



n. 7 – 13 gennaio 2009

L'IMPEGNO INTERNAZIONALE NEL QUADRO DELLE ATTIVITÀ DI RIFORMA DEL SISTEMA GIUDIZIARIO AFGANO

A cura dell'Istituto Affari Internazionali (IAI)

La scheda esamina i principali passaggi del processo di riforma del sistema giudiziario afgano, a seguito all'intervento militare internazionale contro il regime dei talebani, il recente avvio della nuova fase "multilaterale" delle attività di riforma, il ruolo iniziale dell'Italia quale "paese guida" nella ricostruzione del settore giustizia, l'impegno dei donatori internazionali e, in particolare, quello degli USA. Da ultimo, vengono presentati taluni risultati e criticità e indicate le linee di azione più promettenti per il futuro.

DALLA STRATEGIA DEI "PAESI GUIDA" A QUELLA DELLO "SVILUPPO NAZIONALE"

La Conferenza di Tokyo del gennaio del 2002 aveva affidato la riforma dell'intero "settore sicurezza" in Afghanistan, di cui la giustizia costituisce uno dei cinque pilastri fondanti, a cinque "paesi guida" – membri del G8 – uno per ogni pilastro, secondo uno schema donatore-istituzione ricevente prettamente bilaterale e verticistico. L'Italia si era fatta carico della riforma del sistema giudiziario. **Questo approccio incentrato sul ruolo dei cinque "paesi guida" era venuto meno nel gennaio 2006** a Londra, con la presentazione, da parte del Governo di Kabul della prima, provvisoria, Strategia nazionale di sviluppo per l'Afghanistan (*Interim Afghanistan National Development Strategy I-ANDS*), affiancata da un "Patto per l'Afghanistan" (*Afghanistan Compact*) siglato con i paesi donatori. La Strategia voleva costituire un segno tangibile della rinnovata capacità della *leadership* afgana di prendere in mano le redini del paese. Da allora il ruolo dei "paesi guida", Italia inclusa, è stato configurato come quello di "partner chiave" (*key-partner*) delle rispettive istituzioni afgane di riferimento.

IL NUOVO PROGRAMMA NAZIONALE SULLA GIUSTIZIA

Un sostanziale cambio di strategia nella riforma del sistema giudiziario afgano è avvenuto con l'apertura della **Conferenza sullo stato di diritto in Afghanistan**, tenutasi a **Roma il 2-3 luglio 2007**. Da una ricostruzione incentrata, sostanzialmente, sulla mera fornitura di assistenza tecnica ed economica mediante progetti bilaterali, si è passati ad un **approccio più inclusivo e multilaterale**, tendente a garantire la **titolarità afgana** (*local ownership*) **del processo di ricostruzione**. L'inizio di questa nuova fase è stato salutato con favore dalla comunità internazionale convenuta a Roma, che ha assunto nuovi impegni di spesa complessivi **98 milioni di dollari** (gli **USA** hanno promesso 15 milioni, il **Canada**, maggiore contribuente, 30 milioni).

A seguito della Conferenza di Roma, il Governo afgano ha adottato, nel maggio 2008, una nuova Strategia nazionale di sviluppo del settore giustizia, da realizzarsi mediante un apposito Programma di sviluppo (rispettivamente, *National Justice Sector Strategy*, NJSS e *National Justice Programme*, NJP). È stato inoltre approntato un meccanismo di coordinamento dei progetti di ricostruzione del settore giustizia a livello provinciale (*Provincial Justice Coordination Mechanism*, PJCM), presieduto dalla Missione ONU in Afghanistan (*United Nations Assistance Mission in Afghanistan*, UNAMA).

L'NJSS è una strategia quinquennale di sviluppo del settore giustizia, che per la prima volta affronta il tema della riforma della giustizia in Afghanistan mediante un approccio sistemico alla programmazione e pianificazione delle attività di ricostruzione. Essa costituisce inoltre una delle strategie settoriali alleggiate alla Strategia nazionale di sviluppo dell'Afghanistan (ANDS), ormai definitiva, presentata alla recente Conferenza di Parigi il 12 giugno 2008. Il documento delinea i **tre macro-obiettivi** della riforma del sistema giudiziario afgano, ossia: a) **miglioramento delle capacità** delle istituzioni giudiziarie (Corte Suprema, Ufficio della Procura Generale e Ministero della Giustizia); b) **coordinamento e integrazione** dell'amministrazione della giustizia con le altre pubbliche amministrazioni; c) miglioramento generale della **qualità dei servizi**. Tali obiettivi generali vengono poi dettagliati in sub-programmi, che, a loro volta, contengono singole mini-strategie di sviluppo, risultati attesi e potenziali criticità.

I macro-obiettivi della Strategia ispirano il Programma nazionale di sviluppo del settore giustizia (NJP). Nel dettaglio, infatti, l'NJP rende operativi i sub-programmi contenuti nell'NJSS associandovi le relative **attività di riforma**. Tali attività vengono realizzate attraverso: a) **singoli progetti bilaterali** di organizzazioni e paesi donatori; b) un **"Progetto giustizia"**, diretto ed attuato dalle istituzioni afgane, ma finanziato mediante il Fondo fiduciario per la ricostruzione dell'Afghanistan (*Afghanistan Reconstruction Trust Fund*, ARTF). Quest'ultimo è un fondo internazionale, alimentato dai contributi di 27 donatori, costituito nel 2002 e amministrato dalla Banca Mondiale.

Il Progetto giustizia segna un **significativo cambio di rotta** nell'approccio degli attori internazionali alla ricostruzione del settore, in quanto **questa volta sono le autorità afgane a gestire in prima persona le singole attività di riforma**, affidandole ad enti e società appaltanti, locali e stranieri, sulla base di concorsi pubblici. Il Progetto giustizia, costituendo un piano di sviluppo settoriale, finanziato in maniera congiunta dai paesi donatori, segue inoltre le più recenti procedure e linee guida stabilite da Banca Mondiale, FMI e OCSE in materia di cooperazione allo sviluppo. Tuttavia, l'efficacia di questo cambio di strategia è messa a rischio dal **numero decisamente elevato di progetti bilaterali** (221) che verranno attivati nel prossimo futuro dai singoli paesi donatori, con gli Stati Uniti che realizzeranno la maggior parte delle attività programmate (183 progetti, pari all'83% circa). **L'Italia si farà carico della realizzazione di otto progetti bilaterali**, destinati a dare continuità alle attività di assistenza iniziate precedentemente e non ancora concluse. Il dato relativo al numero di progetti bilaterali attesi nel prossimo futuro risulta ancora più sbilanciato se messo in relazione con la relativa esiguità di fondi stanziati per la fase iniziale del "Progetto giustizia", pari a soli 27,5 milioni di dollari, la gran parte dei quali (16,9 milioni) verrà destinata alla costruzione o ricostruzione di infrastrutture.

L'IMPEGNO ITALIANO

Dal novembre 2007, **l'Italia ha attivato nella capitale afgana un Programma giustizia**, gestito dall'Unità Tecnica Locale dell'Ambasciata d'Italia a Kabul (UTL-Kabul); quest'ultima è diretta dall'ing. Maurizio Di Calisto. Il Programma giustizia continua, rinnovandolo, il lavoro del precedente "Ufficio italiano giustizia", aperto nella capitale afgana nel 2003 che aveva conosciuto, tra il settembre 2006 ed il novembre 2007, un periodo di sostanziale stasi, connessa alle ridotte dimensioni dell'organico a disposizione.

Nell'ambito dell'attuale Programma giustizia l'Italia, da un lato, partecipa con proprio personale alle riunioni dei gruppi di lavoro e dei tavoli di discussione congiunti, internazionali-afgani, sulla riforma del diritto vigente e sulla riforma dell'amministrazione della giustizia; dall'altro, gestisce **11 progetti di ricostruzione**, dedicati alla tutela delle donne e dei minori, alla formazione del personale legale e giudiziario, e alla costruzione di infrastrutture. Da ultimo, il Programma si interessa anche al Progetto giustizia dell'NJP, vista il sostanzioso contributo italiano all'iniziativa (**10 milioni di euro**). Al momento, a capo della parte tecnico-giuridica del Programma è stato posto un capo progetto, nella persona del magistrato Pietro Spera, coadiuvato da un team di esperti. La parte di gestione dei progetti di ricostruzione è stata invece affidata ad un *project manager*, che risponde sempre al capo progetto.

L'attuazione dei progetti di ricostruzione gestiti dall'Italia è stata affidata ad un buon numero organizzazioni internazionali (UNDP, UNODC, UNIFEM, UNICEF, UNOPS, IOM, IDLO, IMG e ISISC) ovvero realizzata in proprio e finanziata con i fondi in loco del Programma.

Mediante i progetti messi in opera, l'Italia ha provveduto alla realizzazione di **nove edifici giudiziari** per il Ministero della Giustizia e per la Procura Generale in altrettante province settentrionali, alla costruzione del **Centro nazionale per la formazione giuridica** (ad oggi solo parzialmente operativo), di **tre carceri** (inclusa la realizzazione di due riformatori a Kabul), alla formazione di circa **1.250 professionisti** (secondo il rapporto di valutazione dell'IDLO dell'agosto 2008) e alla redazione di importanti provvedimenti di legge, tra cui il **codice di procedura penale ad interim**, il **codice minorile** e quello **penitenziario**. Ciononostante, complessivamente, l'impatto dei provvedimenti di legge sul sistema giuridico afgano sembra al momento ancora piuttosto ridotto, a causa della loro scarsa diffusione su tutto il territorio nazionale, dell'inidoneità delle strutture giudiziarie e carcerarie esistenti a conformarsi ai principi introdotti dai nuovi codici, della scarsa formazione giuridica del personale giudiziario e dei conflitti procedurali prodotti dall'applicazione delle norme del nuovo codice di procedura penale *ad interim*.

Dal 2002, l'Italia ha complessivamente stanziato per la riforma del sistema giudiziario afgano circa 71 milioni di euro, portando a termine 29 progetti di ricostruzione. Tra questi si segnalano per l'incertezza sull'effettivo numero dei partecipanti e sull'efficacia dei programmi, le attività di formazione del personale giudiziario portate a termine dall'**IDLO** (*International Development Law Organization* – organizzazione internazionale, con sede a Roma, specializzata nella riforma del sistema giuridico dei paesi in via di sviluppo), come si evince da una valutazione interna della stessa organizzazione internazionale dell'agosto del 2008. IDLO ha ricevuto finora dall'Italia 10,4 milioni di euro, pari a circa il 21% (circa il 25% fino al 2007) del totale dei fondi spesi dall'Italia nella riforma della giustizia in Afghanistan, ma i risultati ottenuti sono molto modesti se messi in relazione alla quantità di fondi.

In linea generale, la *leadership* italiana nella riforma del sistema giudiziario afgano ha scontato gli effetti negativi di alcuni fattori quali: ritardo nell'avvio delle attività di assistenza (l'Ufficio italiano giustizia è stato inaugurato solo nel 2003); limitate risorse umane e materiali rispetto alla dimensione degli obiettivi; carenze di coordinamento tra l'Ambasciata d'Italia a Kabul e l'Ufficio giustizia; oscillazioni nella consapevolezza, anche politica, della rilevanza e della proiezione dell'iniziativa.

L'IMPEGNO DEGLI STATI UNITI E DEGLI ALTRI ATTORI INTERNAZIONALI

Assieme all'Italia, un buon numero di altri attori internazionali è o è stato coinvolto a vario titolo nella riforma del sistema giudiziario afgano: Paesi Bassi, Egitto, Canada, Germania, UE, Commissione Europea, UNODC, UNDP, UNAMA, Regno Unito, Norvegia, Australia e Stati Uniti hanno tutti contribuito, in maniera e con risorse diverse, alla ricostruzione del settore giustizia. Taluni interventi sono stati svolti anche dall'ISAF, la Forza NATO in Afghanistan, mediante i propri PRTs (*Provincial Reconstruction Teams*).

Ciononostante, si può affermare con certezza che **il settore sia ad oggi gravemente sotto-finanziato**. Nel periodo 2001-2007, difatti, la riforma del sistema giudiziario aveva ricevuto complessivamente 275,2 milioni di dollari, pari all'**1,25% del totale degli aiuti** all'Afghanistan. Ad oggi il maggiore donatore, ossia gli Stati Uniti, ha riservato al settore solamente 202,4 milioni di dollari (nell'arco di sei anni), sebbene fino al 2007 gli USA avessero destinato alla giustizia risorse ancora minori, pari allo 0,48% del totale degli aiuti complessivamente erogati da Washington al Paese asiatico.

Nonostante le scarse risorse economiche stanziare nel corso degli anni per la riforma della giustizia, sin dall'inizio dell'intervento internazionale in Afghanistan **gli Stati Uniti esercitano di fatto il ruolo di paese guida nella ricostruzione di ogni settore dello Stato**. Nel settore giudiziario, un maggiore coinvolgimento statunitense si è avuto dall'estate 2006, con l'adozione di una strategia unilaterale, della durata di cinque anni, messa a punto da avvocati militari a Kabul per conto della locale Ambasciata americana. Gli Stati Uniti impiegano nella riforma della giustizia alcuni ministeri e agenzie governative (Dipartimento di Stato, Dipartimento della Giustizia, Dipartimento della Difesa, Agenzia per la Cooperazione allo Sviluppo), che appaltano progetti e servizi a *contractors* statunitensi.

Anche le Forze armate USA contribuiscono in modo massiccio alla riforma della giustizia, organizzando corsi di formazione, seminari e conferenze (soprattutto in province e distretti scarsamente accessibili al personale civile), ristrutturando edifici e partecipando alla riforma del diritto in vigore, mediante personale fornito da uno dei due Comandi operativi USA in loco (CSTC-A, *Combined Security Transition Command-Afghanistan*), specificamente riservato alla stabilizzazione post-bellica del Paese. **Il crescente impegno americano nella riforma della giustizia si misura anche dall'entità degli stanziamenti erogati dalle agenzie civili USA**, pari, per il solo 2008, a **92 milioni di dollari**: più dei fondi complessivamente corrisposti dall'Italia dal 2002 ad oggi. Le spese sostenute dalle Forze armate americane non risultano invece quantificabili, in quanto comprese nel bilancio militare.

L'assistenza USA è fornita quasi interamente su base bilaterale, sebbene i progetti americani siano ad oggi ricompresi nell'ambito del Programma nazionale sulla giustizia di cui sopra e siano dunque finalizzati al raggiungimento degli obiettivi fissati dal Governo afgano nel medesimo documento.

Ad ogni buon conto, l'alto numero di donatori e la realizzazione di programmi esclusivamente bilaterali e prevalentemente ad alta visibilità, hanno prodotto una proliferazione di progetti indipendenti l'uno dall'altro, con rischi di duplicazioni, sprechi, e scarso controllo da parte dei donatori sulle attività portate avanti dalle organizzazioni finanziate. Sebbene, almeno ufficialmente, si sia sempre cercato un coordinamento dei progetti di riforma, questo è stato possibile solo con l'avvio dell'NJP nel 2008.

I RISULTATI

Il sistema di giustizia afgano è ancora oggi **lungi dal potersi definire efficiente**, nonostante taluni miglioramenti occorsi nei sette lunghi anni dall'inizio della ricostruzione. Circa l'80% delle liti è risolto dai consigli di villaggio (collegi formati dagli anziani dei clan che gestiscono gli affari locali, inclusa la giustizia), mentre **dilaga la corruzione negli uffici giudiziari**. Sebbene il successo della riforma sia subordinato in massima parte alla fine del conflitto armato in corso e al progresso economico generale, ne hanno condizionato lo sviluppo, sin dall'inizio, la **mancanza di una strategia politica unitaria** (maturata solo a seguito della stesura dell'NJSS) e i **continui attriti tra gli attori internazionali presenti in loco**, divisi da gelosie e incapaci di stabilire di comune accordo i progetti prioritari.

L'impatto degli aiuti offerti dai donatori sull'efficienza della riforma del sistema giudiziario è stato piuttosto limitato. Ciò poiché **l'assistenza economica e tecnica fornita dagli attori internazionali è stata complessivamente modesta ed erogata su base quasi esclusivamente bilaterale**. Ciò ha gravemente minato la sostenibilità dei progetti ed impedito lo sviluppo delle capacità gestionali delle istituzioni afgane, **generando dipendenza dagli aiuti esterni a tutti i livelli** e mancanza di responsabilità nei confronti della popolazione.

La limitata reazione dei paesi donatori alle critiche che da tempo vengono mosse all'efficacia dei progetti di ricostruzione testimonia una **generale mancanza di attenzione ai risultati della riforma** e un interesse quasi esclusivamente incentrato sugli effetti politici degli aiuti erogati.

Il cambio di strategia, avviato con le Conferenze di Londra e Roma, **appare, se non tardivo, ancora incerto**, vista la mole di progetti bilaterali che verranno portati avanti nel prossimo futuro, e lo scarso interesse dei donatori all'attuazione di programmi multilaterali. Finora, solo quattro donatori, ovvero la Commissione Europea, l'Italia, la Norvegia e il Regno Unito hanno espresso la volontà di finanziare il "Progetto giustizia" dell'NJP. Inoltre, di questi, fino all'ottobre 2008, solo l'Italia e il Regno Unito avevano effettivamente versato quanto promesso (10 milioni di euro e 2,5 milioni di sterline, rispettivamente).

In questo quadro, si evidenzia assai positivamente **il cambiamento d'approccio dell'Italia**, che, rinunciando all'ingombrante ruolo di "paese guida", ha saputo far confluire la maggior parte dei fondi erogati nel Progetto giustizia dell'NJP, risultando **il maggiore contribuente** e dimostrando di voler concretamente puntare sul reale sviluppo delle capacità delle istituzioni giudiziarie afgane.

Se da un lato, quindi, **la realizzazione di programmi di riforma finanziati da parte di fondi multilaterali risulta essere la strategia più promettente dal punto di vista della loro sostenibilità ed efficacia**, dall'altro, **tale orientamento, al momento, non sembra incontrare le preferenze dei donatori**, ancora focalizzati sulla 'bilateralizzazione' degli aiuti. Ciò è dovuto anche alla scarsa fiducia riposta nelle istituzioni afgane da parte degli attori internazionali presenti in loco, vista la corruzione diffusa, l'incapacità gestionale e le limitate competenze giuridiche del personale giudiziario.

Un deciso cambiamento di approccio, diretto alla realizzazione di progetti realmente multilaterali e gestiti in prima persona dalle autorità di Kabul, porterebbe, con buona probabilità, ad una più forte responsabilizzazione di queste nei confronti della popolazione e ad un accrescimento delle loro capacità tecniche e manageriali, con un miglioramento, nel medio periodo, dei risultati complessivi della riforma.

DATI DI RILIEVO SUL SISTEMA GIUDIZIARIO AFGANO

Numero di tribunali in Afghanistan: 442 (effettivi: 356 – 80%)

Numero di giudici: 1.415 (effettivi: 1.107 – 78%, 21.317 persone per giudice)

Percentuale di donne giudici: 3%

Percentuale di giudici laureati: 56% (44% in diritto islamico – 12% in giurisprudenza/scienze politiche)

Percentuale di giudici senza accesso a leggi, codici e altri strumenti normativi: 54,8%

Percentuale di giudici senza accesso alle decisioni della Corte Suprema: 82,8%

Procedimenti penali (sul totale dei procedimenti giudiziari): 42%

Procedimenti civili (sul totale dei procedimenti giudiziari): 37%

Procedimenti davanti alle corti di pubblica sicurezza (sul totale dei procedimenti giudiziari): 14%

Procedimenti di diritto commerciale (sul totale dei procedimenti giudiziari): 7%

Infrastrutture giudiziarie da costruirsi o che richiedono riparazioni: 97,8%

Liti decise dai consigli di villaggio (jirgas/shuras): 80%

Numero di procuratori: 2.500

Numero di donne procuratrici: 74 (3% circa)

Percentuale di procuratori laureati impiegati presso la Procura Generale a Kabul: 55%

Percentuale di procuratori laureati impiegati negli uffici provinciali: 20%

Organico del Ministero della Giustizia: 1.919 (impiegati effettivi: 1.325 – 70%)

Donne impiegate presso il Ministero della Giustizia: 90

Numero di avvocati registrati: 600

Donne avvocati: 130

Salario mensile di un giudice: \$ 50 – \$ 142

Salario mensile di un procuratore: \$ 60 (in media)

Numero di progetti di ricostruzione realizzati fino al marzo 2008 nel settore giustizia: 396

Numero di progetti USA realizzati alla stessa data: 280 (71%)

Percentuale della popolazione afgana che ripone fiducia nel sistema giudiziario: 50% (nel 2001 – Italia: 32%; media EU15: 45%)

ELENCO DELLE SIGLE

ARTF	<i>Afghanistan Reconstruction Trust Fund</i>
CSTC-A	<i>Combined Security Transition Command-Afghanistan</i>
I-ANDS	<i>Afghanistan National Development Strategy</i>
IDLO	<i>International Development Law Organization</i>
IMG	<i>International Management Group</i>
IOM	<i>International Organization for Migration</i>
ISISC	Istituto Superiore Internazionale di Scienze Criminali
NJP	<i>National Justice Programme</i>
NJSS	<i>National Justice Sector Strategy</i>
PJCM	<i>Provincial Justice Coordination Mechanism</i>
PRTs	<i>Provincial Reconstruction Teams</i>
UNAMA	<i>United Nations Assistance Mission in Afghanistan</i>
UNIFEM	<i>United Nation Development Fund for Women</i>
UNODC	<i>UN Office on Drugs and Crime</i>
UNOPS	<i>United Nations Office for Project Services</i>
UTL	Unità Tecnica Locale