



ANNA LUCIA VALVO*

LA POLITICA ESTERA E DI DIFESA DELLA UE: IL CASO LIBICO

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. Il contesto giuridico. – 3. Le Risoluzioni ONU. – 4. Le vere ragioni dell'aggressione alla Libia. – 5. La politica estera e di difesa dell'Unione europea.

1. Considerazioni introduttive

«Dum Romae consulitur, Saguntum expugnatur»: la celebre frase di Tito LIVIO si adatta perfettamente all'Unione europea di oggi che, attraversata da divisioni e rivendicazioni nazionali, lascia presagire un futuro incerto se non addirittura una sua pur improbabile dissoluzione e benché, come anche è stato detto, «è difficile immaginare un futuro senza una qualche organizzazione europea»¹, non soltanto l'attuale assetto politico-istituzionale rimanda l'immagine di una UE sull'orlo del precipizio ma, per quanto ora specificamente interessa, una effettiva politica estera e di sicurezza europea, appare più improbabile che mai.

I noti accadimenti che hanno contrassegnato la crisi libica “conclusasi” con la barbara uccisione (il 20 ottobre 2011) del suo *leader* Mu'ammar GHEDDAFI e la consueta incapacità (o mancanza di volontà) degli Stati membri dell'Unione europea di agire in maniera unitaria, offre l'occasione per formulare qualche riflessione sulla deprimente situazione europea in materia di politica estera e di difesa.

Preliminarmente, si ritiene utile specificare che tutte le argomentazioni utilizzate per tentare di spiegare il sostanziale fallimento della politica estera dell'Unione europea non trovano il loro fondamento in una prospettiva di partenza antieuropea ma sono la risultante di un *approccio* analitico, basato sull'analisi giuridico-normativistica del Trattato di Lisbona privo di pregiudizi e, soprattutto, del tutto avulso da pulsioni emotive legate alla vuota retorica della speranza di una maggior diffusione della democrazia e dei diritti e delle libertà

* Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea nella Facoltà di Scienze economiche e giuridiche dell'Università degli Studi della Sicilia Centrale “Kore” di Enna. Avvocato del Foro di Roma.

¹ Così G. AMATO, *Un amore difficile*, in AMATO-GALLI DELLA LOGGIA, *Europa perduta?*, Bologna, 2014, p. 11.

fondamentali, ovviamente nell'accezione *occidentale* dei termini, ma in aree differenti da quella occidentale.

Per esigenze di onestà intellettuale, è appena il caso di dire che quello della Libia è stato uno dei tanti (troppi) casi rappresentativi di una situazione di guerra aperta, con la precisazione che non si è trattato di una guerra-sanzione e né di una guerra-rivoluzione.

Si è trattato semplicemente e tragicamente di una ulteriore guerra di aggressione (come molte altre ve ne sono state nei recenti anni trascorsi e sempre ad opera degli stessi soggetti) che in alcun modo ha trovato collocazione, giustificazione e legittimazione politica e men che meno giuridica; guerra di aggressione ancor più inaccettabile perché scatenata per evidenti volontà di rapina, di impossessamento delle risorse naturali dello Stato vittima della altrui preordinata aggressione armata; ivi compresa quella di alcuni Stati membri dell'Unione europea.

2. Il contesto giuridico

Brevemente, ma necessariamente, occorre riassumere gli accadimenti che nel 2011 hanno tragicamente mutato, in peggio, le sorti della Libia non senza aver prima precisato che l'aggressione alla Libia da parte dei *soliti noti* non è stata determinata dalla necessità di intervenire a tutela dei diritti e delle libertà fondamentali violati dal regime di GHEDDAFI e né dall'intenzione di intervenire a tutela degli *insorti* le cui *pacifiche* manifestazioni erano state represses dal governo in carica (e sempre che, giuridicamente parlando, tali *nobili* motivazioni avessero potuto costituire una scriminante riconducibile a pur inesistenti norme di diritto internazionale, che avessero legittimato l'intervento)².

Esperti e studiosi avevano generalmente escluso la possibilità che le rivolte del 2011, indicate con massmediatico (e superficiale) entusiasmo come “primavera arabe”³ (che non hanno niente a che vedere con i fatti di Libia), potessero riguardare anche la Libia. E tale convincimento era basato sulla circostanza che il potere di GHEDDAFI, fondato soprattutto su un sistema che prevedeva sussidi e benefici sociali e, dunque, essenzialmente la redistribuzione delle ricchezze nazionali e un sistema di sicurezza diretto a reprimere oppositori politici e movimenti *islamisti*⁴, sarebbe stato immune dall'*effetto domino*.

Quanto accaduto fra il 17 e il 20 febbraio sembrava uno dei tanti episodi che nel corso degli anni aveva visto contrapporsi i giovani libici con le forze di sicurezza.

Così non è stato e le ragioni sono facilmente intuibili e si tratta di ragioni che, come oltre si dirà, non hanno niente a che vedere con il diritto internazionale, la cui interpretazione da parte di taluni Stati è, a dir poco, fantasiosa.

Nelle consapevolezza dell'inutilità del voler far prevalere principii e norme di diritto internazionale sul violento e prevaricante egoismo politico degli Stati occidentali, e volendo, tuttavia, restare ancorati ad una ormai pur desueta esigenza di legalità come preminente criterio informatore dei rapporti fra gli Stati, si ritiene utile ribadire come uno dei fondamenti del diritto internazionale sia l'indipendenza politica, l'integrità territoriale e

² Si veda, in argomento, A. SINAGRA, *L'intervento militare in Libia e il diritto internazionale*, in *Atti del Convegno in memoria di Luigi Sico*, Napoli, 2011, pp. 499-507; A. BERNARDINI, *L'aggressione della Libia, crimine internazionale dei "forti", dunque impunito e la replica bramata contro la Siria*, in *Riv. coop. giur. int.*, 42, Milano, 2012, pp. 9-55.

³ Cfr., in argomento, A. CANTARO (a cura di), *Dove vanno le primavere arabe?*, Roma, 2013.

⁴ Cfr. L. MARTINEZ, *The Libyan Paradox*, Londra, 2007.

Puguaglianza sovrana degli Stati ed il conseguente e necessario (quasi naturale) obbligo per gli altri Stati di non ingerenza negli affari interni.

E poiché, giuridicamente parlando (per quel che può valere), la reazione del governo del Colonnello GHEDDAFI diretta ad arginare e reprimere la rivolta all'interno del Paese era del tutto legittima, è necessario (sempre per quel dovere di onestà intellettuale di cui si è detto) ribadire che gli *insorti* libici senza il sostegno degli Stati occidentali (che si spinsero a riconoscere gli *insorti* come *governo legittimo* dello Stato) e l'interferenza da parte di questi ultimi nella guerra civile che si andava consumando nel territorio libico, non sarebbero mai riusciti a sovvertire l'*ordine costituito* e, dunque, a realizzare il prefigurato mutamento dell'ordinamento interno⁵.

3. Le Risoluzioni ONU

Nel contesto delineato e sempre per mantenersi nel solco dell'analisi giuridica, un accenno va fatto alle singolari Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Nella necessaria considerazione dei mutamenti intervenuti nel modo di sentire della coscienza giuridica collettiva della generalità degli Stati, si può pure convenire sul rilievo che la difesa di fondamentali ed essenziali diritti degli individui e delle collettività, pregiudicati da violazioni rilevanti, massicce e continuative, possa esser considerata un valore preminente rispetto a quello espresso dal principio che pone un divieto di ingerenza negli affari interni dello Stato.

Tuttavia, tale non è stato il caso della Libia in cui la cui fragilità delle argomentazioni "umanitaristiche" a sostegno dell'intervento militare sono sotto gli occhi di tutti.

Come si è detto, in Libia si è verificato un fenomeno insurrezionale (comunque organizzato e sostenuto dall'esterno) contro il governo legittimo; fenomeno che riguardava esclusivamente la competenza interna dello Stato.

Tuttavia, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, invocando come un *mantra* la necessità (e legittimità) dell'intervento quando si è in presenza di minacce alla pace e alla sicurezza internazionale di cui al Capitolo VII dello Statuto dell'ONU e ai suoi notori poteri taumaturgici, ha preteso di intervenire, adottando improbabili Risoluzioni, nei confronti della Libia per fatti interni di sua esclusiva pertinenza⁶.

⁵ Cfr. BERNARDINI, *Aggressione alla Libia*, cit., che a p. 15 chiarisce che «La rivolta, l'insurrezione, la rivoluzione possono conseguire vittoria totale o parziale (su parte del territorio) e, in caso di situazione di fatto nuova *consolidata* (effettività), il mutamento si afferma nella realtà internazionale: ma questo risultato deve essere raggiunto da rivoltosi, insorti, rivoluzionari con forze fundamentalmente proprie, nel divieto di ingerenza e interventi di Stati terzi (interventi di questi a favore del governo costituito sarebbero leciti in caso di supporto attivo – per sé illecito – dall'esterno agli insorti)».

⁶ Sulla illegittimità della condotta del Consiglio di Sicurezza nella vicenda della Libia, si veda U. VILLANI, *Aspetti problematici dell'intervento militare nella crisi libica*, in *Dir. um. dir. int.*, 2011, pp. 369-432, il quale, con il consueto garbo e la consueta chiarezza si esprime nel senso che «Almeno a prima vista, l'intervento militare – a differenza dell'aggressione anglo-statunitense all'Iraq del 2003 – sembra riconducibile al sistema della Carta e, quindi, legittimo. Peraltro, un più attento esame della vicenda libica (per come sinora si è sviluppata) induce, a mio avviso, a nutrire dubbi sulla legittimità dell'azione militare, nonché sulla condotta dello stesso Consiglio di sicurezza», e ancora «Pur a voler considerare legittima la risoluzione 1973, la condotta degli Stati intervenuti e della NATO si presta a una valutazione di illiceità, in quanto, per vari aspetti, essa appare difforme dagli obiettivi di tale risoluzione e dai mezzi da essa consentiti». In argomento si veda anche P. PICONE,

Con la prima Risoluzione, n. 1970 del 26 febbraio 2011, il Consiglio di Sicurezza condannava la violenza e l'uso della forza contro civili e la massiccia e sistematica violazione dei diritti umani e, in base all'art. 41 della Carta, esigeva una cessazione immediata della violenza oltre che l'adozione di misure che andassero incontro alle legittime richieste della popolazione (è appena il caso di ricordare che le "legittime" richieste della popolazione riguardavano essenzialmente il cambiamento violento di regime e non si vede in che modo il governo legittimo poteva accettare una richiesta del genere⁷).

Con la seconda Risoluzione, la n. 1973 adottata il 17 marzo successivo, il Consiglio di Sicurezza autorizzava l'impiego della forza da parte degli Stati membri e decideva il divieto di tutti i voli (*no fly zone*) nello spazio aereo libico.

4. Le vere ragioni dell'aggressione alla Libia

Si è detto che le ragioni dell'aggressione alla Libia non hanno niente a che vedere né con il diritto internazionale e né con le ragioni asseritamente umanitarie.

Al di là di ogni commento su alcune discutibili scelte del Colonnello GHEDDAFI, un'analisi sconcertante delle vere ragioni sottese alla turpe aggressione alla Libia viene offerta in due scritti particolarmente interessanti nei quali, con dovizia di particolari, entrambi gli Autori evidenziano come le ragioni dell'aggressione attingono alla questione dei fondi statali investiti dalla Libia all'estero e alla volontà di GHEDDAFI di realizzare il processo di affrancamento del Continente africano dalla persistente politica colonialista degli Stati occidentali⁸.

A quanto sembra, il petrolio non è stata l'unica ragione della guerra in Libia; la ragione principale sono stati i capitali che lo Stato libico aveva investito all'estero, i fondi sovrani gestiti dalla *Libyan Investment Authority* stimati in circa 70 miliardi di dollari e forse anche di più⁹ (in Italia gli investimenti della Libia riguardano UniCredit Banca, Finmeccanica ed Eni).

La gestione dei fondi sovrani aveva evidentemente creato un nuovo meccanismo di potere e corruzione che GHEDDAFI aveva provato a gestire con la proposta di destinare al popolo libico 30 miliardi di proventi petroliferi. Proposta che, tuttavia, aveva determinato ulteriori contrasti all'interno dell'apparato governativo.

Di tali contrasti si sono prevalsi sia gli Stati Uniti che l'Europa i quali del tutto inopinatamente hanno congelato, rispettivamente, trentadue miliardi di dollari in banche USA gli Stati Uniti e quarantacinque miliardi di fondi sovrani l'Unione europea.

La manovra non aveva soltanto scopo di carattere predatorio ma era diretta anche e soprattutto a boicottare il piano di investimenti libici in Africa diretti anche alla realizzazione del

Considerazioni sulla natura della risoluzione del Consiglio di Sicurezza a favore di un intervento "umanitario" in Libia, in *Dir. um. dir. int.*, 2011, pp. 213-231.

⁷ Come osserva U. VILLANI, *Aspetti problematici dell'intervento militare nella crisi libica*, cit., «... in realtà la crisi libica consiste in una guerra civile, nella quale degli "insorti" (armati e sostenuti, secondo varie fonti d'informazione, da potenze straniere) si contrappongono al governo "legittimo"».

⁸ Si vedano M. DINUCCI, *La rapina del secolo: l'assalto dei "volenterosi" ai fondi sovrani libici*, sul sito internet www.voltairenet.org (22 aprile 2012) e J. P. POUGALA, *Le vere ragioni della guerra in Libia*, sul sito internet www.cing.it (28 marzo 2011).

⁹ «Quando la LIA è stata costituita nel 2006, disponeva di 40 miliardi di dollari. In appena cinque anni, ha effettuato investimenti in oltre cento società nordafricane, asiatiche, europee, nordamericane e sudamericane: holding, banche, società immobiliari, industrie, compagnie petrolifere e altre», così M. DINUCCI, *La rapina del secolo*, cit.

primo satellite africano e, soprattutto, di tre organismi finanziari riconducibili all'Unione africana: la Banca africana di investimento, con sede a Tripoli; il Fondo monetario africano, con sede a Yaoundé (Camerun); la Banca centrale africana, con sede ad Abuja (Nigeria)¹⁰.

Il Colonnello GHEDDAFI aveva deciso di assicurare al Continente africano la copertura universale per la telefonia, la televisione, la radiodiffusione e per molteplici altre applicazioni, come la telemedicina e l'insegnamento a distanza.

Il progetto affonda le radici nel 1992, allorché 45 Paesi africani fondano la RASCOM (*Regional African Satellite Communications Organization*) per realizzare il primo satellite africano di telecomunicazioni e consentire l'affrancamento dalle reti satellitari statunitensi ed europee con conseguente abbassamento dei costi delle comunicazioni nel Continente¹¹. Con questo progetto, dunque, GHEDDAFI ha fatto perdere all'Occidente non solo 500 milioni di dollari all'anno, ma anche e soprattutto i miliardi di dollari di debiti e di interessi che questo debito permetteva di generare all'infinito con quel che ne conseguiva in termini di assoggettamento dell'Africa nei confronti dei Paesi occidentali¹².

Stando così le cose, è chiaro che l'Unione europea e gli Stati Uniti “non ci potevano stare” e hanno colto immediatamente l'occasione per eliminare un nemico (ex amico) diventato scomodo.

5. *La politica estera e di difesa dell'Unione europea*

Anche l'Unione europea, dunque, già insignita di un improbabile Nobel per «... l'impegno coronato da successo per la pace, la riconciliazione e per la democrazia e i diritti

¹⁰ «Lo sviluppo di tali organismi permetterebbe ai paesi africani di sottrarsi al controllo della Banca mondiale e del Fondo monetario internazionale, strumenti del dominio neocoloniale, e segnerebbe la fine del franco CFA, la moneta che sono costretti a usare 14 paesi, ex-colonie francesi. Il congelamento dei fondi libici assesta un colpo fortissimo all'intero progetto. Le armi usate dai “volenterosi” non sono solo quelle dell'operazione bellica “*Protettore unificato*”»: così M. DINUCCI, *La rapina del secolo*, cit. E ancora: «I 30 miliardi di dollari sequestrati da Obama appartengono alla Banca Centrale Libica ed erano previsti quale contributo finanziario libico alla costruzione della Federazione Africana attraverso tre progetti guida: a) la Banca Africana di Investimenti a Sirte in Libia; b) la creazione nel 2011 del Fondo Monetario Africano (FMA) con un capitale di 42 miliardi di dollari, con sede a Yaoundé in Camerun; c) la Banca Centrale Africana, con sede a Abuja in Nigeria, la cui prima emissione della moneta africana decreterà la fine del Franco CFA, la moneta con cui Parigi mantiene il controllo su alcuni paesi africani da oltre 50 anni. È quindi comprensibile, una volta di più, la rabbia di Parigi contro Gheddafi. Il FMA dovrebbe sostituire in toto le attività sul territorio africano del FMI, che con soli 25 miliardi di dollari di capitale ha messo in ginocchio tutto il continente con privatizzazioni discutibili, come l'obbligo per i paesi africani di passare da forme di monopolio pubblico a monopoli privati. Persino gli stessi paesi occidentali hanno bussato alla porta per essere ammessi come membri del FMA. Però, il 16-17 dicembre 2010 a Yaoundé, all'unanimità gli africani hanno respinto questa bramosia, stabilendo che solo i paesi africani potevano essere membri di questo FMA»: così J. P. POUGALA, *Le vere ragioni della guerra in Libia*, cit.

¹¹ «Telefonare da e verso l'Africa presentava all'epoca le tariffe più care al mondo, perché esisteva un'imposta di 500 milioni di dollari che ogni anno l'Europa incassava sulle conversazioni telefoniche, anche all'interno di uno stesso paese africano, per il passaggio delle comunicazioni sui satelliti europei come Intelsat. Un satellite africano veniva a costare 400 milioni di dollari da sborsare una volta sola, eliminando così il versamento annuale di 500 milioni per avere in affitto i satelliti europei», così J. P. POUGALA, *Le vere ragioni della guerra in Libia*, cit.

¹² Per non tacere del fatto che GHEDDAFI ha, di fatto, impedito, rifiutandosi di farne parte, la realizzazione dell'UPM (l'Unione per il Mediterraneo).

umani»¹³, tradendo biecamente i suoi, solo enfaticamente enunciati, obiettivi e principi di pace e rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, ha partecipato attivamente alla rapina – è proprio il caso di dirlo – a mano armata nei confronti della Libia evitando accuratamente di assumere una posizione unitariamente europea e con la Francia, Stato membro fondatore della UE, che insieme con Gran Bretagna (e Stati Uniti), lungi dall'evitare la guerra se ne è fatta promotrice.

Anche e soprattutto in materia di politica estera e di difesa, l'Unione europea si presenta per quello che è: un personaggio in cerca d'autore di pirandelliana memoria che, in una sorta di autocompiacimento della fase di declino che sta vivendo, si trova imbrigliata in logiche strumentali e in interessi di potere di incerta quanto oscura provenienza che le impediscono di andare avanti.

E benché la politica estera (e di difesa) possa rappresentare un importante fattore di integrazione fra gli Stati membri, anche nelle previsioni del Trattato di Lisbona questa è rimasta a livello di cooperazione intergovernativa. Quanto alla asserita eliminazione della divisione in “pilastrì”, non val la pena spendere commenti.

All'interno del Trattato di Lisbona la politica estera e di sicurezza comune ha una collocazione ben definita ed è contenuta nel Titolo V del Trattato sull'Unione europea intitolato «disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione e disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune».

Come previsto all'art. 21 del Trattato, gli obiettivi e le competenze della UE sull'azione esterna e dunque in materia di politica estera, definiti, peraltro, in modo piuttosto generico, consistono nella salvaguardia dei suoi valori e dei suoi interessi fondamentali ... nel sostenere e consolidare la democrazia, lo Stato di diritto e i diritti dell'uomo ... nel (sic!) preservare la pace, prevenire i conflitti ... conformemente agli obiettivi e ai principi della Carta delle Nazioni Unite

Come è noto, il compito di definire gli interessi e gli obiettivi strategici dell'Unione, oltre che gli orientamenti generali della PESC, spetta al Consiglio europeo che ovviamente delibera all'unanimità (su raccomandazione del Consiglio) mentre l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza (e la Commissione) «possono presentare proposte congiunte al Consiglio».

Nel caso della Libia, dunque, come di consueto, l'Unione europea non ha partecipato alle operazioni militari (di guerra di aggressione) a titolo, appunto, di Unione europea ma ha preso parte alla operazione NATO *Unified Protector* (definita dall'allora Segretario Generale RASMUSSEN «uno dei più grandi successi nella storia della NATO») e alla missione EUFOR Libia avviata con la *Decisione* 2011/210/PESC (relativa all'operazione militare dell'Unione europea a sostegno di operazioni di assistenza umanitaria in risposta alla situazione di crisi in Libia) del 1° aprile 2011¹⁴ il cui Comando operativo era a Roma.

La UE, dunque, con la citata missione EUFOR Libia, il cui obiettivo, a norma dell'art. 1 della citata *Decisione* istitutiva, era di dare appoggio ai mandati di cui alle Risoluzioni n. 1970 e n. 1973 (2011) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, non solo si è resa complice dell'attuazione delle illegittime Risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza

¹³ Cfr. A. L. VALVO, *A proposito di un improbabile Nobel per la pace*, in *KorEuropa*, 1, 2012.

¹⁴ Le azioni comuni (insieme con le posizioni comuni) rappresentano i principali strumenti della PESC. Le azioni comuni, disciplinate dall'art. 28 del Trattato sull'Unione europea sono dirette ad affrontare specifiche situazioni (come il caso della Libia) nelle quali si ritiene necessario un intervento diretto e “operativo” dell'Unione.

dell'ONU e di cui si è detto, ma non ha condotto alcuna azione riconducibile ad una azione di politica estera e di difesa europea.

In generale, le varie iniziative militari promosse dall'Unione europea se, da un canto, vanno riferite alle autonome determinazioni governative di taluni Stati membri esse, d'altro canto, non riflettono né motivazioni e né obiettivi di quella che potrebbe definirsi una specifica e unitaria politica estera e di difesa europea.

Politica di difesa, infatti, significa capacità e volontà unanime di disporre di *strumenti* militari unitari comandati e coordinati a livello di Unione europea e rivolti a garantire la protezione del territorio e degli Stati membri dell'Unione¹⁵; cosa di cui la UE non dispone affatto.

Si segnala inoltre la contraddittorietà, quando non improcedibilità, di una pretesa politica unitaria di difesa che deve svolgersi nel quadro e in coordinamento con il sistema e gli obblighi derivanti dal Trattato dell'Atlantico del Nord e per il quale le decisioni politiche e operative vengono assunte fuori dal quadro istituzionale dell'Unione europea (e anche fuori dal quadro istituzionale della NATO) e ciò indipendentemente dai profili di legittimità internazionali di taluni interventi della NATO che poi *ex post* il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha ritenuto di convalidare, aggiungendo illegittimità a illegittimità.

¹⁵ Lo stesso meccanismo che prevede l'obbligo di ciascuno Stato membro di intervenire militarmente in difesa di un altro Stato membro dell'Unione che ne avesse necessità (clausola di legittima difesa), è cosa ben diversa da una politica unitaria di difesa ed è cosa rappresentativa di ciò che costituisce l'essenza e la ragione di qualsiasi accordo internazionale di alleanza o mutua assistenza militare.