

Matteo Tondini, *Statebuilding and Justice Reform: Post-Conflict Reconstruction in Afghanistan*, Abingdon, Routledge, 2010

Maria Vittoria Zecca*

Come è noto, dopo la caduta del regime talebano, avvenuta nel novembre 2001 in seguito all'intervento militare guidato dagli USA, il futuro politico dell'Afghanistan fu delineato nel cosiddetto «Accordo di Bonn» del 5 dicembre 2001. In quell'accordo, sostenuto dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, i partecipanti alle discussioni sull'Afghanistan istituivano un governo *ad interim* e indicavano il percorso istituzionale per la promulgazione della Costituzione.

Successivamente, come pure è noto, il Consiglio di Sicurezza con la Risoluzione 1386 del 2001 autorizzava l'invio di una forza multinazionale, l'International Security Assistance Force - ISAF; inoltre nel marzo 2002, con la Risoluzione 1401, istituiva la United Nations Assistance Mission in Afghanistan - UNAMA, il cui mandato è stato rinnovato ogni anno.

A questo contesto ha riguardo il libro di Tondini, con un'analisi dettagliata del sistema giudiziario in Afghanistan.

Il volume si articola in sette capitoli. Nel primo, che costituisce l'Introduzione, l'autore rileva in generale che riforme dei sistemi giudiziari, a mezzo di operazioni di *peace-building*, possano essere condizionate dal contrasto tra due diversi approcci: un approccio «dirigista», volto alla trasposizione di modelli esterni; e un approccio che tenda a conservare il sistema istituzionale esistente, risultando poco innovativo. Ora, di tale contrasto, va tenuto conto – continua l'autore – nell'esame dell'esperienza in Afghanistan, esperienza condizionata da politiche di assistenza allo sviluppo fortemente ideologizzate e preordinate a esportare modelli democratici occidentali all'interno di una società islamica, profondamente tradizionale, e non ancora pacificata.

Nel secondo e nel terzo capitolo l'autore esamina la riforma del settore istituzionale e di quello giudiziario, in situazioni di *post-conflict*. Anzitutto, si pone in luce come l'azione dell'ONU, allontanandosi da modelli cosiddetti «invasivi», sia stata reimpostata, per indicazione di Lakhdar Brahimi (Rappresentante Speciale del Segretario Generale in Afghanistan), sulla base del «light footprint approach», un'attività cioè con un ridotto ruolo internazionale volto essenzialmente a sostenere quello locale. Ampio spazio è dedicato dall'autore alle strategie adottate dalle istituzioni finanziarie internazionali, nonché all'affermarsi del principio di «local ownership».

Si tratta di un principio di carattere generale, applicabile dunque anche nella riforma del settore giudiziario, con l'adozione di sistemi legislativi

* *Dottoranda in Diritto internazionale e dell'Unione Europea presso l'Università degli Studi di Bari.*

che, ove congruenti con la tradizione giuridica della situazione in cui si opera, possono maggiormente soddisfare la «demand for justice» della popolazione. Peraltro – rileva l'autore – a quest'ultimo scopo si dovrebbero prevedere altresì meccanismi di «transitional justice», per la punizione delle violazioni dei diritti umani realizzate durante il conflitto. Distinti, in tale ambito, un approccio «punitivo» – il cui esempio è dato dall'istituzione del Tribunale Speciale iracheno –, e un approccio finalizzato alla riconciliazione, l'autore ricorda che siffatti meccanismi non sono stati predisposti in Afghanistan. Ciò per non turbare gli equilibri politici raggiunti; anzi nel febbraio 2007 il Parlamento afgano ha votato un'amnistia a favore delle persone facenti parte delle fazioni che si sono combattute nel corso degli ultimi venticinque anni.

Nel quarto capitolo l'autore passa a esaminare più da vicino la situazione afgana, delineando il sistema giudiziario anteriore all'intervento militare del 2001. Sulla base di un'accurata ricostruzione storica delle riforme legislative e giudiziarie succedutesi a partire dagli anni Venti, è posta in luce la forte incidenza nelle materie in esame della legge islamica (*sharia*). L'autore rileva in particolare la contrapposizione tra il sistema di giustizia vigente nelle città, e il sistema «informale», operante nelle zone rurali, caratterizzato da meccanismi di soluzione delle controversie (i consigli di anziani), denominati *jirgas/shuras*.

La riforma del sistema giudiziario afgano è suddivisa dall'autore in due fasi, esaminate nei capitoli quinto e sesto. Nel corso della prima fase – dal novembre 2001 alla Conferenza sull'Afghanistan svoltasi a Londra nel 2006 – è stato seguito l'approccio della «lead nation», stabilito durante la Conferenza di Ginevra del 2002: in base allo stesso, cinque Stati del G8 sono stati posti a capo di un settore di riforma, nell'ambito dell'area «Security and Rule of Law». All'Italia è stato affidato il settore della giustizia. Esaminate attentamente le caratteristiche del nuovo sistema giudiziario, l'autore rileva, in questa prima fase, la carenza di coordinamento e di finalità politiche unitarie; ciò sia tra gli attori esterni che all'interno delle istituzioni afgane: si è avuto, cioè, un insieme di programmi che spesso si sono sovrapposti. Critico l'autore rispetto all'approccio della «lead nation»: determinando un rapporto bilaterale tra il *donor* e lo Stato ricevente, che ne diventa dipendente, può aversi il fallimento dell'azione di riforma se lo Stato «lead», come, ricorda l'autore, è accaduto in Afghanistan, non possiede le competenze e le risorse finanziarie per guidare tale processo.

La seconda fase del processo di riforma – attualmente in corso – ha inizio con la Conferenza di Londra del gennaio 2006 e risulta caratterizzata dal tentativo di dare attuazione al principio di «local ownership» nel settore della giustizia. In proposito, è evidente il ruolo di *leader* assunto dagli USA e il crescente impegno dei contingenti militari stranieri. Secondo l'autore, il regime attuale sarebbe un regime «misto», data la notevole influenza che gli attori esterni continuano a esercitare, a livello decisionale ed economico. Ciò non esclude l'evoluzione della situazione, per effetto di una maggiore partecipazione delle autorità afgane.

Nella parte finale Tondini esamina le cause dei deludenti risultati raggiunti finora in Afghanistan nel settore della riforma della giustizia. E cioè: gli interessi politici ed economici dei *donors*, interessati a ottenere un'alta visibilità politica a breve termine, non già a favorire lo sviluppo locale nel lungo periodo; la carenza di competenze adeguate (sia tra gli afgani, che tra i consulenti stranieri); la corruzione diffusa, nonché la situazione di guerriglia latente.

Il libro si chiude con delle proposte nei settori esaminati. Dato il fallimento dell'approccio bilaterale, si raccomanda in particolare che i programmi di sviluppo siano realizzati in modo multilaterale, coinvolgendo le istituzioni afgane.

Seguendo un approccio storico, il volume fornisce un quadro critico completo della materia trattata, anche grazie all'attività dell'autore, svolta a Kabul, presso l'Italian Office for Development Cooperation. Ricca la documentazione utilizzata e ampia la bibliografia raccolta in allegato al libro.

