non vi sarebbe omogeneita' nei messaggi indirizzati dalle diverse articolazioni USA (citati da parte egiziana NSC, DoS e Congresso) nei confronti degli interlocutori libici. In mancanza di una consolidata posizione politica da parte di Washington, il rischio percepito da parte egiziana e' quello di una recrudescenza dell'assertivita' turca nel paese.

11. Altrettanto necessaria e' nella lettura egiziana l'azione di pressione sugli attori libici per sbloccare una situazione che ormai appare chiaramente volta alla preservazione dello status quo e delle rispettive posizioni di potere raggiunte. In tale prospettiva, diventa centrale il pressing sul Primo Ministro Dbeibah. Rimasto deluso, nelle valutazioni egiziane, dalle determinazioni raggiunte con la Conferenza di Berlino, Dbeibah potrebbe ora ricorrere a manovre interne per intorbidire le acque e rallentare l'organizzazione delle elezioni e gli avanzamenti del processo politico, avvalendosi della collaborazione del Presidente Menfi e del Presidente della HoR Saleh.

Nella prospettiva di scongiurare un tale rischio, l'Egitto intende portare avanti la sua azione positiva e costruttiva, sensibilizzando gli attori politici in Libia a 'ricercare il bene del paese e della sua popolazione', piuttosto che un tornaconto personale che sarebbe in ogni caso di breve respiro. In tale contesto, sarebbero in corso i lavori preparatori per una nuova visita al Cairo del PM libico, che dovrebbe avere luogo tra due o tre settimane, e che rappresenterebbe un'ulteriore occasione di pressione da parte egiziana sulle autorita' politiche del paese vicino. La data della visita non sarebbe ancora stata ufficializzata, nell'attesa del parere del Servizio giuridico del Ministero degli Affari Esteri egiziano su alcune intese e MoU che dovrebbero essere firmati in tale occasione.