

SEMINARIO

**AFGHANISTAN**

***Quale strategia per la stabilizzazione e lo sviluppo***

***Riflessioni sul ruolo dell'Italia***

---

**La riforma del sistema giudiziario in Afghanistan**

Matteo Tondini\*

**Il ruolo dell'Italia**

La riforma del sistema giudiziario in Afghanistan, nell'era post-talebana, ha avuto inizio con la conferenza internazionale di Tokyo del gennaio 2002 e il successivo meeting di alcuni paesi donatori, membri del G8, svoltosi in primavera a Ginevra. Durante tali incontri, la riorganizzazione del "settore sicurezza" afgano (forze armate, polizia, giustizia, lotta al narcotraffico e de-mobilizzazione di ex-combattenti) è stata affidata a cinque "paesi guida" (*lead nations*), tra cui l'Italia. A quest'ultima, in particolare, viene affidato l'incarico di "guidare" la riforma del sistema giudiziario. La ragione di tale scelta è da ascrivere a un buon numero di circostanze, tra le quali: gli storici rapporti dell'Italia con il paese asiatico, instaurati sin dal 1922; l'esilio a Roma dell'ultimo re dell'Afghanistan, Zahir Shah, dal 1973 al 2002; l'influenza della tradizione giuridica italiana e francese sulle riforme dell'ordinamento afgano intraprese nel corso del '900; la scarsa familiarità di altri donatori (come, ad esempio, Stati Uniti e Regno Unito) con i sistemi giuridici di *civil law*, nel cui alveo si situa, perlomeno in parte, il sistema giuridico afgano; lo scarso interesse degli altri Stati a misurarsi con la riforma di un settore, quello della giustizia, che necessariamente produce risultati apprezzabili (e misurabili) solo dopo un tempo sufficientemente lungo – necessario affinché i cambiamenti apportati a livello normativo si riverberino sul sistema. Non ultima, vi è stata inoltre la volontà del Governo

---

\* Dottore di ricerca in 'Sistemi politici e cambiamento istituzionale'. Già esperto di cooperazione, con l'incarico di *policy advisor* nell'ambito del 'Programma giustizia' dell'Unità Tecnica Locale dell'Ambasciata d'Italia a Kabul (Afghanistan), in servizio da dicembre 2007 a maggio 2008. Consulente presso il Ministero degli Affari Esteri per l'organizzazione della Conferenza di Roma sullo stato di diritto in Afghanistan del 2-3 luglio 2007. I giudizi e le opinioni espressi nello scritto sono esclusivamente dell'autore e non sono in alcun modo riferibili al Ministero degli Affari Esteri, all'Ambasciata d'Italia a Kabul, o all'UTL-Kabul. I dati e le informazioni riportati provengono esclusivamente da fonti aperte. Note e commenti a [m.tondini@gmail.com](mailto:m.tondini@gmail.com).

italiano di partecipare come attore di rilievo alla ricostruzione del paese asiatico, nel momento in cui la spedizione militare americana contro le formazioni talebane registrava il massimo sostegno a livello internazionale. Sebbene sin dall'inizio vi sia stata scarsa chiarezza nel delineare le aree di responsabilità dei "paesi guida", i compiti dell'Italia nel quadro della riforma della giustizia afgana potevano sostanzialmente riassumersi in: sostegno finanziario, coordinamento degli aiuti offerti dagli altri donatori, coinvolgimento nel processo di ricostruzione delle istituzioni afgane e degli altri soggetti interessati.

Seppur con un certo ritardo, nel dicembre 2002 l'Italia ha organizzato una conferenza dei donatori nel settore giustizia, che ha raccolto impegni di spesa per circa \$ 30 milioni. Poco più tardi, nel febbraio 2003, l'ex capo della Direzione nazionale antimafia ed ex direttore esecutivo dell'agenzia anti-droga delle Nazioni Unite (UNFDAC, oggi UNODC), Giuseppe Di Gennaro, è stato nominato "consigliere speciale" del Governo italiano per la ricostruzione del settore giustizia in Afghanistan, e inviato a Kabul a dirigere il neo-costituito Ufficio italiano giustizia. L'Ufficio giustizia aveva un'organizzazione del tutto atipica: dipendeva dal Ministero degli affari esteri, gestiva fondi della Cooperazione italiana, ma era formalmente separato dall'Ambasciata d'Italia a Kabul. Di Gennaro, si è dimesso dall'incarico nel luglio 2004, in forte polemica con il Governo e a seguito di contrasti con l'Ambasciata italiana. All'origine di tali resistenze, che sono risultate abbastanza frequenti durante tutto l'arco di vita dell'Ufficio giustizia, vi è stata probabilmente la mancanza di un rapporto gerarchico definito e di un preciso riparto di funzioni e competenze tra i due enti. Di Gennaro è stato sostituito, alla fine del 2004, dal Ministro Plenipotenziario (promossa Ambasciatore nel marzo 2005) Jolanda Brunetti Goetz, in veste di "coordinatore speciale" del Programma giustizia. L'Ambasciatore Brunetti è rimasta nella capitale afgana fino al settembre 2006, allorquando il posto di coordinatore è stato soppresso e l'Ufficio medesimo drasticamente ridimensionato e posto alle dipendenze dell'Ambasciata, sotto la supervisione del Primo segretario. Si è aperto così un periodo di sostanziale rallentamento delle attività dell'Ufficio, che ha visto, tra l'altro, definitivamente compromessa la *leadership* italiana nella riforma di settore. Ciò sebbene il ruolo "guida" dell'Italia, come pure quello delle altre *lead nations*, fosse già stato ridotto a quello di *key partner* delle istituzioni afgane fin dal gennaio 2006, con la presentazione della prima e provvisoria strategia nazionale di sviluppo da parte del Governo Karzai (*Interim Afghanistan Development Strategy – I-ANDS*).

L'Ufficio italiano giustizia è venuto meno, in via definitiva, con l'apertura a Kabul, nel novembre 2007, di un'Unità Tecnica Locale della Cooperazione italiana (UTL-Kabul), diretta dall'Ing. Maurizio Di Calisto. La riforma del settore giustizia è divenuta così l'oggetto di uno dei programmi di cooperazione gestiti in loco dall'UTL. La nascita dell'UTL-Kabul ha segnato un punto di svolta nell'approccio italiano alla ricostruzione del sistema giudiziario afgano. Da un lato, è stata in parte recuperata l'autonomia dei progetti di riforma dalla guida politica dell'Ambasciata, essendo sì l'UTL, a tutti gli effetti, una componente di quest'ultima, ma dovendo rispondere, nel medesimo tempo, quanto allo stato dei programmi avviati, anche alla

Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del MAE. Dall'altro, per la prima volta, la Cooperazione italiana si è trovata a portare avanti un complesso programma di riforma della giustizia. Tali circostanze hanno generato una progressiva professionalizzazione delle attività di gestione dei progetti di settore, improntate ad un approccio decisamente più multilaterale e a criteri di efficacia ed efficienza propri delle più recenti politiche internazionali di aiuto allo sviluppo.

A partire dalla sua fondazione, e sulla base del mandato ricevuto, l'Ufficio giustizia ha avuto rapporti con gli altri donatori di settore (Stati Uniti, Paesi Bassi, Egitto, Canada, Germania, Regno Unito, Commissione Europea, Australia, UNODC e UNDP) e con le istituzioni giudiziarie afgane, ossia Corte Suprema, Ufficio della Procura generale e Ministero della giustizia, oltre che con la speciale commissione istituita dal Governo provvisorio per la riforma del settore giustizia (*Judicial Reform Commission – JRC*, chiusa nel 2005). Inizialmente, le attività dell'Ufficio si sono concentrate sulla preparazione di una strategia d'intervento, basata su una preventiva ricostruzione e analisi della legislazione in vigore nel paese, portata a termine da IDLO (*International Development Law Organization*), nonché su un esame dello stato dell'amministrazione della giustizia nella Capitale e nelle 10 principali province afgane. Ulteriori studi, orientati all'individuazione di possibili soluzioni applicabili all'ordinamento afgano, hanno avuto ad oggetto il sistema giuridico in vigore in altri paesi islamici. Successivamente, l'azione italiana si è sviluppata lungo due direttrici principali: la prima concernente la riforma del sistema "formale" di giustizia (inclusa la ristrutturazione e costruzione di nuove infrastrutture), l'altra riguardante la promozione "sostanziale" dei diritti dell'uomo, sia a livello normativo, sia in relazione alla loro diffusione nelle province e nei distretti più lontani dalla Capitale. In principio, l'opera di riforma ha abbracciato tre aree fondamentali, quali: il diritto applicabile, la formazione di professionisti (giudici, procuratori, avvocati e funzionari del Ministero della giustizia) e la creazione/ristrutturazione di infrastrutture giudiziarie. In seguito sono stati avviati progetti di ricostruzione esplicitamente dedicati alle province e ai distretti chiamati, rispettivamente, "Provincial Justice Initiative" e "Access to Justice at the District Level". Tali progetti hanno riguardato tutte e tre le aree di intervento sopra delineate, sebbene siano stati improntati, in larga misura, alla sensibilizzazione dei professionisti afgani e della popolazione locale nei confronti dei principi e delle norme introdotti ex novo. Il secondo, in particolare, era stato originariamente concepito allo scopo di veicolare taluni basilari principi di rispetto dei diritti dell'uomo attraverso le strutture di giustizia informale (*jirgas/shuras*) e di educazione di base (seminari di *mullah* locali e lezioni nelle scuole primarie) presenti nelle aree rurali, oltre che mediante programmi radio e televisivi.

Dal 2002 ad oggi, l'impegno italiano nel settore giustizia in Afghanistan si è sostanziato nell'organizzazione di 29 progetti di ricostruzione, la cui implementazione è stata affidata ad un buon numero organizzazioni internazionali (UNIFEM, UNODC, UNICEF, UNDP, UNOPS, IDLO, IOM, ISISC e IMG), ovvero portata a termine in proprio, utilizzando il fondo in loco dell'Ufficio giustizia. Pare utile osservare che sebbene le autorità italiane abbiano sempre

considerato le attività realizzate in proprio quali “bilaterali”, e quelle commissionate ad enti terzi quali “multilaterali”, entrambi i gruppi ricadano nella definizione di progetti “bilaterali”, come accolta nella letteratura internazionale di settore. Ciò assume un’importanza notevole anche al fine di misurare gli effetti del cambio di strategia intervenuto di recente, caratterizzato dall’adozione di un approccio più marcatamente multilaterale.

Per quanto riguarda la costruzione di nuove infrastrutture, l’Italia ha finora provveduto a realizzare: nove edifici della Procura generale e del Ministero della giustizia, siti in altrettante province settentrionali del paese (Parwan, Daikundi, Badakhshan, Jawzjan, Faryab, Samangan, Badghis, Ghor e Sari Puli); tre tribunali nelle province di Kunduz, Badakhshan, Nangarhar; un centro giudiziario multifunzionale a Herat; tre centri di detenzione (inclusi due riformatori a Kabul); il *National Legal Training Center* (centro di formazione congiunta di giudici, procuratori e funzionari del Ministero della giustizia), situato nella capitale afgana. Ulteriori opere di ristrutturazione hanno interessato la *National Security Court*, la biblioteca dell’Università di Kabul, il Dipartimento anti-narcotici della Procura generale, il Ministero della giustizia e un’ala del carcere di *Pul-e-Charkhi*, ubicato appena fuori la Capitale afgana. Nel campo del *legal training*, invece, secondo l’IDLO, le attività di formazione hanno coinvolto complessivamente, fino all’agosto 2008, circa 1250 professionisti afgani. Infine, per ciò che concerne la riforma del diritto vigente, l’Ufficio giustizia ha provveduto o partecipato alla redazione di un codice di procedura penale ad interim, del codice penitenziario e del codice minorile.

Al momento, il Programma giustizia dell’UTL-Kabul ha in corso 11 progetti di ricostruzione, dedicati alla tutela dei diritti delle donne e dei minori, alla formazione del personale legale e alla costruzione e rimessa in funzione di infrastrutture giudiziarie. Fino ad oggi, il Governo italiano ha destinato alla riforma della giustizia in Afghanistan circa € 71 milioni. La gran parte delle somme erogate è stata spesa in attività di formazione. Il contributo maggiore è stato ricevuto da IDLO, organizzazione internazionale con sede in Roma, dedita principalmente all’organizzazione di programmi di *legal training* in diversi paesi in via di sviluppo, che ha finora ricevuto dal Governo italiano €10,4 milioni, pari a circa il 21% del totale dei fondi spesi finora dall’Italia per la riforma della giustizia in Afghanistan (il 25% fino al 2007). Il Programma giustizia dell’UTL-Kabul è organizzato in due aree funzionali. La parte tecnico-giuridica è diretta da un capo-progetto, il magistrato, dott. Pietro Spera, con significativa esperienza nel settore della giustizia di transizione, coadiuvato da due esperti di cooperazione. Gli esperti dell’area tecnico-giuridica partecipano ai tavoli di lavoro congiunti, internazionali/afgani, sulla riforma del diritto vigente e sulla riorganizzazione della giustizia. I tavoli tecnici, ordinati secondo una complessa struttura piramidale, fungono da organi consultivi delle autorità di Kabul, sebbene in buona sostanza essi finiscano per rappresentare dei veri e propri enti di *policy-making*. La seconda area funzionale riguarda invece la gestione dei singoli progetti di ricostruzione, ed è affidata ad un *project manager*, che tuttavia risponde sempre al capo-progetto. Oltre ai progetti bilaterali finanziati dall’Italia, gli esperti dell’area gestionale seguono anche lo sviluppo del “Progetto giustizia”, iniziativa multilaterale fortemente sostenuta

dall'Italia e finanziata dal fondo fiduciario internazionale per la ricostruzione dell'Afghanistan (*Afghanistan Reconstruction Trust Fund – ARTF*).

### **Un nuovo approccio multilaterale**

La costituzione del “Progetto giustizia”, finanziato via ARTF, è solo l'ultimo passo di un lungo percorso, iniziato con la preparazione della Conferenza di Roma sullo stato di diritto in Afghanistan, svoltasi presso il Ministero degli Affari Esteri il 2-3 luglio 2007. Giunta a seguito della Conferenza di Londra del 2006, e anticipando la Conferenza di Parigi del 2008, la Conferenza di Roma ha rappresentato un punto di svolta decisivo lungo il percorso di riforma istituzionale in Afghanistan, volto al progressivo raggiungimento della piena titolarità afgana (*local ownership*) del processo di ricostruzione. Benché i risultati sul piano dei fondi raccolti siano stati relativamente modesti (le stime più recenti parlano di nuovi impegni di spesa per soli \$ 48 milioni, a fronte dei \$ 360 milioni annunciati ufficialmente al termine della Conferenza), l'evento ha raccolto un ampio numero di soggetti interessati, afgani e internazionali (autorità politiche, agenzie internazionali, funzionari impegnati in loco, esperti di settore, organizzazioni non governative), riuniti in tavoli di lavoro e gruppi di discussione. Al termine dei lavori si è deciso di redigere una strategia nazionale di sviluppo del settore giustizia (*National Justice Sector Strategy – NJSS*), da rendersi operativa mediante uno specifico programma quadro (*National Justice Programme – NJP*). La Conferenza ha stabilito inoltre la costituzione, su base provinciale, di un meccanismo di coordinamento dei progetti bilaterali, realizzati dai vari donatori (*Provincial Justice Coordination Mechanism – PJCM*). Il PJCM è diretto da UNAMA, la missione ONU in Afghanistan.

Con parecchio ritardo rispetto alle previsioni iniziali, l'NJSS è stata adottata nel maggio 2008 quale sub-strategia settoriale della prima, definitiva, Strategia nazionale di sviluppo dell'Afghanistan (ANDS), presentata nel giugno 2008 alla Conferenza internazionale di Parigi. L'NJP è stato successivamente accorpato all'NJSS come allegato. L'NJSS contiene programmi di sviluppo suddivisi in aree tematiche, che l'NJP implementa associandovi specifiche attività di riforma. Tali attività vengono realizzate attraverso progetti bilaterali, sostenuti dai donatori, ovvero mediante il Progetto giustizia di cui sopra. I progetti bilaterali sono riassunti in una matrice allegata all'NJP, suddivisi per donatore, con l'indicazione dell'*implementing agency* e dell'istituzione afgana beneficiaria.

Il Progetto giustizia, invece, come anticipato poc'anzi, viene finanziato mediante l'ARTF, fondo multi-donatore, nato nel 2002 e amministrato dalla Banca Mondiale. Il funzionamento del Progetto può riassumersi come segue. I contributi dei donatori vengono inizialmente versati nell'ARTF. L'amministratore del fondo, a sua volta, li versa in un fondo del Ministero delle finanze afgano, che provvede a coprire i costi del Progetto. La gestione del Progetto è invece affidata interamente alle autorità afgane (Corte Suprema, Ufficio della Procura generale, Ministero della giustizia e Ministero delle finanze), le quali definiscono le singole attività di

riforma e le appaltano a organizzazioni ed enti afgani e stranieri mediante bandi di concorso pubblici. I donatori e la Banca Mondiale, riuniti in un apposito Consiglio, operano il necessario controllo sull'erogazione dei fondi e sullo stato d'avanzamento delle attività. Coinvolgendo diverse categorie di attori interessati alla ricostruzione del settore giustizia (istituzioni locali, Banca Mondiale, donatori, enti e organizzazioni appaltanti locali e internazionali) su un piano di sostanziale parità e lasciando la gestione diretta delle attività alle autorità locali, il Progetto rappresenta il primo intervento di riforma del settore giustizia adottato secondo un'ottica concretamente multilaterale e rispettosa del principio di *local ownership*. Grazie al controllo diretto dei fondi erogati da parte del Governo di Kabul, inoltre, il Progetto entra a pieno titolo tra le spese per gli investimenti del bilancio dello Stato afgano (*development budget*).

Almeno sulla carta, i benefici di un approccio multilaterale sono evidenti. In primis, le autorità locali divengono realmente e visibilmente responsabili dello stato delle riforme d'innanzi alla popolazione; inoltre diviene una necessità per le medesime autorità acquisire rapidamente il *know how* necessario per la realizzazione dei diversi programmi; da ultimo, il coordinamento dei progetti di ricostruzione viene tolto dalle mani dei donatori e affidato alle istituzioni afgane, che dovranno realizzare le varie attività di riforma secondo la strategia e il piano settoriale di sviluppo precedentemente elaborati. I vantaggi di un simile approccio si estendono anche ai donatori, i quali non vengono più gravati dell'organizzazione e del coordinamento dei progetti, ma vanno a rivestire ruoli di mero controllo e impulso.

### **Potenziali criticità**

Nonostante tali premesse, l'annunciato cambio d'approccio è, ad oggi, minacciato dal numero imponente di progetti di ricostruzione che sono o verranno organizzati in via bilaterale dai vari donatori; tanto più risulta fondato tale timore, se si mettono in relazione le cifre in questione con le esigue risorse destinate al Progetto giustizia dell'NJP, pari, per la prima fase, a soli \$ 27,5 milioni (di cui \$ 16,9 milioni in infrastrutture). Attualmente, Stati Uniti, Norvegia, Italia, Regno Unito, Germania, Commissione Europea e tre diverse agenzie delle Nazioni Unite stanno organizzando 221 nuovi progetti bilaterali, in aggiunta ai 396 che risultavano complessivamente realizzati fino al marzo 2008. La maggior parte dei progetti (183) viene portata avanti dagli Stati Uniti, che nel corso del 2008 hanno aumentato in maniera assai considerevole i propri stanziamenti nella riforma della giustizia, passando da circa \$ 110 milioni spesi fino al 2007, ai \$ 92 milioni erogati nel solo 2008 (non contando le attività realizzate dalle Forze armate e quelle riguardanti il sistema penitenziario, le Forze di polizia e le attività anti-narcotici). Si pensi che il totale dei fondi erogati dagli altri donatori di settore, Italia inclusa, fino a prima della Conferenza di Roma, ammontava a circa \$ 82 milioni.

Nonostante quindi, formalmente, il ruolo di "guida" fosse stato affidato originariamente all'Italia, gli Stati Uniti, grazie soprattutto agli ingenti contributi erogati, hanno sempre esercitato una leadership di fatto sulla ricostruzione di settore. Vi è inoltre da precisare che, mentre, in linea di massima, fino alla fine del 2005, l'influenza statunitense sulle politiche di riforma della

giustizia è apparsa più limitata, dalla metà del 2006 in poi, l'azione americana si è fatta progressivamente più incisiva. Nell'estate del 2006 gli USA hanno elaborato una propria strategia per la ricostruzione del sistema giudiziario afgano, messa a punto da avvocati militari e funzionari del Dipartimento della giustizia per conto dell'Ambasciata americana a Kabul. Tale strategia ha previsto l'intervento di quattro agenzie governative: Dipartimento di Stato, Dipartimento della giustizia, Dipartimento della difesa e Agenzia per la cooperazione allo sviluppo, in partnership con una serie di *contractors* privati. Attualmente, le agenzie interessate operano in maniera sinergica e integrata, coordinate da un *Rule of Law Coordinator* dell'Ambasciata USA. Le Forze armate statunitensi, da parte loro, partecipano attivamente al processo di ricostruzione del sistema giudiziario, attraverso l'organizzazione di corsi di formazione, conferenze, seminari, ma anche costruendo infrastrutture e partecipando direttamente ai tavoli di lavoro sulla riforma dei sistemi giuridico e giudiziario vigenti. L'opera dei militari USA si svolge in maniera prevalente in province e distretti scarsamente accessibili al personale civile per ragioni di sicurezza, il che rende l'intervento delle forze americane particolarmente efficace, se non altro, su un piano d'immagine.

Malgrado la rinnovata attenzione degli Stati Uniti allo sviluppo della giustizia in Afghanistan (anche nell'ottica della stabilizzazione del paese), gli ultimi dati disponibili sullo stato del sistema giudiziario afgano raffigurano un quadro a tinte piuttosto fosche, segno palese che la ricostruzione non ha prodotto i risultati sperati. La corruzione negli uffici giudiziari è dilagante (la magistratura è addirittura ritenuta dagli afgani l'istituzione più corrotta del paese), circa l'80% delle liti è risolto "in via stragiudiziale" dai consigli di villaggio, e la quasi totalità (97,8%) degli edifici giudiziari richiede riparazioni o di essere ricostruita ex novo. A ciò si aggiunga che solo circa la metà dei giudici (56%) è laureata e, quasi sempre, in diritto islamico (solo il 12% dei giudici risulta laureato in giurisprudenza/scienze politiche), che i medesimi giudici hanno scarso accesso alle norme in vigore (circa il 55% non ha accesso a codici, leggi e altri strumenti normativi) e che, nella quasi totalità dei casi (circa l'83% degli intervistati), essi ignorano le decisioni della Corte Suprema, finendo, di fatto, per rendere giudizi basati, al più, sul buon senso. Praticamente inesistente è il diritto ad essere rappresentati da un legale nel corso del processo, nonostante il numero di avvocati praticanti, dopo l'adozione di un'apposita legge nel dicembre 2007, sia cresciuto fino a 600 (di cui 130 sarebbero donne).

Le ragioni alla base dei risultati, piuttosto limitati, raggiunti finora, appaiono molteplici, tanto che risulta difficile poterle oggi individuare ed elencare in maniera esaustiva. E' certamente un dato di fatto che, al momento, la riforma del settore giustizia sia sotto-finanziata, specialmente se messa a confronto con altre aree d'interesse. Ad esempio, se si considerano i contributi USA nel settore giustizia si può notare come, fino al 2007, i medesimi abbiano rappresentato solamente una piccola frazione (circa lo 0,5%) del totale degli aiuti americani alla ricostruzione del paese, stimati, all'epoca, in \$ 22,8 miliardi. Un altro motivo di insuccesso è da ricercarsi nell'approccio interamente bilaterale e "compartimentato" alle attività di ricostruzione. Tale approccio ha difatti ridotto la sostenibilità dei progetti, provocato frizioni tra i donatori

stessi e ostacolato il coordinamento delle attività di ricostruzione, oltre che impedito la formazione di una vera e propria strategia d'intervento, almeno fino al 2008.

Ad ogni buon conto, più in generale, ciò che sembra aver condizionato in maniera determinante gli esiti della ricostruzione nel settore giustizia sono le reali finalità dei donatori, più preoccupati del ritorno politico e d'immagine di breve periodo della loro azione, piuttosto che concentrati sull'impatto ed efficacia dei progetti realizzati. Ciò ha prodotto, tra l'altro, una scarsa supervisione sull'operato delle organizzazioni ed agenzie affidatarie, a tutto danno dei risultati finali delle varie attività. In aggiunta, la necessità, per gli attori internazionali interessati alla riforma della giustizia, di ottenere velocemente risultati apprezzabili, assieme all'utilizzo di modelli di sviluppo iper-tecnici, derivati da procedure e linee guida elaborate dalle Istituzioni finanziarie internazionali, ha aumentato la dipendenza delle autorità di Kabul dai donatori, fino al punto di generare un'élite afgana responsabile più nei confronti di questi ultimi che dei propri cittadini. Un approccio vincente, al contrario, non dovrebbe mai mancare di guardare alle attività di riforma dall'angolo prospettico della popolazione, unica destinataria dei servizi erogati e principale *stakeholder* dell'intero processo di ricostruzione<sup>1</sup>.

### **Conclusioni: Il nuovo approccio italiano e il rispetto della sovranità afgana**

In tale contesto si inserisce molto positivamente il sostanziale cambio d'approccio dell'Italia, che, abbandonato il ruolo, ingombrante e fin troppo ambizioso, di "guida" nella ricostruzione di settore, risulta ad oggi il maggiore finanziatore del "Progetto giustizia" dell'NJP, con un contributo di € 10 milioni (pari a \$ 14,8 milioni, considerando il cambio al momento dell'erogazione dei fondi). Finora infatti, solo altri tre donatori (Commissione Europea, Regno Unito e Norvegia), a parte l'Italia, si sono impegnati a finanziare il Progetto in parola e solo la Commissione Europea per un importo pari a quello italiano. In questo modo l'Italia dimostra di voler realmente puntare sul miglioramento delle capacità delle istituzioni afgane, rispettando e rafforzando la sovranità del paese. Al contrario, continuare a finanziare progetti in un'ottica bilaterale, come hanno sin qui scelto di fare gli Stati Uniti, finirebbe inesorabilmente per accrescere, ad ogni livello, la dipendenza delle autorità di Kabul dal sostegno esterno dei donatori, condizionando l'effettivo sviluppo del settore.

Riassumendo, al fine di garantire un più efficace ed efficiente intervento dei donatori nella riforma del sistema giudiziario afgano, appare quanto mai necessario: abbandonare le attività finalizzate ad un ritorno politico o d'immagine immediato; concentrare i finanziamenti al settore

---

<sup>1</sup> Si veda sul punto A. Deledda, *Afghanistan: The Justice System from a People's Prospective* (Roma: ARGO, Settembre 2008), <http://www.argoriente.it/modules/download/download/afghanistan/afgh-ots-justice-people-eng.pdf>, e, più in generale, A. Donini, 'Local Perceptions of Assistance to Afghanistan', 14(1) *International Peacekeeping* 2007, 158-172.



nel *development budget* dello Stato afgano<sup>2</sup>, contribuendo al Progetto giustizia dell'NJP; ridurre in maniera decisa il numero di progetti bilaterali; ridurre il numero di consulenti internazionali, che dovrebbero occuparsi più delle attività di monitoraggio e valutazione, che impegnarsi in prima persona nei progetti di ricostruzione; ridurre drasticamente l'organizzazione di corsi di formazione in via bilaterale e puntare in massima parte sullo sviluppo del sistema universitario afgano; continuare a promuovere programmi di informazione nelle province e nei distretti; concentrare, come suggerito di recente dalla Banca Mondiale, gli interventi di ricostruzione sui capoluoghi di provincia, per evitare di disperdere i fondi disponibili; e, da ultimo, elaborare politiche di sviluppo (come menzionato nell'NJSS) che coinvolgano i meccanismi di giustizia informale, ossia gli unici disponibili per la maggior parte della popolazione afgana.

In buona sostanza, ciò significa adottare un approccio squisitamente realista, operando con onestà intellettuale e chiarezza d'intenti verso un unico obiettivo: l'effettivo rafforzamento della sovranità afgana. In questo quadro, l'annunciato cambio di strategia degli Stati Uniti in Afghanistan non può che essere fonte di relativa speranza.

---

<sup>2</sup> Come recentemente affermato nella Dichiarazione di Parigi, diffusa al termine della conferenza sull'Afghanistan del 12 giugno 2008 (Cfr. *Declaration of the International Conference in Support of Afghanistan Issued Under the Authority of the Three Co-chairs, The President of the French Republic, the President of the Islamic Republic of Afghanistan and the Secretary-General of the United Nations*, Parigi, 12 giugno 2008, <http://www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/english.pdf>).