

MIGRAZIONI E RELAZIONI ITALO-LIBICHE

Come uscire da questa *impasse**

di Ferruccio Pastore

(25 giugno 2008)

L'ACCORDO DI DICEMBRE E IL BOOM DELLE PARTENZE

Il 29 dicembre 2007, il ministro dell'Interno italiano, Giuliano Amato, e il suo omologo libico, Abdurrahman Shalgam, firmavano a Tripoli un'importante intesa in materia di controllo delle migrazioni irregolari e lotta al traffico di persone. Questo trattato coronava un anno di importanti sviluppi nelle relazioni italo-libiche, segnato in particolare da due accordi storici, quello raggiunto a ottobre da ENI per il rinnovo delle concessioni per 25 anni (20 miliardi di euro di investimenti programmati per i prossimi 10 anni) e l'intesa preliminare raggiunta dal ministro degli esteri Massimo D'Alema con il Colonnello Gheddafi in novembre, per la compensazione dei danni coloniali, comprendente l'impegno italiano a costruire un'autostrada litoranea dal confine libico con la Tunisia fino a quello con l'Egitto (costo stimato: 3 miliardi di euro).

L'accordo di dicembre sui controlli migratori – la cui contropartita materiale è rappresentata da sei motovedette che l'Italia dovrebbe dare in uso a Tripoli – può apparire poca cosa in confronto a queste due grandi intese strategiche. Ma non è così: a partire dall'accordo-quadro del 13 dicembre 2000 “in materia di lotta al terrorismo, al traffico di droga e all'immigrazione illegale”, sono state numerose le intese bilaterali in materia migratoria. Perlopiù si è trattato di accordi del tipo di quelli che i giuristi chiamano “in forma semplificata”, cioè conclusi dai rappresentanti dei due esecutivi, senza ratifiche parlamentari né pubblicazione, con un livello di informazione e dibattito pubblico ridotti al minimo.

* Questa nota rappresenta una sintesi dei principali risultati, in termini di *policy analysis*, di una missione di studio condotta dal 17 al 22 giugno in Libia da Ferruccio Pastore e Lorenzo Coslovi per conto del CeSPI, nel quadro del progetto “Managing Migration in the Neighbourhood of the EU and the US. Towards a Transatlantic Forum for Comparative Research and Policy Dialogue”, realizzato con il sostegno del German Marshall Fund of the United States. Nel corso della missione, il 18 giugno, a Tripoli, si è svolto il workshop su “New migration trends and policy challenges in the Mediterranean. A dialogue between European and North African experts”, organizzato congiuntamente dal CeSPI e dalla Academy for Graduate Studies libica.

Se si guarda all'indicatore più ovvio e immediato, quello che interessa più direttamente le autorità italiane, ossia il numero di migranti sbarcati in Sicilia, o ivi trasportati dopo operazioni di intercettazione e/o salvataggio in mare, questa sequela di accordi non ha prodotto risultati soddisfacenti. Come si vede nella tabella sottostante, infatti, il flusso di migranti irregolari e rifugiati giunti in Sicilia irregolarmente – in gran parte, presumibilmente, dalla costa libica – ha conosciuto un trend bruscamente crescente fino al 2002, una flessione nei due anni successivi, per poi subire una nuova impennata nel 2005 e rimanere su livelli elevati e sostanzialmente stabili fino al 2007.

Anno	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Migranti	2.782	5.504	18.225	14.017	13.594	22.824	21.400	20.165

Fonte: Elaborazioni CeSPI su dati Ministero dell'Interno.

L'accordo di dicembre 2007 aveva suscitato notevole interesse, anche in sede UE, e forti attese, in virtù della importante novità tecnica che esso contiene, ossia l'assenso da parte di Tripoli al pattugliamento congiunto delle acque territoriali libiche.

Nella prospettiva delle autorità italiane, ad oggi, i risultati sono stati ancora una volta deludenti: se gli sbarchi in Sicilia (inclusi, anche qui, i salvataggi in mare, anche all'interno della *Search and Rescue Area* libica, seguiti da trasferimento in territorio italiano) erano stati 2.087 nei primi cinque mesi del 2007, nel periodo corrispondente del 2008, sono balzati a 7.077. Un flusso più che triplicato nei mesi immediatamente successivi alla firma di un accordo che era stato presentato e percepito come risolutivo! Nel frattempo, le sei motovedette rimangono alla fonda in qualche porto italiano, in attesa che i libici si dichiarano pronti ad accettare il dono (oltre 6 milioni stanziati dal decreto-legge di rinfianziamento delle missioni all'estero del 31 gennaio 2008). Si possono capire la frustrazione e il disappunto espressi, in maniera insolitamente diretta, dalle autorità italiane.

LE RAGIONI DI UNA IMPASSE

Come si spiega l'*impasse*? Esistono almeno tre livelli di risposta che vanno considerati. In primo luogo, esistono spiegazioni di ordine contingente, legate alla situazione all'interno dell'amministrazione libica. Negli ultimi mesi, è stata infatti decisa una riorganizzazione del settore, con il trasferimento delle competenze sul controllo dell'operato della Guardia costiera libica, dal ministero dell'Interno (che peraltro non ha, da alcuni mesi, un titolare nel pieno esercizio delle sue funzioni) alla Marina militare. Al di là dei ritardi che genera, questo riassetto – che riflette spostamenti di equilibri politici difficili da decifrare all'interno del regime – potrebbe creare anche problemi tecnici. In effetti, l'accordo di dicembre era stato modellato sulle caratteristiche del ministero dell'Interno quale *implementing partner* sul versante libico. Non è detto che la Marina militare, che ovviamente non dispone di una presenza capillare a terra, sia in grado di applicare l'accordo in maniera appropriata ed efficace.

Un secondo livello di spiegazione è più profondo, di ordine culturale. La società e il sistema politico libico si sono affacciati da un tempo relativamente breve alla soglia di quella che noi occidentali chiamiamo "modernità". La colonizzazione italiana non ha certo favorito lo sviluppo di un'amministrazione autonoma e professionale. Negli ultimi decenni, la originale sperimentazione del regime in campo istituzionale non sembra aver prodotto risultati di particolare successo. Al di là

degli evidenti deficit di pluralismo e democrazia, persistono modalità di esercizio del potere e di assunzione delle decisioni ancora permeate di uno stile tradizionale, quello che un funzionario internazionale di stanza da alcuni anni a Tripoli ha definito “nomadic decision-making style”. Con questa formula, si vuole indicare uno stile decisionale estemporaneo e sommamente flessibile, difficile da conciliare con una cultura amministrativa e di governo impregnata dei principi di pianificazione e formalizzazione delle intese, quale quella che prevale attualmente in Europa. Vi sono sempre grossi rischi nel ricorrere a categorie culturali per spiegare sviluppi politici: il rischio di cadere in un determinismo culturalista è sempre in agguato. E’ un fatto, però, che quasi tutti i rappresentanti e gli osservatori europei dotati di una certa esperienza di Libia sottolineano – più o meno esplicitamente – l’esistenza di serie incomprensioni di fondo, generate da fattori di natura *lato sensu* culturale. Percezioni analoghe sono certamente diffuse anche tra gli interlocutori libici, alcuni dei quali sottolineano la sostanziale estraneità e i limiti dello stile “impersonale” del *decision-making* europeo.

PAESE DI IMMIGRAZIONE O PAESE DI TRANSITO?

Tutto questo rischia però di lasciare in ombra una spiegazione di importanza ancora maggiore e probabilmente decisiva del sostanziale stallo nelle relazioni italo-libiche (e, di conseguenza, euro-libiche) in materia migratoria. Si tratta di una spiegazione di ordine squisitamente politico, o meglio geopolitico.

Con una popolazione che supera a stento i sei milioni e una presenza immigrata di entità sconosciuta, ma stimata – a seconda delle fonti – tra uno e due milioni, la Libia è oggettivamente un grande paese di immigrazione. Questo peraltro non deve sorprendere, per un paese tanto ricco dal punto di vista minerario quanto povero da quello demografico. Nel Nord Africa, così come nel Golfo Persico o in Asia centrale, l’abbinamento petrolio-deserto produce la necessità di importare manodopera.

La popolazione immigrata in Libia è il frutto di una stratificazione ormai decennale. Alle prime ondate provenienti dai paesi arabi più vicini (Egitto, *in primis*), si sono aggiunte correnti successive, in arrivo dall’Asia (Filippine, India), dall’Europa orientale (Ucraina) e soprattutto dall’Africa sub-sahariana. Quest’ultimo flusso ha conosciuto una decisa crescita dalla metà degli anni Novanta, a causa di un mix di fattori di spinta (moltiplicarsi dei conflitti nella fascia saheliana, nel Golfo di Guinea e nel Corno) e di *pull factors* specifici. Tra questi ultimi, spicca la spettacolare conversione, da parte del leader libico, a una strategia panafricanista, accompagnata da clamorosi e reiterati inviti ai “fratelli africani” (“partners, not wage workers”, come recita una grande scritta di benvenuto, nella hall dell’aeroporto di Tripoli) a venire a lavorare sul suolo libico.

Ben presto, il sostanzioso flusso migratorio da sud ha generato reazioni negative nella società libica. Tristemente noti sono i fatti dell’autunno 2000, quando almeno 50 lavoratori immigrati africani, in provenienza principalmente da Ciad e Niger, furono uccisi dalla folla, nel corso di tumulti concentrati nella città di Az-Zawiyah. Questo gravissimo episodio, rivelatore di una intolleranza diffusa e radicata, unito a una crescita del tasso di disoccupazione tra gli autoctoni, ha indotto i primi ripensamenti critici della apertura indiscriminata all’immigrazione sub-sahariana.

L’intensificazione, grossomodo contemporanea, della pressione italiana ed europea sulla Libia, affinché questa rinforzasse i controlli in uscita e gli sforzi di controllo, hanno offerto al governo libico una ragione aggiuntiva per rovesciare, nei fatti, la politica di apertura preesistente.

Nei primi anni di questo decennio, le strategie negoziali italiane si sono basate su una comprensione inadeguata del contesto migratorio africano, libico in particolare. Rimane emblematica una

dichiarazione fatta nel luglio 2004 dal ministro dell'Interno dell'epoca, Giuseppe Pisanu, secondo cui “due milioni di disperati stanno attendendo in Libia di attraversare clandestinamente il Mediterraneo e venire in Europa”. L'errata interpretazione della condizione della popolazione straniera in Libia - vista come una presenza transitoria, interamente generata dall'attrazione esercitata dall'Italia e dall'Europa - non poteva che convenire alla Libia, che aveva tutto l'interesse a scaricare qualsiasi specifica responsabilità verso quella stessa popolazione migrante.

Più recentemente, l'accumulo di esperienza sembra aver favorito un superamento, da parte italiana, di questa distorta lettura del contesto migratorio libico. In particolare, in occasione della missione CeSPI a Tripoli nel giugno 2008, ci è parsa chiaramente prevalente una percezione della Libia come “paese di immigrazione”, che come tale dovrebbe assumere direttamente maggiori responsabilità ai fini della elaborazione di una politica *ad hoc*, strutturata e sostenibile, in materia di immigrazione e integrazione.

Da parte loro, le autorità libiche tengono un discorso articolato, che può talvolta apparire ambiguo. La retorica di vertice, cioè quella usata in ambito internazionale dal Colonnello Gheddafi, rimane coerentemente panafricanista. Ma, a livello interno, i rappresentanti libici, dai ministri fino ai funzionari, sembrano aver sposato una retorica anti-immigrazione che identifica nella presenza straniera, sub-sahariana in particolare, la radice di ogni problema della Libia contemporanea (disoccupazione, degrado urbano, diffusione di stupefacenti, prostituzione, AIDS, terrorismo, contrabbando: il catalogo degli addebiti è amplissimo). Inoltre, nel discorso ufficiale libico, l'immigrazione è sempre sistematicamente presentata esclusivamente come un *flusso di transito*, causato da un lato dal sottosviluppo africano, imputato ad antiche e moderne colpe occidentali, dall'altro dal *pull effect* generato dalla forte domanda di lavoro bassamente qualificato esistente in Europa meridionale.

Alla base di questa lettura del fenomeno, da parte libica, oltre a pregiudizi radicati, vi è probabilmente anche il timore di trovarsi schiacciati in un ruolo di *buffer state*, senza difese verso una “invasione” da sud e privo di sbocchi migratori verso nord.

DALLO “SCARICABARILE” A UNA VERA PARTNERSHIP STRATEGICA?

Questo “conflitto di interpretazioni” da parte di due paesi di immigrazione, entrambi riluttanti ad accogliere e integrare flussi migratori dall'Africa, rischia di tradursi – come in parte è già avvenuto in passato – in uno “scaricabarile” continuo, in uno sterile rimpallo di responsabilità storiche, politiche ed economiche, in una cooperazione di facciata priva di effetti concreti sul terreno (fatta eccezione per un innegabile inasprimento del trattamento di migranti e rifugiati africani).

A lungo termine, un esito simile non è nell'interesse di nessuna delle parti in causa. Tanto la Libia quanto l'Italia, ma più in generale l'Europa, sono aree di immigrazione, che condivideranno un forte bisogno di lavoro straniero nei decenni a venire. Questa condizione comincia peraltro ad essere condivisa da altri paesi nord-africani, anche quando questi (come il Marocco o l'Egitto) rimangono contemporaneamente esportatori di manodopera. La segmentazione del mercato del lavoro esiste - e spiega questi paradossi - anche sulla riva meridionale del Mediterraneo.

Comprendere e accettare questo fatto, ponendolo alla base di qualsiasi relazione, bilaterale e multilaterale, è una condizione essenziale affinché la cooperazione – oggi con la Libia, domani con altri paesi della riva sud – superi una stagione prevalentemente declaratoria e centrata solo sulla dimensione repressiva, ed entri in una fase più equilibrata, efficace e sostenibile.

Questo significa esigere da Tripoli il rispetto di standard chiari e progressivamente crescenti in materia di trattamento di migranti e rifugiati, fornendo nel contempo alle autorità libiche gli

incentivi, il *training* e la strumentazione necessari per adeguarsi a tali standard. Ma significa anche riconoscere la fondatezza di alcune preoccupazioni libiche, per esempio quelle relative ai flussi migratori forzati originati, in un passato recente e in un futuro probabile, dai numerosi focolai di crisi distribuiti lungo la cintura saheliana. Una cooperazione euro-libica strategicamente più lungimirante in materia migratoria dovrebbe dunque collocarsi organicamente all'interno di una strategia di stabilizzazione e sviluppo della regione saheliana, necessaria in sé, ma utile anche a rassicurare i partner nord-africani.

Passare dalla fase della cooperazione di facciata e dello scaricabarile alla costruzione di una partnership strategica significa anche rendersi conto delle debolezze strutturali della società e dell'economia libica, eccessivamente dipendente da *export* energetico e importazione di quasi tutto il resto, lavoro compreso. E rendersi conto che queste debolezze strutturali rischiano di compromettere, a lungo termine, anche gli interessi italiani ed europei.

Una simile consapevolezza dovrebbe ispirare un ripensamento radicale della cooperazione economica italiana ed europea in Libia. Segnali positivi in questo senso si vedono già nel settore privato, con la recente adozione di un nuovo approccio – meno “caritatevole” e più partecipativo - da parte di ENI ai programmi sociali in terra libica. Anche la cooperazione pubblica allo sviluppo dovrebbe avviare una riflessione, esplorando per esempio alternative consensuali ed economicamente più virtuose al “dono di compensazione” dell'autostrada costiera, la cui rilevanza strategica per il futuro della Libia è perlomeno da approfondire.

Avviare una riflessione a questo livello sarebbe certamente molto impegnativo, ma forse meno frustrante dello status quo. In ogni caso, ci sembra che un tale salto di qualità sia imposto dall'importanza (passata, presente e, potenzialmente, futura) delle relazioni attraverso il Canale di Sicilia, oggi ridotto a triste scenario di una strage quotidiana.