

LA MISSIONE DI POLIZIA DELL'UNIONE EUROPEA NEI TERRITORI PALESTINESI

La Missione di polizia dell'Unione europea per i Territori palestinesi (Eu-pol Copps) è la più lunga missione di gestione di crisi civili portata avanti dall'Ue. Fu lanciata all'indomani della Seconda Intifada, a gennaio 2006, su invito dell'Autorità palestinese (Ap) come parte della Politica di sicurezza e di difesa comune (Psdc) dell'Ue e a sostegno del piano di pace proposto dal Quartetto per il Medio Oriente¹. Da allora, l'obiettivo della missione è stato quello di sostenere la nascita di uno Stato palestinese indipendente e democratico attraverso la costituzione di una forza di polizia stabile ed efficace, che il popolo palestinese senta propria, e in conformità con i migliori standard internazionali. A tal fine, alla missione è stato affidato l'incarico di affiancare e fornire consulenza alla polizia civile palestinese, di coordinare e facilitare gli interventi dell'Ue, degli Stati membri e di ogni altro sostegno internazionale alla polizia palestinese e di fornire consulenza su elementi di giustizia penale collegati a essa².

Nel corso degli anni la missione ha garantito un'ampia formazione, locale e internazionale, incluso il sostegno al rafforzamento delle capacità della polizia palestinese. Ha dotato inoltre la Ap di veicoli e apparecchiature migliori, di dotazioni sia *hardware* che *software*, come telecamere per il controllo del traffico e programmi per il controllo della droga, e ha contribuito al miglioramento e al potenziamento delle stazioni di polizia. La missione ha fornito anche consulenza e supporto tecnico alla *Family Protection Unit* della polizia palestinese e al *Palestine College of Police Sciences* a Gerico, responsabile della formazione della polizia palestinese. Nel 2008 le attività della missione sono state ampliate fino a occuparsi anche dello Stato di diritto, sebbene senza una pianificazione adeguata, un mandato chiaro e un *budget*³.

¹ Per un'analisi completa, cronologica e tematica delle fasi dell'evoluzione dell'Autorità palestinese, compresa la seconda Intifada, vedi A. Tartir e B. Challand, «Palestine», E. Lust (a cura di), *The Middle East*, London, CQ Press and Sage, 2016, pp. 707-736.

² Ue, *Council joint action 2005/797/CFSP on the European Union police mission for the Palestinian Territories*, 14 novembre 2005.

³ D. Bouris, *The European Union and occupied Palestinian Territories: Statebuilding without a state*, London, Routledge, 2014, p. 122.

A tal fine, sulla base della propria valutazione del Sistema giudiziario penale palestinese, la missione ha finanziato i tribunali, il sistema penitenziario, il ministero della Giustizia, l'Alto consiglio giudiziario, il Procuratore generale e l'Ordine degli avvocati palestinesi. La missione ha dato un particolare contributo nella redazione di testi legislativi e nel promuovere la cooperazione fra forze di polizia e il principio di responsabilità all'interno della polizia locale⁴ (Interviste 2 e 3).

L'Ue considera questa missione una «storia di successo» e «una delle migliori 12 missioni civili (Psdc)»⁵. Innanzitutto, il semplice fatto che l'Ue sia riuscita a indurre Stati Uniti, Israele e Autorità palestinese a concordare con la sua intenzione di dare inizio a una missione di Psdc è già stato salutato come un risultato di per sé. Il semplice dispiegamento della missione, così viene argomentato, ha permesso «di rompere con il preconetto di essere un “finanziatore, ma non un attore”» (El-Din 2017 cit., p. 131) e quindi di aumentare la propria visibilità e il proprio ruolo nel processo di pace in Medio Oriente. Inoltre l'Ue è orgogliosa di aver fornito supporto tecnico alla polizia palestinese e alle altre parti interessate al settore della sicurezza e alla giustizia palestinesi con il pieno coinvolgimento della popolazione locale⁶. Insieme ad altri donatori, in modo particolare gli Stati Uniti, l'Ue e Eupol Copps hanno aiutato la Ap a ristabilire la sicurezza civile e il controllo in alcune parti della Cisgiordania. Non solo l'Ap, ma anche il governo di Israele sembra attualmente soddisfatto dei risultati di Eupol Copps⁷ (Bouris cit., p.112).

La realtà politica attuale, tuttavia, non potrebbe essere più lontana da uno Stato palestinese indipendente e democratico a sostegno del quale l'Ue ha, in primo luogo, pianificato la sua missione. Dal 2007, e nonostante i molteplici accordi, compreso l'accordo di riconciliazione firmato al Cairo nell'ottobre del 2017, le relazioni tra i palestinesi sono frammentarie e profondamente frazionate tra la Striscia di Gaza controllata da Hamas e la Cisgiordania governata dalla Ap (anche se entrambe le parti rimangono, in ultima analisi, sotto il controllo dell'occupazione militare israeliana). La Cisgiordania non ha un potere legislativo operativo in quanto le ultime elezioni parlamentari si sono tenute nel 2006 e la Ap governa attraverso i

⁴ A. El-Din, *EU security missions and the Israeli-Palestinian conflict*, London, Routledge, 2017.

⁵ M. Hatzigeorgopoulos, *Eupol Copps: One of the best civilian Csdp missions?*, 2013; <https://isiseurope.wordpress.com/2013/10/31/eupol-coppsone-of-the-best-civilian-csdp-mission>

⁶ Ue, *Eupol Copps-Police and rule of law mission for the Palestinian Territories*, febbraio 2015; http://eeas.europa.eu/archives/docs/csdp/missions-and-operations/eupol-copps-palestinian-territories/pdf/factsheet_eupol_copps_en.pdf

⁷ D. Bouris, *The European Union's role in the Palestinian Territories: Statebuilding through security sector reform?*, «European Security», 2012, 21, pp. 257-271; <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09662839.2012.665804>

decreti del presidente il cui mandato è scaduto nel 2009. Inoltre, la situazione dei diritti politici continua a peggiorare a causa della repressione degli oppositori politici, mentre il controllo sui media e le organizzazioni della società civile restano importanti⁸. Il sostegno internazionale ha aiutato l'Ap a riportare la legge e l'ordine, ma ha anche «rafforzato il controllo militarizzato e le tendenze autoritarie all'interno del regime»⁹. Infine, il processo diplomatico verso la soluzione a due Stati è bloccato a tempo indeterminato mentre l'occupazione israeliana, i suoi insediamenti illegali in Cisgiordania e Gerusalemme e il blocco e le incursioni nella Striscia di Gaza continuano. Di conseguenza non sorprende che i palestinesi stiano perdendo l'entusiasmo e non solo per la soluzione a due Stati (il 57% pensa che non sia più possibile)¹⁰. Inoltre, mentre i palestinesi sono sempre stati tradizionalmente solidali con il sostegno dell'Ue, ci sono segni che questo stato di cose potrebbe cambiare. Un recente sondaggio ha dimostrato che il 66% dei palestinesi in Cisgiordania pensa che la maggior parte dei paesi europei non sostenga la loro causa¹¹. Come è possibile che l'Ue consideri la sua missione un sostegno «efficace» alla Riforma del settore della sicurezza palestinese, «profondamente condivisa dalla popolazione locale», quando, dopo più di un decennio dal suo inizio, la logica politica dietro il suo spiegamento è stata totalmente disattesa e il numero dei palestinesi delusi dalla mancanza di sostegno dell'Ue è aumentato?

A causa della loro attenzione alle sole questioni tecniche e della loro idea ristretta di *ownership* [l'identificarsi delle persone con un progetto che le riguarda, *ndt*] e di efficacia, la maggior parte degli studi esistenti sulla Psdc in generale, e sul sostegno dell'Ue alla riforma del settore della sicurezza palestinese in particolare, non hanno strumenti sufficienti per fornire una risposta a questo rompicapo.

La riforma del settore della sicurezza in Palestina

Dalla nascita della Ap, le *élites* della sicurezza hanno svolto un ruolo cruciale nel definire le sue priorità e le sue scelte politiche. Il settore della si-

⁸ Freedom House, *Freedom in the world: West Bank*, 2017; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/west-bank>

⁹ B.J. P. Milton-Edwards, *Forgoing primacy: Damaging democratic policing in the West Bank*, «Policing and Society», 2016, 26, pp. 18-37; <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10439463.2014.922083>

¹⁰ Palestinian Center for Policy and Survey Research, *Public opinion poll number 65*, 2017; <http://www.pcpsr.org/sites/default/files/Poll-65-English%20-Full%20Text%20design.pdf>

¹¹ Palestinian Center for Policy and Survey Research, *Public opinion poll number 63*, 2017; <http://www.pcpsr.org/sites/default/files/poll%2063%20fulltext%20March%202017%20English.pdf>

curezza ha assorbito una parte sostanziale del bilancio dell'Ap e degli aiuti della comunità internazionale dei donatori, ha impiegato quasi la metà dei dipendenti pubblici, nonostante abbia offerto poca protezione al popolo palestinese che vive sotto l'occupazione israeliana¹². L'Ue e i suoi Stati membri, i maggiori donatori alla Ap¹³, hanno svolto un ruolo chiave nell'evoluzione e nella riforma del settore della sicurezza della Ap negli ultimi due decenni. Questo processo di riforma si è evoluto attraverso tre fasi: gli accordi di Oslo (1993-1999), la Seconda Intifada (2000-2006) e il progetto di *State-building* dell'Ap post-2007¹⁴.

La prima fase è stata caratterizzata dalla tensione tra due progetti paralleli e conflittuali: la costruzione dello Stato e la liberazione nazionale. L'eventuale predominio del progetto di costruzione dello Stato implicava la formazione di una burocrazia, in gran parte controllata dall'apparato di sicurezza, per proteggere e consolidare i nascenti accordi di pace di Oslo. Ciò ha comportato il moltiplicarsi di forze di sicurezza e questo ha aperto la strada alla successiva frammentazione palestinese. La seconda fase ha visto Israele distruggere su vasta scala le infrastrutture di sicurezza dell'Ap all'indomani della Seconda Intifada, dal 2000 in poi. Questo ha creato un vuoto di sicurezza in cui si sono inseriti attori non appartenenti all'Ap, con risultati contrastanti per i palestinesi. Per ripristinare l'autorità e il controllo dell'Ap, la comunità internazionale dei donatori ha guidato il processo di rafforzamento del potere e ha avviato il processo di riforma del settore della sicurezza per ricostruire e rafforzare le istituzioni. La terza fase mirava a reinventare tecnicamente e politicamente l'apparato di sicurezza dell'Ap, e la leadership palestinese ha accettato il subappalto per reprimere la rivolta palestinese. Di conseguenza, l'agenda delle riforme della sicurezza post-2007 «ha ostacolato la lotta nazionale dei palestinesi, il loro movimento di resistenza e la loro sicurezza quotidiana»¹⁵.

La progettazione di Eupol Copps è stata guidata dalle linee della seconda fase, mentre l'attuazione ha avuto luogo durante la terza fase. Il vuoto di sicurezza creato in alcune parti della Cisgiordania dalla Seconda Intifada ha richiesto un programma gestito dall'esterno, il vuoto tecnico ha dato origine al mandato tecnico dell'intervento dell'Ue, e il vuoto politico ha assicurato

¹² J. Wildeman e A. Tartir, *A mapping of donors in Gaza 2006-2016. Aid industry and data chaos: Gaza Strip 2006-2016*, Oxfam Background Paper, 2016.

¹³ A. Knudsen e A. Tartir, *Country evaluation brief: Palestine*, Chr. Michelsen Institute & Norad, 2017; <https://www.norad.no/om-bistand/publikasjon/2017/country-evaluation-brief-palentine/>

¹⁴ A. Tartir, *Securitized development and Palestinian authoritarianism under Fayyadism*, *Conflict, Security & Development*, 2015, 15, pp. 479-502; <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14678802.2015.1100016>

¹⁵ A. Tartir, *The Palestinian Authority security forces: Whose security?* «Al Shabaka», 16 maggio 2017, <https://al-shabaka.org/briefs/palestinian-authority-security-forces-whose-security/>

un ruolo piú ampio dell'Ue nel processo di pace. Nonostante la sua iniziale riluttanza, Israele ha approvato Eupol Copps a patto di potere, di fatto, controllare l'intervento e di venire coinvolto nei processi di pianificazione e coordinamento; ha percepito Eupol Copps come una componente fondamentale del paradigma del coordinamento della sicurezza, progettato e strutturato, principalmente, per garantire la sicurezza degli israeliani. Si è anche reso conto che la missione poteva rendere l'Ap piú efficace nel presidiare la Cisgiordania e un partner piú affidabile nell'annullare il dissenso e contrastare le manifestazioni di protesta¹⁶. L'Ue è diventata, di fatto, un attore nel finanziamento della *governance* dei territori palestinesi sotto il controllo dell'occupazione israeliana.

L'Ap ha accolto favorevolmente qualsiasi sforzo volto a ricostruire il suo apparato di sicurezza e a garantirne una posizione di potere rispetto al vuoto di sicurezza interno. L'intervento dell'Ue ha pertanto sostenuto l'attuale asimmetria di potere tra israeliani e palestinesi e ha presentato il proprio intervento come puramente tecnico senza affrontarne le conseguenze politiche. Detto questo, l'Ue ha però preso decisioni politiche in altri settori come il boicottaggio e ha emesso sanzioni contro il movimento di Hamas dopo la sua vittoria nelle elezioni parlamentari palestinesi nel 2006. Inoltre, e nonostante la sua condanna degli insediamenti illegali israeliani, continua a coltivare rapporti con Israele invece di obbligarlo a rendere conto delle violazioni del diritto internazionale commesse¹⁷.

Tali conseguenze politiche sono diventate piú chiare nella fase del progetto di *State-building* della Ap, dopo il 2007, quando si sono trasformate in tendenze autoritarie, negazione della democrazia e violazioni dei diritti umani sotto la bandiera dello Stato di diritto. Le conseguenze intenzionali e non della riforma del settore della sicurezza guidata dai donatori hanno portato al consolidamento del sistema presidenziale antidemocratico; hanno dato potere all'apparato di sicurezza, nutrito il suo predominio, aggirato e messo ai margini qualunque significativo meccanismo di sorveglianza civile e ogni istituzione a protezione della democrazia¹⁸.

Nonostante i proclamati successi tecnici di Eupol Copps, inclusi l'aver addestrato e dotato di attrezzature migliaia di addetti alla sicurezza e l'aver

¹⁶ F. Ejdus e A. Tartir, *Policing Palestine*, Sada, Carnegie's Middle East Program, 2017; <http://carnegieendowment.org/sada/72821>

¹⁷ A. Tartir, *Re-inventing European aid to Palestine*, 2014, The European Council on Foreign Relations, http://www.ecfr.eu/blog/entry/re_inventing_european_aid_to_palestine; R. Youngs e H. Michou, *Assessing democracy assistance: Palestine*, Fridt, 2011; http://www.fride.org/download/Assessing_Democracy_Assistance_Palestine.pdf

¹⁸ A. Ahmad, B. Ezbidi, M. Rabbani e T. Dana, *Palestinian democracy denied*, «Al-Shabaka», 2016; <https://al-shabaka.org/roundtables/palestinian-democracy-denied>; N. Brown, *Fayyad is not the problem, but Fayyadism is not the solution to Palestine's political crisis*, Carnegie Endowment for International Peace, 2010; http://www.carnegieendowment.org/files/fayyad_not_problem_2.pdf

creato un sistema giuridico migliore e funzionante e forze di polizia più professionali, la critica rimane netta. Eupol Copps è oggetto di critiche per il mancato rafforzamento del controllo civile e dell'*accountability*¹⁹. Il suo focus su un approccio convenzionale addestra-e-arma ha creato forze di sicurezza più abili, ma non è riuscito a generare una capacità istituzionale di progettare, pianificare e condurre la formazione a livello locale²⁰. E, fondamentalmente, il suo lavoro, e il supporto generale alla riforma del sistema di sicurezza, hanno aperto la strada all'autoritarismo²¹ (Tartir 2015 cit.; Youngs & Michou 2011 cit.).

In sintesi, il contesto in cui opera Eupol Copps è caratterizzato da tre tensioni diverse. In primo luogo, c'è la tensione tra gli imperativi dello Stato di diritto e le tendenze autoritarie. Secondo, c'è la tensione tra il bisogno di proteggere il popolo palestinese e l'obiettivo di sostenere il problematico coordinamento di sicurezza con Israele. Infine, c'è la tensione tra la creazione di uno Stato in Palestina e la criminalizzazione della resistenza palestinese contro l'occupazione israeliana.

La prospettiva tecnocratica

Praticamente tutti gli interlocutori dell'Ue pongono l'accento sull'efficacia della missione non solo nel rendere l'Ue visibile sul terreno e nell'averle creato una nicchia nel processo di riforma del settore della sicurezza palestinese (intervista n. 1), ma anche a livello operativo. Secondo un delegato nella Commissione politica per la sicurezza del Comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi di uno stato membro, Eupol Copps ha ottenuto il massimo possibile per la polizia palestinese «nella misura in cui, probabilmente, sono professionali come qualsiasi servizio di polizia della regione, per esempio i giordani o i libanesi, probabilmente sono migliori di alcuni di loro» (intervista n. 6).

Uno dei principali risultati della missione, menzionato in molte conver-

¹⁹ Credibilità, attendibilità, responsabilità [n.d.t.].

²⁰ D. Bouris e S. Reigeluth, *Introducing the rule of law in security sector reform: European Union policies in the Palestinian Territories*, «Hague Journal on the Rule of Law», 2012, 4, pp. 176-193; <https://www.cambridge.org/core/journals/hague-journal-on-the-rule-of-law/article/introducing-the-rule-of-law-in-security-sector-reform-european-union-policies-in-the-palestinian-territories/fbbcb39283af3c524e03dd92fda1c79e>; M. Kristoff, *Policing in Palestine: Analyzing the EU police reform mission in the West Bank*, «SSR Issue Papers», 2012, n. 7, The Centre for International Governance Innovation (Cigi); http://www.cigionline.org/sites/default/files/ssr_issue_no7.pdf

²¹ D. Rose, *The Gaza bombshell*, «Vanity Fair», aprile 2008; <http://www.vanityfair.com/politics/features/2008/04/gaza200804>; Y. Sayigh, *Policing the people, building the state: Authoritarian transformation in the West Bank and Gaza*, «The Carnegie Papers» Carnegie Endowment for International Peace, 2011, http://carnegieendowment.org/files/gaza_west_bank_security.pdf

sazioni, è la professionalizzazione della polizia palestinese. Come sottolinea un membro della missione (intervista n. 2), «la polizia civile palestinese è ora migliore di 10 anni fa [...] piú professionale, piú specializzata e offre un servizio migliore alla popolazione palestinese». Ciò è stato ottenuto attraverso un'ampia formazione, ma anche con il sostegno a modifiche strutturali come, per esempio, la creazione di diverse unità specializzate tra cui la *Family Protection Unity* e l'unità giovanile della polizia palestinese (intervista n. 2). Inoltre, grazie al sostegno della missione, la polizia palestinese si avvicina sempre piú agli standard di quelle europee e internazionali. Come ha detto un altro membro della missione (intervista n. 3): «negli ultimi dieci anni siamo stati in grado acquisire buone pratiche. In ogni addestramento inseriamo argomenti su diritti umani e questioni di genere». Una visione simile è condivisa dalle controparti palestinesi dell'Ue. Come sostiene un anziano funzionario della Ap/Fatah (intervista n. 35), «siamo molto grati per tutto il sostegno che stiamo ricevendo dagli europei. Ora abbiamo una polizia professionale ben addestrata, ben vestita e ben attrezzata. Quando penso a dove eravamo nel 2002 e a dove siamo ora posso riconoscere l'enorme miglioramento e il successo che abbiamo raggiunto».

Allo stesso modo un altro alto funzionario della sicurezza della Ap (intervista n. 36) ci ha detto: «ora abbiamo una delle migliori forze di polizia e di sicurezza della regione che è stata riorganizzata dagli attori e dai partner internazionali. Alcune delle nostre forze hanno persino vinto dei premi regionali e internazionali per le loro eccezionali prestazioni». Quando abbiamo fatto domande sulle implicazioni politiche del processo di riforma del settore della sicurezza portato avanti a livello internazionale, un anziano ufficiale della sicurezza della Ap (intervista n. 37), in armonia con le risposte ricevute dai funzionari europei, e utilizzando una tecnica narrativa simile, ha affermato: «non sono un leader politico, non parlo di politica. Non è il mio lavoro; andate alla Al-Muqata [complesso presidenziale di Abbas] se volete discutere di politica. Io sono un tecnico incaricato di migliorare la professionalità dell'apparato di sicurezza e sono orgoglioso di ciò che, in collaborazione con i nostri partner internazionali, europei e americani, abbiamo fatto e raggiunto. E vi assicuro che faremo ancora di piú».

L'entusiasmo per l'efficacia della missione è leggermente inferiore quando si parla dello Stato di diritto. Molti membri della missione sono orgogliosi di menzionare il loro contributo al miglioramento della cooperazione tra polizia e pubblici ministeri in Cisgiordania (intervista n. 3). L'Ue ha anche sostenuto la Ap mediante la stesura di molte bozze di leggi alcune delle quali, come per esempio la legge sulle pensioni, sono state approvate con decreto presidenziale e non dal parlamento in quanto tale poiché rimane, ancora adesso, scarsamente operativo a causa delle divisioni tra i palestinesi (intervista n. 4). Altre leggi, forse piú importanti, come la legge di polizia e la legge sull'autorità giudiziaria, devono ancora essere adottate. Parlando di quest'ultima un diplomatico dell'Ue (intervista n. 5) a Ramallah, lamenta che «per due anni mi hanno

promesso che questa legge sarebbe arrivata e ancora non c'è e continuano a elencare tutte le ragioni tecniche per cui ancora non c'è». Un alto funzionario di Fatah e legislatore (intervista n. 38) ha spiegato: «siamo d'accordo con gli europei in materia di formazione sulla sicurezza, ma è più complesso e difficile quando si tratta di redigere leggi. Abbiamo delle considerazioni di carattere politico che all'europeo non interessano. Ma questo non è un ostacolo nella negoziazione, è parte del processo».

Quando si tratta di *ownership*, praticamente tutti i nostri interlocutori direttamente coinvolti nella missione concordano sul fatto che esiste un alto grado di *ownership* palestinese nelle riforme sostenute dall'Ue. Come afferma categoricamente un membro della Commissione politica per la sicurezza (intervista n. 6), «Eupol Copps è probabilmente una delle nostre migliori missioni. Va avanti da 10 anni. Ed è abbastanza interessante che ci sia *ownership* da entrambe le parti». I rappresentanti dell'Ue sostengono che la *ownership* era lì fin dall'inizio²² (Bouris 2014 cit.). Come ha detto un funzionario dell'Ue (intervista n. 7) della *Civilian Planning and Conduct Capability*, una struttura di comando permanente responsabile per la condotta di tutte le missioni civili dell'Ue, «ogni passo del processo è stato fatto insieme ai partner palestinesi. [...] Ecco perché Eupol Copps ha avuto un tale successo. Abbiamo lavorato a stretto contatto con la polizia palestinese fin dall'inizio».

Le controparti palestinesi sembrano essere d'accordo con l'affermazione che c'è un alto grado di *ownership* palestinese nelle riforme finanziate da Eupol Copps. L'Ap è stata entusiasta della missione fin dall'inizio. «Condividiamo in pieno il processo, abbiamo stabilito il programma e abbiamo chiesto la missione di sicurezza in primo luogo perché ci avvicinerà alla nascita di uno Stato», ci ha detto un funzionario della sicurezza dell'Ap (intervista n. 39). Come spiega una figura di spicco del ministero dell'Interno dell'Ap, l'Ue raramente impone qualcosa e, quando lo fa, è di solito in relazione a questioni operative. A suo avviso (intervista n. 4), dovrebbe essere al contrario: «devono imporre alcune cose, mentre non dovrebbero imporre altre [...] devono imporre il loro modo di organizzare e strutturare i servizi e devono imporre loro ciò che devono fare. Ciò che non dovrebbero imporre è il modo in cui i servizi devono portare avanti i propri compiti».

Tra coloro che sono direttamente coinvolti nella missione, sembra esserci un comune sentire sul perché Eupol Copps è riuscita a garantire la *ownership* palestinese. Un delegato dell'Ue alla commissione politica per la sicurezza (intervista n. 7), per esempio, dice che «i palestinesi volevano la missione. Il 2006 è stato un buon momento per iniziarla», anche se

²² U.C. Schroeder, F. Chappuis e D. Kocak, *Security sector reform from a policy transfer perspective: A comparative study of international interventions in the Palestinian Territories, Liberia and Timor-Leste*, «Journal of Intervention and Statebuilding», 2013, 7, pp. 381-401; <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/17502977.2013.770255>

ci sono alcuni indizi che i vertici del ministero degli Interni inizialmente non credevano nella missione, ma consideravano il coinvolgimento dell'Ue importante per bilanciare il dominio degli Stati Uniti, tradizionalmente considerati pro Israele (intervista n. 33). La *ownership* locale, comunque, è pensata per riflettere una pratica profondamente radicata nel modo in cui l'Ue vede e pratica gli interventi di gestione delle crisi. Secondo un membro della missione (intervista n. 2), «la *ownership* è una parte del nostro *modus agendi*. Siamo una missione consultativa, il che significa che per noi non c'è altra scelta che lasciare che le istituzioni locali scelgano cosa vogliono fare; è davvero una parte del nostro mandato e una parte del nostro stile di lavoro».

Mentre i membri della missione e le loro controparti palestinesi lodano per lo più la missione per la sua efficacia e l'alto grado di *ownership*, altri interlocutori, che non sono direttamente coinvolti nella missione (o non lo sono più), sono più critici. Un ex membro della missione, per esempio, sottolinea che i "locali" sono effettivamente inclusi nell'attuazione del piano della missione, ma in una fase piuttosto tarda del processo di pianificazione. Nella sua visione (intervista 9), «il processo stesso avrebbe dovuto essere più inclusivo fin dall'inizio e non coinvolgere la popolazione locale solo una volta che la missione ha svolto la maggior parte della progettazione». Inoltre, la missione ha contatti molto limitati con attori non Ap (intervista n. 13). Il motivo, tuttavia, probabilmente, non è da cercare nelle intenzioni dell'Ue, ma piuttosto nell'atteggiamento della Ap che ha fatto molti sforzi proprio per escludere altri attori²³.

Va notato infine che diplomatici ed esperti che non fanno parte della missione dell'Ue talvolta esprimono le proprie riserve sul grado di *ownership* palestinese. Un esperto *senior* (intervista n. 14) che lavora per un organismo chiave di rappresentanza internazionale sostiene che, in realtà, vi è poco consenso, soprattutto a livello politico superiore: «Penso che non ci sia *ownership* [...] perché queste forze di sicurezza vogliono essere indipendenti. Non penso siano interessate ad avere una struttura legale perché vogliono abolirla». Un altro rappresentante di uno Stato membro dell'Ue (intervista n. 5) lamenta cinicamente: «Ho menzionato gli aspetti gerarchici e talvolta molto antidemocratici, al di sopra di tutto questo c'è la *ownership*». Secondo un rappresentante della delegazione dell'Ue (intervista n. 1), Eupol Copps è in realtà strutturalmente impossibilitato a rispettare il principio di *ownership* a causa del suo «breve termine» derivante dalla sua attenzione alla gestione delle crisi. In contrasto con l'approccio dello sviluppo a lungo termine, preferito dalla Commissione europea, la Psdc «è un meccanismo del tipo "arriva e fallo", che nasconde alcune di queste domande relative alla *ownership*».

Mentre molti funzionari dell'Ue non sembrano comprendere i limiti

²³ Negotiation Support Unit, *Comments on EU memorandum of understanding ("Mou") on the establishment of European Co-ordinating Office for Palestinian Police Support ("Copps")*, 2005; <http://transparency.aljazeera.net/files/321.pdf>.

dell'approccio tecnico (Bouris 2014, p. 121), alcuni interlocutori dell'Ue e delle sue controparti palestinesi hanno iniziato a riconoscerli nello sviluppo delle competenze. Come ha dichiarato il rappresentante di uno Stato membro nel Comitato politico per la sicurezza (intervista n. 5), «è dannatamente difficile andare avanti [...] se non ci sono prospettive per uno Stato nel prossimo futuro». Come mostrano Müller e Zahda²⁴, all'interno dell'Ap c'è una preoccupazione condivisa per la mancanza di risultati politici, sia all'interno della Palestina che tra la Palestina e Israele, le riforme sostenute dall'Ue sono «superficiali e precarie». Per far fronte a questo problema l'Ue nel 2013 ha cambiato il mandato della missione per includere riforme strategiche e strutturali. Questo, nelle parole di un membro della missione (intervista n. 2), «è stato fatto perché lo sviluppo delle capacità può arrivare fino a un certo punto e poi, se vuoi davvero fare una riforma del sistema della sicurezza, c'è bisogno di riforme strategiche. Questo è ciò su cui stiamo lavorando al momento e questa è la situazione che stiamo affrontando adesso».

Mentre resta da vedere se in futuro questi aggiustamenti del mandato faranno la differenza, finora hanno dimostrato di avere uno scarso effetto a causa dello stallo politico.

*Le voci dal basso*²⁵

Il nostro lavoro sul campo nella Cisgiordania occupata ha rivelato un ampio divario tra le opinioni delle *élites* tecnocratiche governative internazionali o nazionali sulla efficacia e *ownership* delle riforme sostenute da Eupol Copps e le percezioni di coloro che dovrebbero essere i beneficiari finali, cioè i palestinesi comuni. Come il discorso tecnocratico, i punti di vista dei cittadini palestinesi nei confronti dell'Ue e della sua missione sono eterogenei, ma hanno delle caratteristiche comuni.

Per cominciare, c'è un generale scetticismo nei confronti di una riforma del settore della sicurezza sponsorizzata a livello internazionale. Si sente parlare degli «immensi successi», ma non si vedono o percepiscono direttamente, come ci ha detto uno dei rifugiati del campo di Balata (intervista

²⁴ P. Müller e Y. Zahda, *Local perceptions of the EU's role in peacebuilding. The case of Palestinian security sector reform*, «Contemporary Security Policy», online, 2017; <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13523260.2017.1399624>

²⁵ Sono stati selezionati abitanti dei campi profughi di Balata e Jenin perché sono stati entrambi celebrati dalla Ap e dalla comunità internazionale dei donatori come indicatori del successo dei progetti di *State-building* e della riforma del settore della sicurezza, sono stati trasformati da luoghi che «esportano il terrore» in «campi stabili» che operano all'interno dello Stato di diritto grazie alle forze di sicurezza dell'Ap finanziate da Europa e Stati Uniti. Le voci del campo certamente non possono parlare per tutti i palestinesi, ma possono fornire una visione generale su come una parte importante della comunità locale vede la missione dell'Ue.

n. 15): «Continuo a sentire le notizie dei loro successi; ma ogni volta che le sento, mi chiedo: chi vive su Marte, io o loro?». Un altro intervistato (intervista n. 16) ha descritto l'impatto di questa riforma e delle campagne di sicurezza come «dare a qualcuno il paracetamolo per curare il cancro». Altri hanno espresso preoccupazione per l'emergere di uno Stato di polizia come risultato della reinvenzione dell'apparato di sicurezza della Ap. Un intervistato (intervista n. 17) ha dichiarato: «Sento di vivere in uno Stato di polizia pieno di informatori». Dal punto di vista dei cittadini palestinesi, gli investimenti dell'Ue sull'apparato di sicurezza della Ap non hanno necessariamente avuto riflessi positivi sulle loro vite quotidiane. Come ha detto un intervistato (intervista n. 19), «non mi interessa se la sede del ministero dell'Interno dell'Ap a Ramallah è affittata per 100.000 dollari l'anno. Mi interessa il fatto che non mi sento al sicuro. [...] Se le forze di sicurezza ci sono per opprimerci, ma non per proteggerci, perché dovrebbe interessarmi o dovrei essere felice se il loro ministero ha una nuova sede?».

Un giovane del campo profughi di Balata (intervista n. 29) ha espresso un'opinione simile e affermato appassionatamente: «Nel settore della sicurezza sono presenti più attori, presumibilmente per offrirci più sicurezza. Ma in realtà è il contrario. Pensavo che avere due occupazioni [Israele e Ap] fosse sufficiente, ma chiaramente non lo è abbastanza. Ora ne abbiamo una terza che funge da ulteriore livello di oppressione, grazie a tutte queste missioni esterne di sicurezza, ufficiali, edifici, accademie e veicoli».

È interessante notare che le voci dal basso spesso non fanno differenza nelle valutazioni sul sostegno dell'Ue o degli Stati Uniti alla riforma del settore della sicurezza palestinese. Nonostante l'Ue, in genere, si astenga dal sostenere i servizi di sicurezza che hanno fama di violare i diritti umani, come il *Preventive Security Agency* e il servizio di *intelligence* generale, finanziati dagli Stati Uniti, anche la polizia palestinese, sostenuta dall'Ue, è stata implicata nell'uso eccessivo della forza contro le manifestazioni per la pace²⁶ (Ejdus e Tartir 2017 cit.).

Di conseguenza, anche se la percezione pubblica generale sulla Missione di sicurezza degli Stati Uniti è sicuramente più negativa rispetto a quella su Eupol Copps, da molti sono entrambe percepite come entità con ruoli complementari. «È solo una divisione del lavoro tra Ue e Stati Uniti. Sono due facce della stessa medaglia. Sono di servizio a turno, quando uno è in piena vista, l'altro lavora dietro le quinte», sostiene un intervistato (intervista n. 22). Un altro intervistato del campo profughi di Jenin (Intervista n. 23) che è stato detenuto per le stesse accuse sia da Israele che dall'Ap, ha dichiarato:

²⁶ Amnesty International, *“Shut up we are the Police”: Use of excessive force by Palestinian Authority in the occupied West Bank*, Amnesty International Briefing, 2013; <https://www.amnesty.org/en/documents/mde21/006/2013/en>; Human Rights Watch, *Palestine: No action in assault by police*, 2014; <https://www.hrw.org/news/2014/05/19/palestine-no-actionassault-police>

«La missione di sicurezza degli Stati Uniti è un diavolo grande e aggressivo; la missione di sicurezza europea è un diavolo piccolo e gentile. Entrambi sono diavoli, ma confezionati in modo diverso». Altre voci dal campo profughi di Balata hanno una visione simile, come ha affermato un intervistato (intervista n. 24): «Per me sono tutti uguali; sono qui per appoggiare e facilitare la vendita della Palestina. Non sarebbero qui altrimenti». Molti interlocutori hanno espresso il proprio scetticismo riguardo alla capacità dell'Ue persino nell'adempiere al ristretto mandato tecnico politicamente problematico. Un intervistato del campo profughi di Balata (intervista n. 28) ha affermato che «gli scudi offerti dalla polizia europea all'Ap erano così fragili che un pomodoro marcio avrebbe potuto spezzarli [*risate*]. I bastoni erano così falsi che si spezzavano invece di rompere le ossa di qualcuno. I veicoli erano adatti per la Svezia e le sue strade, non per Jenin». Un altro intervistato del campo profughi di Balata (intervista n. 29), che è stato licenziato dal sistema di sicurezza dell'Ap a causa della politica interna di Fatah, ha dichiarato: «Ho passato anni nelle forze di polizia e sono andato a molti di questi addestramenti organizzati dalla polizia europea. Sono solo una perdita di tempo e sono completamente inutili. Volevano addestrarci su sistemi del traffico adatti a Gran Bretagna e Danimarca non qui. Ci hanno portato addestratori che non hanno idea dell'occupazione o dei *check-point* o anche di cosa sia la Palestina o di chi siano i palestinesi. Ci hanno trattato come oggetti senza alcuna considerazione per il contesto. Hanno denaro e hanno bisogno di spenderlo e creare posti di lavoro per loro stessi».

Per molti palestinesi, il sostegno dell'Ue all'Ap controllata da Fatah aumenta solo la frammentazione all'interno della società palestinese e indebolisce il potenziale democratico per la soluzione dello stallo politico in atto. Vale la pena tenere presente che l'Ue continua a tenere Hamas nella sua lista delle organizzazioni terroristiche nonostante il fatto che abbia vinto le ultime elezioni parlamentari del 2006 e goda tuttora di un considerevole sostegno tra i palestinesi (29% nel 2017)²⁷. «Non c'è un parlamento, nessuna elezione e nessuna democrazia. Non so chi mi rappresenta», si è lamentato un intervistato (intervista n. 18). In un ambiente politico che è sempre più autoritario e repressivo, la riforma del settore della sicurezza, sostenuta a livello internazionale, è vista da molti come parte del problema. Un leader locale del campo profughi di Jenin (intervista n. 20) e membro del Plc, ci ha detto: «Le operazioni/le campagne di sicurezza [come una delle caratteristiche che definiscono il progetto di riforma del sistema di sicurezza dell'Ap] hanno provocato sfiducia tra le forze di polizia e il popolo e creato un'atmosfera ostile nel campo contro l'Ap. Ciò di cui [Salam] Fayyad [primo ministro Ap 2007-2013] non era a conoscenza è il fatto che io, come cittadino, ho bisogno di essere convinto che questo ufficiale di polizia o soldato è lì per proteggermi e che quindi lo rispetterò e non avrò paura di lui. Se oggi ho paura di lui, domani lo minaccerò».

²⁷ Palestinian Center for Policy and Survey Research, 2017 cit.

I cittadini palestinesi ricordano come le sedi, le attrezzature e le infrastrutture dell'Ap finanziate dall'Ue sono state rase al suolo dall'incursione israeliana in Cisgiordania durante e dopo la Seconda Intifada. Sono quindi ben consapevoli della fragilità politica del supporto tecnico dell'Ue al settore della sicurezza palestinese nel quadro generale dell'occupazione israeliana. Tuttavia non sono certi della logica politica che vi sta dietro. Secondo un rappresentante delle Ong (intervista n. 34), l'Ue «ha fallito seriamente nella gestione politica delle crisi. Hanno il potere, hanno i soldi e investono in questo processo. Investono nel non avere uno Stato palestinese mentre sono bloccati nella trappola politica. Allora perché continuano? Devono rivedere la loro politica. Hanno investito milioni di euro nella riforma del settore della sicurezza e tutti questi investimenti sono stati distrutti in un giorno dall'occupazione».

Molti cittadini palestinesi credono che l'obiettivo finale del progetto di riforma della sicurezza finanziato dall'Ue sia quello di mettere a tacere e criminalizzare la resistenza contro l'occupazione israeliana attraverso il subappalto della repressione all'Ap. Un intervistato (Intervista n. 21) riassume questo affermando che «nella sfera della sicurezza, le forze dell'Ap stanno aiutando le forze di occupazione israeliane nei loro compiti; stanno sovvenzionando l'occupazione». Un altro intervistato del campo di Balata (intervista n. 28) lamenta che «questo processo per compiacere Israele è un accordo miserabile che mette noi e la nostra sicurezza in fondo alla lista e forse noi, come persone, non siamo nemmeno all'ordine del giorno. Elna Allah [ci fidiamo e dipendiamo da Dio]».

Queste percezioni negative, animate da alti livelli di frustrazione, devono essere interpretate all'interno delle più ampie dinamiche degli sforzi e dei fallimenti degli attori internazionali, nel corso dei decenni, per realizzare diritti, pace e giustizia in Palestina-Israele.

Mentre l'opposizione interna al sostegno internazionale all'Ap si concentra più frequentemente sul ruolo controverso della missione di sicurezza degli Stati Uniti, le narrazioni sopra descritte su Eupol Copps a volte si traducono anche in forme dirette di contestazione. Nel settembre 2012, per esempio, il gruppo giovanile «palestinesi per la dignità» ha rilasciato una dichiarazione alla vigilia di un sit-in e di un giorno di chiusura degli uffici dell'Eupol Copps a Ramallah affermando che «tutte le forme di sostegno finanziario all'Ap non hanno senso visto che, contemporaneamente, l'Ue offre un sostegno politico incondizionato allo stato dell'apartheid. Se non altro, questo indica che l'Ue sta partecipando al sostegno e al prolungamento dell'occupazione israeliana, e quindi è un tacito partner in flagrante violazione del diritto umanitario internazionale»²⁸.

Questi esempi di “voci dal basso” mirano ad analizzare Eupol Copps al di là dei discorsi tecnocratici dominanti in base ai quali la missione è dotata

²⁸ Palestinians for Dignity, *Palestinian youth shut down EU office in Ramallah*, 21 settembre 2012, <https://bdsmovement.net/news/palestinian-youthshut-down-eu-office-ramallah>

sia di efficacia sia di *ownership*. Questa prospettiva, strategicamente messa a tacere all'interno del discorso tecnocratico, rivela il radicamento della missione di polizia dell'Ue all'interno delle strutture della *governance* palestinese. Mette inoltre in primo piano il ruolo complice dell'Ue nel sostenere lo *status quo* appoggiando il regime autoritario della Ap e, per estensione, mantenendo l'occupazione israeliana per procura. Il fallimento dell'Ue nel modificare lo *status* di fragilità e, anzi, il suo contributo a mantenerlo attraverso la professionalizzazione dell'autoritarismo della polizia dell'Ap ha reso la sua missione di polizia molto problematica dal punto di vista di molti dei suoi destinatari finali.

Conclusioni

L'Ue ha lanciato Eupol Copps nel 2006 per sostenere la nascita di uno Stato palestinese indipendente e democratico. Più di un decennio dopo, l'Ue considera Eupol Copps una delle sue migliori missioni che ha professionalizzato il settore della polizia e della giustizia palestinese nel pieno rispetto del principio di *ownership*.

La nostra indagine ha però rivelato un ampio e notevole divario tra le percezioni e le narrazioni degli attori internazionali e delle autorità locali da un lato, e le narrazioni dei palestinesi comuni dall'altro. Dal punto di vista dei palestinesi comuni le riforme sostenute dall'Ue hanno portato alla professionalizzazione di una polizia autoritaria e hanno aggiunto un nuovo livello di insicurezza della popolazione senza creare uno Stato palestinese indipendente e democratico. Le voci dal basso mettono in discussione i successi annunciati dalle autorità locali e dalle organizzazioni internazionali, compresa l'Ue e contestano gli elementi costitutivi e l'efficacia dei processi di riforma della sicurezza e le loro conseguenze sulla loro vita.

L'Ue e la sua missione stanno diventando sempre più complici nel mantenimento dello *status quo* nel conflitto israelo-palestinese. Se l'attuale passo indietro in senso autoritario dell'Ap continua, l'Ue e la sua missione saranno sempre più criticati per il finanziamento, la professionalizzazione e la legittimazione di forze di polizia altamente politicizzate e democraticamente inaffidabili. Questo è agli antipodi dei valori di politica estera dell'Ue e lontano dallo stesso approccio previsto alla riforma del Servizio di sicurezza palestinese. Se l'Ue vuole avere un impatto riconoscibile sul cosiddetto processo di pace israelo-palestinese, dovrebbe smettere di chiudere un occhio sull'ovvia constatazione politica che il suo approccio tecnico alla riforma del settore della sicurezza palestinese ha risolto solo pochi problemi e ne ha creati di nuovi. Se l'Ue non ha la volontà o le capacità di impegnarsi con le sfide politiche del conflitto israelo-palestinese allora, forse, è il momento di ritirarsi o almeno di non far parte del problema dal punto di vista della popolazione locale.

Le nostre intuizioni aprono nuove strade per ulteriori ricerche; i ricercatori potrebbero partire dal nostro approccio per interrogare criticamente la politica estera generale dell'Ue sul conflitto israelo-palestinese. Ci auguriamo che queste analisi possano spingere l'Ue, un indispensabile attore in Medio Oriente, ad agire da onesto intermediario, a ripensare il proprio approccio generale al conflitto israelo-palestinese. Sarebbe interessante sapere quanto il discorso tecnocratico opera in diversi contesti geografici e politici e qual è l'intento dietro questa depoliticizzazione degli interventi. I ricercatori potrebbero anche estendere le loro analisi degli interventi dell'Ue oltre il discorso politico tecnocratico voluto dalle *élites* governative nazionali e internazionali e includere il punto di vista dei destinatari finali. Includere le voci marginalizzate e le esperienze quotidiane della gente comune nelle aree di conflitto non sarà sempre piacevole da ascoltare nelle capitali europee, ma almeno aiuterà l'Ue ad avvicinarsi al proprio ideale di «contribuire a un mondo pacifico e sostenibile»²⁹.

ALAA TARIR E FILIP EJDUS

²⁹ Unione europea, *Shared vision, common action: A stronger Europe: A global strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. Brussels: High Representative, 2017, Retrieved from https://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf