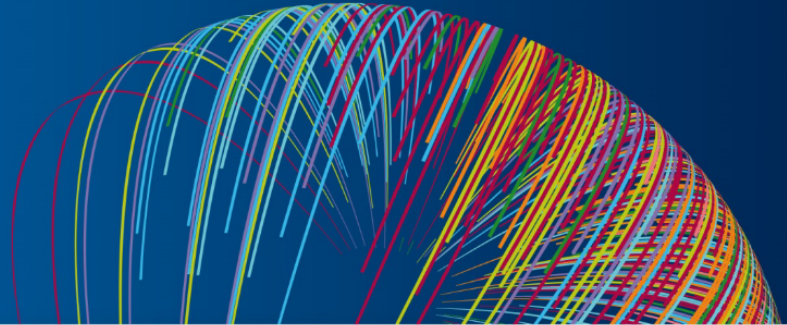


Osservatorio di Politica internazionale



Senato
della Repubblica
Camera
dei deputati
Ministero
degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

La crisi libica e il ruolo degli attori esterni

Luglio 2023

203

Approfondimenti

A cura del Centro Studi Geopolitica.info

**Approfondimento per l'Osservatorio di Politica Internazionale
(Camera dei deputati – Senato della Repubblica)**

La crisi libica e il ruolo degli attori esterni

luglio 2023

A cura di *Nicolò Rascaglia* per Centro Studi Geopolitica.info, in collaborazione con il Centro di Ricerca “Cooperazione con l’Eurasia, il Mediterraneo e l’Africa Subsahariana (CEMAS)” di Sapienza Università di Roma.

Indice

Executive Summary	
<i>Nicolò Rascaglia</i>	5
1. Uno sguardo di lungo periodo ai rapporti tra Italia e Libia di <i>Luca Micheletta</i>	6
2. L'evoluzione della crisi libica tra violenza e mancata democratizzazione di <i>Mario Savina</i>	11
3. Vincoli e dilemmi per una media potenza: l'Italia e il dossier libico di <i>Elena Alice Rossetti e Lorenzo Termine</i>	19
4. Difesa passiva o contestato attivismo. l'Italia e la Libia dalla guerra civile al "Piano Mattei" (2012-2023) di <i>Elena Tosti Di Stefano</i>	23
5. La politica di difesa italiana in Libia (2011-2023) di <i>Matteo Mazziotti di Celso</i>	30
6. La proiezione estera turca in Libia di <i>Nicolò Rascaglia</i>	35
7. La Russia e la Libia dalla Guerra fredda alla crisi del 2011 di <i>Giulia Bianchi</i>	41
8. L'energia tra Libia e Italia: ridondanza o utile strumento di cooperazione? di <i>Gianmarco Donolato</i>	45
9. Diplomazia parlamentare a corrente alternata fra Italia e Libia di <i>Carlo Passarello</i>	50
10. Egitto ed Emirati Arabi Uniti in Libia: politiche in corso di revisione di <i>Giuseppe Dentice</i>	55
Conclusioni	
<i>Karim Mezran</i>	60

EGITTO ED EMIRATI ARABI UNITI IN LIBIA: POLITICHE IN CORSO DI REVISIONE

GIUSEPPE DENTICE *

Introduzione

All'interno della *power competition* mediorientale e internazionale, la Libia post-gheddafiana – in particolare quella affetta dalla seconda guerra civile del 2014 – è stata tra i teatri operativi di maggior interesse che ha attirato e nutrito gli interessi e le ambizioni di diversi attori esterni. Un appetito che ha presto tramutato il conflitto da un piano di contrapposizioni meramente locali ad una serie di interconnessioni e dimensioni incrociate a livello geopolitico e strategico. Ancora oggi lo scacchiere libico, nonostante le sue trasformazioni, vive una condizione di incertezza di non facile risoluzione, sebbene gli ultimi sviluppi occorsi sul piano domestico¹ e internazionale² abbiano contribuito a definire una condizione di paradossale ma fragile stabilità. Una situazione complessiva nella quale anche gli attori esterni si muovono con cautela nel tentativo di definire un campo di vantaggi o, quantomeno, di non eccessivi contraccolpi alle proprie ambizioni e cura di interessi nel Paese nordafricano. In questo contesto di riallineamenti libici e regionali, Egitto ed Emirati Arabi Uniti meritano una menzione particolare. Entrambi, infatti, seppur con le proprie peculiari caratteristiche, hanno portato avanti agende molto assertive e orientate in favore delle autorità di Bengasi-Tobruk e, soprattutto, di Khalifa Haftar. Tuttavia, i cambiamenti di scenario sorti dopo il fallito assedio di Tripoli (2019-2020) da parte del Feldmaresciallo libico, hanno costretto i succitati *player* a rivedere, talvolta in corso d'opera, modalità e tipologia d'impegno, lasciando pressoché inalterato il fine ultimo preposto.

Il riposizionamento egiziano in Libia

Dalla rivolta del 2011 che ha rovesciato Muammar al-Gheddafi, l'azione politica egiziana in Libia si è contraddistinta essenzialmente per l'adozione di un approccio di tipo securitario (fondato sulla salvaguardia della sua sicurezza e stabilità) e ideologico (basato sul contrasto a tutti i gruppi che si richiamavano alla Fratellanza Musulmana, egiziana e libica). Tale impostazione è stata declinata all'atto pratico con azioni in favore della messa in sicurezza dei 1.200 km del confine occidentale (soprattutto nell'anti-terrorismo e nella lotta ai traffici illegali), della protezione dei cittadini che lavorano in Libia e nel sostegno a tutte quelle forze della Cirenaica ideologicamente vicine al Cairo.

Pur ribadendo innumerevoli volte, l'impegno egiziano in favore di un dialogo politico nazionale libico volto a garantire l'unità dello Stato, la posizione del Cairo ha comunque mirato a tutelare la molteplicità dei suoi interessi nel Paese vicino (energia, economia, sicurezza e lotta al terrorismo),

* Centro Studi Internazionali CESI

¹ Come l'accordo tra Dbeibah e Haftar per il controllo della National Oil Company del 2022 o la decisione della Camera dei Rappresentanti di Bengasi-Tobruk di sospendere il Primo Ministro Fathi Bashagha dal suo incarico.

² Il riferimento è ai fatti occorsi tra il 2021 e il 2023, come il generale reset mediorientale nato con il summit del Consiglio di Cooperazione del Golfo di al-Ula del gennaio 2021 – che ha messo fine alle tensioni intra-Golfo con il Qatar – e proseguito con il processo di riavvicinamento tra mondo arabo e Turchia. Altri importanti sono stati gli impatti portati dagli Accordi di Abramo, dalla guerra russo-ucraina, dalla guerra civile in Sudan e dal ritorno della Siria nella nuova legalità mediorientale dopo il summit di Riyadh della Lega Araba (maggio 2023).

supportando in maniera pragmatica Haftar, in quanto ritenuto lo strumento ideale per veder attuata tale strategia (Dentice, 2017).

Tuttavia, il fallito assedio di Tripoli ha definito uno spartiacque e indotto l'Egitto a riconsiderare il suo supporto unilaterale ad Haftar. Dapprima ha ricercato – senza troppa fortuna – alternative nella sfera militare libica (opzione preferita per evidenti contiguità ideologiche); in secondo luogo, ha proceduto con un graduale ma costante avvicinamento alla dimensione politica, ingaggiando rispettivamente Aguila Saleh, Speaker della Camera dei Rappresentanti di Bengasi-Tobruk (HoR), e poi Bashagha, Premier del Governo di Stabilità Nazionale (GNS) – oggi decaduto dalla carica per effetto dell'intesa tra Haftar e Abdulhamid Dbeibah, a capo del Governo di Unità Nazionale (GNU) (AA.VV., 2023).

Il riorientamento parziale che ne è seguito è stato dettato sia dalla ricerca spasmodica di Haftar di ampliare la sua personale base di supporto e autonomia rispetto all'Egitto (ora più vicino alla Russia e agli EAU), sia per la volontà della leadership cairota di ricercare una formula compromissoria che permettesse al Paese di ricercare un onorevole disimpegno dall'impegno massivo rappresentato dalla crisi libica. Questo cambio di rotta non solo ha consentito all'Egitto di perseguire un processo politico più inclusivo, ma ha anche contribuito a mitigare le differenze tra le fazioni libiche e a migliorare la sua capacità di mediazione nelle relazioni con gli altri attori esterni. A contribuire in ciò hanno giocato un ruolo centrale tutta una serie di fattori domestici in Egitto (grave crisi alimentare e socio-economica) e internazionali (impatti multidimensionali del Covid-19 e della guerra russo-ucraina) che ne hanno condotto ad un adeguamento della postura da una di tipo interventista ad una di gestione stessa della crisi. Un secondo fattore che ha motivato questo nuovo approccio sono state le considerazioni sorte intorno ai potenziali benefici economici che potrebbero derivare dalla stabilizzazione e dalla ricostruzione di Tripoli. In terzo luogo, anche il ruolo di mediazione che l'Egitto si è ritagliato all'interno di tale dinamica ha permesso al Cairo di poter continuare ad assumere una funzione rilevante e/o quantomeno di non perdere la sua influenza nella crisi anche a danno degli alleati (come in parte avvenuto in favore di Abu Dhabi) (Al-Anani, 2023).

Pertanto, se per l'Egitto una Libia stabile, autonoma e indipendente da influenze esterne, con un forte governo centrale in grado di esercitare i propri poteri e realizzare politiche concilianti e cooperative con i partner e i vicini sembra essere la soluzione ottimale nel lungo periodo, è plausibile ipotizzare che tale scenario sarà inverosimilmente raggiungibile nel breve o medio termine. Infatti, esistono ancora numerose variabili in grado di impedire avanzamenti concreti nel processo di risoluzione della crisi. Un grosso limite è dettato dalle dinamiche endogene al campo libico con le divisioni tra HoR e Alto Consiglio di Stato (HCS): nonostante lo sforzo egiziano e alcuni miglioramenti raggiunti sulla base costituzionale, permangono i disaccordi specie sulla presenza di candidati controversi, che hanno portato già al rinvio nel 2021 e rischiano di produrne un altro a tempo indeterminato. Non meno intricato è il piano della sicurezza, lì dove il ruolo delle milizie è enorme e una riforma del settore sicurezza – seppur fondamentale e fortemente sponsorizzata dal Cairo – rimane ostacolata dall'impossibilità di identificare un esercito nazionale unificato e indipendente dalle aspirazioni personali del leader politico di turno. Paradossalmente, il piano internazionale presenta le maggiori opportunità. All'interno del contesto di de-escalation regionali, il miglioramento dei rapporti tra Egitto e Turchia potrebbe favorire un nuovo momento, con il primo intenzionato, assieme alla comunità internazionale, a ricercare una posizione comune per stabilizzare la Libia (Saini Fasanotti, 2023; Happei, 2023). La questione è comprendere quanto il Cairo preferisca ancora mantenere lo *status quo* politico in Cirenaica o raccogliere i potenziali benefici di un governo libico stabile.

L'approccio mutevole degli EAU in Libia

Il ruolo degli Emirati Arabi Uniti nel Paese nordafricano, così come quello degli altri attori arabi del Golfo, risale alle prime fasi del 2011, ma esso è andato progressivamente mutando nel corso del decennio successivo. La Federazione ha interpretato il suo coinvolgimento in Libia come un capitolo importante dello scontro per l'egemonia mediorientale che li ha contrapposti (insieme ad Arabia Saudita ed Egitto) a Turchia e Qatar. Come nel caso egiziano, il tratto saliente dell'attivismo emiratino in Libia è stato il supporto a tutte quelle fazioni intenzionate ad avversare i movimenti di stampo islamista, nella maggior parte dei casi appartenenti alla grande famiglia della Fratellanza Musulmana. Non a caso, dopo il 2011, l'intero Nord Africa è stato il campo di battaglia centrale nel quale si è registrato il maggiore scontro ideologico tra la diarchia saudito-emiratina (a cui contribuiva anche l'Egitto) e il "terzo asse" turco-qatarino, con l'obiettivo di limitare il ruolo dell'Islam politico nell'intera area (Jacobs, 2020).

Questa postura ha trovato un suo primo e concreto sviluppo dal 2014, quando Abu Dhabi al fianco del Cairo ha sostenuto una *raid* aereo delle forze vicine ad Haftar contro alcuni obiettivi politici e militari in Tripolitania. Da allora, gli EAU, hanno alternato atteggiamenti unilaterali a slanci diplomatici, seppur orientati, per costruire alleanze ampie e pragmatiche (con Francia e Russia, oltre che con Egitto) per supportare finanziariamente, militarmente e politicamente l'azione di Haftar contro il GNA. Se questi sforzi hanno aiutato per lo più il Feldmaresciallo ad attirare nella sua sfera d'influenza buona parte dei territori di Cirenaica e Fezzan, grazie alla partita libica gli EAU hanno però guadagnato in peso, influenza e reputazione anche internazionale. Un sostegno che ha trovato quindi il suo acme nella quarta fase della guerra civile libica (2019-2020) (Badi, 2022).

Tuttavia, proprio dal fallito assalto a Tripoli, e in convergenza con il mutamento del panorama regionale e internazionale, Abu Dhabi ha modificato il suo approccio muscolare, passando da una postura fortemente assertiva ad una posizione più conciliante e votata – almeno all'apparenza – al dialogo con entrambe le fazioni libiche in lotta. Un pragmatismo in linea con il nuovo contesto locale e mediorientale, e votato alla ricerca di compromessi tra le parti in lotta. Tale processo è stato particolarmente evidente dal 2021, quando Abu Dhabi ha sostenuto il dialogo politico libico sponsorizzato dalle Nazioni Unite e ha mantenuto invariato tale approccio anche dopo il fallimento delle elezioni nel medesimo anno. Nonostante i mancati sviluppi e la tendenza alla cristallizzazione della crisi, nel dicembre 2022, gli EAU hanno ribadito la loro volontà nel sostenere gli sforzi del Rappresentante Speciale delle Nazioni Unite, Abdoulaye Bathily, per la stabilizzazione del Paese. Una dinamica favorita dal *reset* mediorientale intercorso tra il 2020 e il 2022 e continuato fino ai giorni nostri con il ripristino delle relazioni tra EAU, Arabia Saudita ed Egitto con Turchia e Qatar, ma anche dall'atteggiamento dello stesso Dbeibah nei confronti di Abu Dhabi. Il Premier del GNU ha infatti mostrato estremo pragmatismo tanto nei rapporti con gli alleati (ad es. ha sempre più sciolto la sua dipendenza dalle fazioni islamiste che lo appoggiavano a Tripoli) quanto nel raggiungere compromessi con i nemici (come quello raggiunto con Haftar nei confronti di Bashagha, ma anche e soprattutto sulla sostituzione di Mustafa Sanallah con Ferhat Bengdara alla guida della National Oil Company) (Badi, 2022; AA.VV. 2023).

Conclusioni

L'importanza di questi sviluppi, ma soprattutto la multidimensionalità degli impatti, dimostra quanto gli interessi perseguiti dagli attori esterni, anche quando alleati, possono essere suscettibili di reindirizzare lo scenario libico e i suoi allineamenti mediorientali. Ne è prova il crescente divario di posizioni tra Egitto ed EAU, orientati ormai da tempo a coltivare relazioni sempre più transazionali

e pragmatiche con diversi attori internazionali negli innumerevoli scenari di crisi in cui sono coinvolti. In quest'ottica, la Libia è un chiaro emblema del riorientamento complessivo, in quanto il Paese nordafricano è teatro di più crisi connesse (Sudan, questione migratoria, lotta al terrorismo). Pur ribadendo medesimi obiettivi, il Cairo e Abu Dhabi professano, su sponde opposte, *modus operandi* differenti in Libia così come altrove nella regione MENA allargata (Cafiero, 2023). Sebbene sia prematuro parlare di spaccature, è tuttavia in corso un disallineamento tra i due partner che ha portato l'Egitto a sostenere l'HoR e il GNS in funzione anti-GNU e a sganciarsi progressivamente da Haftar, il quale ha optato per la carta emiratina e russa. A ciò si aggiungono i riavvicinamenti in corso nella regione con Turchia e mondo arabo del Golfo e con l'Egitto, in un certo senso spinto, a dover rincorrere Ankara, non per piena volontà ma per necessario interesse a poter coltivare un ruolo nella partita libica e nelle altre situazioni in cui il Cairo ha contenziosi aperti con la potenza turca (Mediterraneo Orientale, Sudan e Mar Rosso). D'altro canto, la rinata sintonia tra Ankara e Abu Dhabi – così come il riavvicinamento di quest'ultima a Tripoli – è stato un fattore cruciale nell'impedire nuove escalation in Libia e nella regione MENA (Fishman, 2023).

In sintesi, le complessità dello scenario libico, così come le dinamiche regionali e internazionali in evoluzione, hanno avuto un impatto sulle strategie di Egitto ed EAU. Mentre l'impegno di Abu Dhabi in Libia sembra essere oggi più vincente rispetto a quello egiziano, è altresì vero che tale strategia potrebbe essere rischiosa senza un determinante coinvolgimento di mediazione del Cairo. Pertanto, l'imperativo per Egitto ed EAU sarà quello di tutelare i rispettivi interessi nazionali pur ricercando un bilanciamento tattico con quelli del partner regionale.

Bibliografia

- AA.VV. (2023). *Libia: una crisi pluridimensionale. Nuova roadmap, riallineamenti regionali e criticità del Maghreb profondo*. Paper congiunto dei Think Tank che partecipano al progetto di “Comunità italiana di Politica Estera”. Ministero Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI). <https://11nq.com/SBWDV>;
- Al-Anani, K. (2023). *Impacting Elusive Transitions: Egypt's Policy Toward Sudan and Libya*. Arab Center Washington DC. Consultabile su <https://acesse.dev/UNjrL>;
- Badi, E. (2022). *The UAE is making a precarious shift in its Libya policy. Here's why*. Atlantic Council. Consultabile su <https://url.app/7oFLA>;
- Cafiero, G. (2023). *Analysis: UAE, Egypt closer to different sides in Sudan conflict*. Al-Jazeera. Consultabile su <https://acesse.dev/LdSgC>;
- Dentice, G. (2017). *Egypt's Security and Haftar: al-Sisi's strategy in Libya*. In Arturo Varvelli (ed. by) *Libya's Political Stalemate: Why Addressing Migration is not Enough*. ISPI Dossier. Italian Institute for International Political Studies (ISPI). Consultabile su <https://acesse.dev/mz2pQ>;
- Fishman, B. (2023). *Perpetual Deadlock Is Limiting Libya's Potential*. The Washington Institute for Near East Policy. Consultabile su <https://acesse.dev/jabI9>;
- Happi, C. (2023). *Resolving Libya's Legitimacy Crisis: 2023 Elections as a Pathway for Peace and Democratisation?*. JOINT Briefs. N. 26. Consultabile su <https://acesse.dev/mCpGp>;
- Jacobs, A.L. (2020). *Gulf Rivalries and Great Power Competition in Libya*. The Arab Gulf States Institute in Washington (AGSIW). Consultabile su <https://acesse.dev/Y66zP>;
- Saini Fasanotti, F. (2023). *The chimera of elections in Libya. GIS Report*. Geopolitical Intelligence Services (GIS). Consultabile su <https://acesse.dev/ZS2yF>.

Osservatorio di Politica internazionale

Un progetto di collaborazione
tra Senato della Repubblica, Camera dei Deputati
e Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
con autorevoli contributi scientifici.

L'Osservatorio realizza:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico
per le relazioni internazionali

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche
e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Coordinamento redazionale:

Camera dei deputati

Servizio Studi – Dip. Affari esteri

Tel. 06 67604939

Email: st_affari_esteri@camera.it

Le opinioni riportate nel presente dossier
sono riferite esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.