

La ricostruzione dello stato di diritto in Afghanistan

Lettera da Kabul

Il commercio rinasce in migliaia di piccole transazioni, mentre le nuove banconote fresche di conio passano di mano in mano in rapida successione. Una cacofonia di suoni si leva da un traffico in incessante aumento. Dai tanti minareti il muezzin chiama i fedeli alla preghiera. Adesso si può riascoltare la musica, vedere i film e lo stadio è tornato a essere un luogo adibito allo sport. Sono alcuni tra i tanti segnali della vita che riprende a Kabul, dopo quasi un quarto di secolo di guerra. Eppure il futuro rimane offuscato da gravi incertezze: devono ancora materializzarsi le tanto attese stabilità politica e sicurezza, condizioni necessarie per beneficiare di aiuti internazionali e investimenti e avviare una reale ricostruzione. Una stabilità e una sicurezza che furono sognate dalle principali fazioni afgane e dai negoziatori internazionali incontratisi a Bonn nell'inverno del 2001 per tracciare le linee guida del processo di pace. Attualmente è in corso il delicato e importante lavoro per trasformare in realtà la visione espressa negli Accordi di Bonn e per il ritorno dell'Afghanistan nella comunità delle nazioni.

L'Organizzazione Internazionale di Diritto per lo Sviluppo (International Deve-

lopment Law Organization - IDLO)¹ ha avviato in Afghanistan un progetto di assistenza per il riassetto del sistema giudiziario, un elemento essenziale per il ritorno allo stato di diritto. In questo lavoro siamo coordinati dal ministero degli Affari Esteri italiano che, in qualità di paese *lead* per l'assistenza internazionale al settore della giustizia, svolge un ruolo chiave nel processo di ricostruzione. Ristabilire lo stato di diritto in Afghanistan non è soltanto fondamentale per il processo di ricostruzione del paese: i tragici eventi del settembre 2001 hanno infatti dimostrato in tutta la loro drammaticità che l'illegalità ormai, ovunque si trovi, ha implicazioni globali. Lo stato di diritto a Kabul e a Kandahar significa quindi anche maggiore sicurezza per tutti noi.

IL CONTESTO AFGHANO
E IL PROCESSO DI PACE E RICOSTRUZIONE

È importante collocare l'esame delle riforme legali nel più generale contesto afgano e nel processo di ricostruzione. Dopo il ritiro dei sovietici nel 1989, l'Afghanistan è assurto raramente agli onori della cronaca, e quando ciò è accaduto è

WILLIAM T. LORIS

*Direttore generale
dell'IDLO*

ANDREA DE MAIO

*Ricercatore
all'IDLO*

stato soprattutto per parlare del regime repressivo dei Talebani, dei *burqa* e degli abusi alle donne o dei conflitti etnici. L'Afghanistan è in realtà un paese misconosciuto, di cui è poco nota la storia e la ricca eredità culturale, e la cui tragedia di 23 anni di guerra era stata pressoché dimenticata dalla comunità internazionale. Il paese si trova incastonato tra le ex Repubbliche sovietiche e la Cina a nord, l'Iran a ovest e il Pakistan a est. È questa posizione strategica tra l'Asia centrale e il subcontinente indiano, che da sempre ha reso l'Afghanistan un crocevia di civiltà e un territorio soggetto a invasioni e ad ambizioni di potenze confliggenti. La sua popolazione, stimata a 20 milioni, è composta da svariati gruppi tribali ed etnici, i principali dei quali sono i Pashtun, i Tajiki, gli Hazara, gli Uzbeki e i Turkmeni. Contrariamente a quanto potrebbero far pensare alcune cronache recenti, tali gruppi hanno vissuto e lavorato insieme per generazioni, ed è stata la loro interazione che ha contribuito alla ricchezza e diversità della cultura afghana.

Già parte dell'Impero persiano nel VI secolo a.C., l'Afghanistan fu conquistato nel IV secolo a.C. da Alessandro Magno, che aveva compreso l'importanza geopolitica dell'area e che vi fondò quelle che poi sono diventate le principali città del paese, Kabul, Kandahar e Herat. A quel tempo, a causa anche dell'influsso ellenistico, l'Afghanistan fu la culla di una delle più grandi civiltà dell'epoca, quella Ghandara, dove si realizzò un sincretismo di arti e religioni e in cui si sviluppò il buddismo. La religione islamica fu introdotta nel VII secolo d.C. con le conquiste arabe, e da

allora è rimasta la religione predominante nel paese. In seguito alle invasioni di Gengis Khan e alla *pax mongola*, il territorio afghano iniziò a essere attraversato dalla «via della seta», la rotta dei traffici commerciali che collegava la Cina al Mediterraneo, acquisendo così un importante ruolo economico. Durante varie fasi della sua storia fino ai tempi moderni, il paese si trovò nell'orbita d'imperatori indiani, quali la dinastia Moghul, ricevendone un'importante influenza culturale. La data di nascita dello Stato afghano è considerata il 1747, quando Ahmad Shah Durrani riuscì a confederare le diverse tribù sotto il suo regno, che allora si estendeva fino all'attuale Punjab e Kashmir. Nel XIX secolo il regno afghano fu al centro del cosiddetto *Great Game*, dovendosi confrontare con le ambizioni coloniali e le pressioni dell'impero russo a nord e di quello inglese in India a sud-est. A seguito della seconda guerra anglo-afghana, Amir Abdur Rahman ricostituì uno Stato afghano nel 1880, che rimase tuttavia sotto l'influenza inglese quale Stato cuscinetto tra la Russia e l'India, fino alla piena indipendenza nel 1919.

È importante notare, anche ai fini del nostro lavoro, come il consolidamento dello Stato afghano durante il XX secolo sia stato un processo lento e difficoltoso. Lo Stato afghano era tradizionalmente debole dal punto di vista politico e finanziario, in ragione anche della struttura essenzialmente tribale della società afghana. La storia dell'Afghanistan moderno è invero caratterizzata da un problematico rapporto tra il Governo centrale, espressione specialmente delle élite urbane, e la

periferia rurale, dove vive la grande maggioranza della popolazione (circa l'80 per cento), rappresentativo in molti modi del rapporto tra lo Stato e la società afghana. Amir Abdur Rahman diede inizio a importanti riforme amministrative al fine di rafforzare il potere centrale e lo Stato, istituendo per esempio un elaborato apparato giudiziario e fiscale, e gettando di fatto le basi della futura infrastruttura istituzionale. I vari successori di Amir, tra i quali Amanullah Shah, promotore di ambiziose riforme, e Zahir Shah, che emanò la Costituzione del 1964, continuarono nel solco del consolidamento istituzionale. L'amministrazione si sviluppò e divenne molto centralizzata ma lo Stato rimase generalmente debole, con un'autorità limitata in particolare nella periferia, dove le riforme incontrarono spesso difficoltà d'attuazione e forti resistenze. Da un lato, la struttura tribale della società afghana (riflessa anche nelle sue istituzioni politiche) è per sua natura disgregante e legata alle tradizioni, quindi contraria a riforme istituzionali o sociali. Dall'altro, va considerato che le riforme avevano spesso il difetto di essere scarsamente rappresentative, perché o non godevano di sufficiente sostegno popolare o si discostavano troppo dai valori prevalenti nella società afghana.

Negli anni Sessanta e Settanta, dopo trent'anni di relativa stabilità e di lento ma continuo progresso, l'Afghanistan figurava ancora tra i paesi più poveri e meno sviluppati del mondo. Il 60 per cento della sua economia era basata sull'agricoltura e la pastorizia, mentre il resto della popolazione attiva era in gran parte impiegata nel-

l'amministrazione statale. Quasi metà del bilancio statale era finanziato da aiuti stranieri, in particolare USA e URSS, per cui l'Afghanistan veniva definito come un *rentier state*. L'amministrazione pubblica era relativamente ben funzionante, anche se le sue attività erano concentrate nelle città principali; in quel periodo, fu anche promulgata la prima Costituzione democratica. Le facoltà universitarie, sviluppate nel dopoguerra, avevano prodotto una nuova classe di professionisti qualificati e d'intellettuali. Il paese sembrava avviato a diventare una nazione democratica e moderna.

Il processo di modernizzazione durò fino al 1978, quando il Partito comunista (PDPA) prese il potere tramite un colpo di Stato e avviò riforme radicali che provocarono dure resistenze e gettarono rapidamente il paese nella guerra civile. Nel dicembre dell'anno seguente l'Unione Sovietica invase l'Afghanistan, innescando una guerra di resistenza durata dieci anni, fino al definitivo ritiro dell'Armata rossa nel febbraio 1989. Vale la pena di notare che nel novembre dello stesso anno cadeva il muro di Berlino e iniziava lo sgretolamento dell'URSS. Dalla guerra di resistenza è nata una guerra civile ancora più lunga, più distruttiva e sanguinosa, che ha aperto la strada al regime oppressivo dei Talebani. Più di due decenni di guerra hanno devastato il paese, distrutto le infrastrutture e le istituzioni, e soprattutto ne hanno lacerato il tessuto civile e sociale. È significativo ricordare solo alcuni tra gli effetti più rilevanti della guerra. Il conflitto ha provocato circa due milioni di vittime, mentre più di



sei milioni di afghani sono stati costretti a lasciare il paese, nella più importante migrazione forzata che il mondo abbia conosciuto negli ultimi cinquant'anni. La distruzione delle infrastrutture economiche e dei mezzi di sussistenza ha reso il paese totalmente dipendente dagli aiuti stranieri. Lo Stato si è praticamente dissolto, creando un vuoto di potere che è stato riempito dai cosiddetti *warlords*, i «signori della guerra». Alcuni settori dell'amministrazione sono sopravvissuti, ma senza più essere tra loro legati in uno Stato coerente. Le lotte di potere hanno aggravato divisioni etniche e tribali, che sono state anche alimentate e manipolate da attori esterni. Si è sviluppata una fiorente «economia di guerra», in un ambiente dove la legge del più forte e delle armi aveva sostituito qualsiasi forma di legalità: un ambiente che è diventato anche una base per gruppi estremisti stranieri e attività terroristiche.

Ricostruire un paese dilaniato dalla guerra come l'Afghanistan è un compito immenso, che richiederà realisticamente molti anni e potrà avvenire solo con una considerevole e prolungata assistenza da parte della comunità internazionale. Gli Accordi di Bonn hanno istituito un Governo *ad interim*, un ordinamento giuridico provvisorio e misure transitorie che prevedono l'emanazione di una nuova Costituzione nell'ottobre 2003 e lo svolgimento di elezioni generali nel giugno del 2004. Prima che queste ultime abbiano luogo, è però necessario che si verifichi una serie di progressi importanti, soprattutto nel campo della sicurezza. La ricostruzione è un compito estremamente

complesso, dal momento che praticamente ogni singolo settore dello Stato e della società necessita di essere riorganizzato. In questo contesto, è possibile uno sviluppo solo se ogni settore progredisce coordinandosi con gli altri. Così, il disarmo e la smobilitazione di centinaia di migliaia di ex combattenti - un presupposto per la formazione del nuovo esercito nazionale afgano - o l'eliminazione della produzione di oppio e delle altre attività dell'economia di guerra possono essere realizzati non soltanto ristabilendo un clima di sicurezza e legalità, ma anche offrendo mezzi di sussistenza alternativi e quindi sviluppando l'economia. Così, per attrarre i tanto necessari investimenti stranieri è indispensabile offrire garanzie: la sicurezza prima di tutto, ma anche un'amministrazione pubblica equa e ben funzionante e leggi adeguate. Il *corpus iuris* va aggiornato ma, senza una magistratura indipendente e competente che lo possa applicare, il suo impatto non può che essere limitato.

A un anno e mezzo dall'insediamento del Governo transitorio di Hamid Karzai, rimane ancora molto da fare sulla strada della pace e della ricostruzione. Innanzitutto, va ricordato che il paese non è propriamente in fase *post conflitto*, ma in parte ancora *in conflitto*, dal momento che le operazioni militari «Enduring Freedom» contro Al Qaeda e i Talebani perdurano in varie aree del paese, soprattutto lungo il confine con il Pakistan. In diverse province, tuttora sotto l'influenza di potenti *warlords*, prevale una situazione d'insicurezza e d'illegalità. Alla Conferenza di Tokyo del febbraio 2002 la comunità

internazionale si è impegnata a fornire 4,5 miliardi di dollari in assistenza per la ricostruzione del paese nei prossimi cinque anni. Tuttavia, il ministero delle Finanze afgano ha recentemente stimato che per la ricostruzione, sempre nello stesso periodo, saranno invece necessari dai 15 ai 20 miliardi. Gli aiuti stanziati finora sono andati in gran parte a finanziare progetti d'assistenza umanitaria, mentre la situazione d'insicurezza ha fatto sì che le grandi opere e i progetti di ricostruzione, vitali per lo sviluppo economico, siano rimasti per lo più ancora sulla carta. Si stima che non più del 30 per cento degli aiuti internazionali siano stati versati direttamente al Governo afgano, il quale ha avviato riforme della pubblica amministrazione ma non ha sufficienti risorse per pagare gli stipendi degli impiegati. Vi è una crescente frustrazione nella popolazione, che non vede ancora i segni di pace e di miglioramento sperati, mentre si registra l'aumento di attività di gruppi estremisti.

LA RICOSTRUZIONE DELLO STATO DI DIRITTO

La comunità internazionale ha riconosciuto che quello legale è uno dei settori dove le riforme istituzionali sono «vitali e devono essere sostenute al fine di creare le basi per la stabilità, la pace e la prosperità in Afghanistan» (documento finale della seconda Conferenza di Bonn del dicembre 2002). Ristabilire il sistema giudiziario riveste infatti un'importanza centrale per la transizione dell'Afghanistan alla pace e alla democrazia. È un compito essenziale per restaurare il senso della legalità nel pae-

se e ripristinare la protezione dei diritti umani fondamentali, di cui gli afghani sono stati privati per anni e che vengono ancora gravemente violati in alcune province (come documentano i rapporti di Human Rights Watch e Amnesty International). È necessario altresì garantire la tutela dei diritti patrimoniali, in particolare quelli di proprietà che sono controversi dopo la guerra. L'intero processo di ricostruzione sociale ed economica, incluso il sostegno al commercio e agli investimenti, può realizzarsi solo nell'ambito della legalità e di un adeguato ordinamento giuridico. La ricostruzione dello stato di diritto contribuirà quindi in modo determinante al raggiungimento di una pace durevole.

È stato importante scoprire che l'Afghanistan possiede una ricca e sofisticata storia giuridica. La prima Costituzione moderna risale al 1923, seguita da altre carte durante il secolo scorso, tra cui quella del 1964, sotto il regno di Zahir Shah, considerata all'epoca una delle più progredite dell'intero mondo islamico. Durante il secolo scorso vi è stata un'ampia produzione normativa in tutti i settori del diritto, in parte anche per effetto degli influssi esercitati dai sistemi egiziano, turco e francese. Un tratto caratteristico del sistema legale afghano è dato dalla coesistenza del diritto statale e del diritto islamico, in un rapporto non sempre facile da armonizzare. Questa dicotomia si riflette anche nel sistema di formazione universitaria, dove esiste una facoltà di Giurisprudenza e Scienze politiche e una di Sharia. Oltre al diritto formale, esiste anche un diritto non scritto cosiddetto «informale», basato su co-

dici d'onore e consuetudini ancestrali, e operante tramite delle assemblee tribali e locali, dette *jirgas* o *shuras*. Questa forma di diritto svolge un ruolo molto importante in particolare nelle province rurali. Una comprensione attenta e un rispetto profondo di questo contesto rappresentano i requisiti essenziali per poter fornire qualsiasi assistenza nel settore.

Come negli altri ambiti dello Stato, anche quello legale è stato quasi completamente distrutto a ogni livello dai 23 anni di guerra. Vi è una grave carenza di giudici e di altro personale legale competente. Gran parte delle infrastrutture, quali corti e uffici giudiziari, hanno bisogno di essere ristrutturate o ricostruite. La legislazione esistente, in gran parte precedente all'invasione sovietica, necessita di essere rivista e aggiornata. Non si trovano collezioni di testi legislativi e le biblioteche giuridiche sono state distrutte. Il sistema, inoltre, è particolarmente frammentato, in quanto vi è poca o nessuna interazione tra la magistratura, la procura, la polizia e il sistema penitenziario.

Gli Accordi di Bonn hanno creato un ordinamento giuridico temporaneo che consta generalmente della Costituzione del 1964, salvo alcune eccezioni, e delle leggi esistenti nella misura in cui non sono incompatibili (sia la Costituzione che le leggi) con gli Accordi stessi e gli obblighi internazionali firmati dall'Afghanistan. Per sostenere il processo di riforma legale, gli Accordi di Bonn hanno anche previsto l'istituzione, con l'assistenza delle Nazioni Unite, di una Commissione Giudiziale afghana incaricata di «ricostituire il siste-

ma legale nazionale in linea con i principi islamici, gli standard internazionali, il principio di legalità e le tradizioni legali afgane». Tra le priorità individuate dalla Commissione figurano la riabilitazione delle infrastrutture, lo sviluppo di programmi per la selezione e la formazione del personale, le riforme legislative e la revisione della struttura del sistema giudiziario. Gli Accordi di Bonn hanno altresì previsto l'istituzione di una Commissione Costituzionale e di una Commissione per i Diritti Umani.

La ricostruzione di un sistema legale devastato come quello afgano è un'impresa vasta e complicata. Ristabilire la legalità significa necessariamente considerare il sistema nel suo insieme e quindi prevedere lo sviluppo parallelo di ogni suo elemento funzionale, compresi anche il patrocinio legale, la polizia e il sistema penitenziario. Il contesto afgano, inoltre, presenta una complessità eccezionale e una serie di delicate questioni che necessitano di grande attenzione. In questo quadro, è importante ricordare che le riforme legali di qualsiasi paese sono una questione che attiene esclusivamente alla sua sovranità. Non importa la buona volontà e la qualità dell'assistenza esterna, le riforme legali non possono che essere condotte dalle Autorità afgane in totale autonomia, pur con l'assistenza della comunità internazionale laddove richiesta, altrimenti le probabilità di successo sono irrisorie. Ovviamente, lo sviluppo del settore legale non può prescindere dai progressi negli altri settori, e in particolare sarà limitato se nel paese non vengono ristabilite la sicurezza e la stabilità.

In seguito alla Conferenza di Tokyo, il Governo italiano, uno dei primi dieci donatori per l'Afghanistan, è stato individuato quale paese deputato a coordinare l'assistenza internazionale al settore della giustizia².

Il Governo italiano sta assolvendo tale impegno attraverso il coordinamento *in loco* dei diversi progetti di assistenza nel settore e un rilevante sostegno finanziario che finora ha coperto circa due terzi dei fondi richiesti. Questa attività, diretta dal Coordinatore Speciale per il *lead* giustizia, Presidente Giuseppe Di Gennaro, è svolta in stretta collaborazione con le Autorità afgane. In questo quadro, il *lead* italiano ha promosso una serie di interventi mirati sia alla rapida riabilitazione sia al riassetto a lungo termine del settore.

Passiamo ora a esaminare più in dettaglio alcuni dei temi da affrontare nella ricostruzione dello stato di diritto in Afghanistan: la riforma costituzionale, lo sviluppo delle competenze professionali e delle capacità operative del sistema giudiziario, la riforma legale, il sistema legale informale, l'accesso alla giustizia e il ruolo della società civile e alcune questioni che richiedono una speciale considerazione, quali i diritti delle donne, la giustizia minorile e il sistema penitenziario.

La riforma costituzionale

L'Afghanistan ha conosciuto ben nove Costituzioni durante il secolo scorso. La prima, promossa nel 1923 da Amanullah Shah, e quella successiva nel 1931, sotto Nadir Shah, ribadivano essenzialmente le condizioni della monarchia assoluta. Nel 1963, Zahir Shah promosse l'adozione di una nuova Costi-

tuzione che fu approvata da una *Loya Jirga* (Gran Consiglio) nel 1964, dopo 18 mesi di vaste consultazioni con tutti i segmenti della società, in un inedito processo di partecipazione democratica. La Costituzione sancì il primato del diritto statale, la separazione dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario, il principio di legalità e una ampia serie di diritti e libertà fondamentali. La Costituzione del 1964 segnò l'inizio del periodo cosiddetto della *nuova democrazia*. Quella del 1977 e le successive furono adottate da governi di fazione in periodi d'instabilità politica o guerra civile.

La nuova Costituzione, alla quale si sta lavorando, rappresenta sia il punto di partenza del processo di riforma legale sia il programma politico di base del futuro Stato afgano. Conformemente agli Accordi di Bonn, la Costituzione del 1964 è applicabile provvisoriamente fino all'adozione della nuova Costituzione, purché, come già accennato, le sue disposizioni non siano in contrasto con tali Accordi e con l'eccezione delle norme riguardanti la monarchia e il potere esecutivo e legislativo. Gli Accordi prevedono inoltre che una Commissione Costituzionale si occupi di preparare una bozza di Costituzione, che dovrà poi essere adottata dalla *Loya Jirga* Costituzionale entro 18 mesi dall'istituzione dell'Autorità transitoria, cioè nel prossimo ottobre 2003. Nella riforma costituzionale si possono distinguere due ordini di problemi: quelli sostanziali, ossia relativi al contenuto del nuovo testo, e quelli procedurali, inerenti al modo in cui il documento è preparato e adottato. A tale proposito va rilevato che la procedura ha un peso determinante sulla riforma.

In ordine ai problemi sostanziali, quello più spinoso da affrontare riguarda il ruolo da accordare alla Sharia nella Costituzione. Si tratta, in definitiva, di decidere se l'Afghanistan sarà uno Stato secolare o piuttosto uno islamico. La Costituzione del



1964 stabiliva la preminenza del diritto statale rispetto a quello religioso (art. 69), come avviene nella maggior parte dei paesi musulmani. Tuttavia, nel prevedere la residuale applicabilità della Sharia («per quelle aree in cui il diritto statale non esiste»),

la Costituzione dava rilevanza alla scuola di giurisprudenza sunnita *hanafita*, seguita dalla maggioranza degli afghani. Non veniva invece considerata la scuola shiita *jafarita*, che rappresenta circa il 15 per cento della popolazione. Molti esperti sugge-



riscono che la menzione del diritto islamico nella Costituzione dovrebbe essere generica, senza alcun riferimento all'una o all'altra scuola, onde evitare di pregiudicare le minoranze. Un'altra questione di primo piano è la definizione della nuova struttura amministrativa e politica. In particolare si tratta di scegliere tra un sistema parlamentare oppure presidenziale e di definire la relazione tra il Governo centrale e l'amministrazione periferica. Considerando che tradizionalmente il Governo centrale aveva una limitata autorità nelle province, alcuni auspicherebbero un sistema di tipo federale. Altri però hanno fatto notare che allo stato attuale e finché non si arriverà a una vera e propria stabilità, il federalismo equivarrebbe a una partizione del paese. Di particolare importanza per il sistema legale sono le norme che garantiscono la separazione dei poteri, specialmente l'indipendenza della magistratura, già prevista nel testo del 1964. Altre norme di rilievo sono quelle che garantiscono i diritti e le libertà fondamentali, tra cui spiccano i diritti delle donne e delle minoranze, particolarmente importanti nel contesto attuale. La stessa assistenza internazionale alla stesura della bozza della nuova Costituzione, per le delicate questioni culturali e politiche che essa implica, è stata relativamente limitata.

Per quanto riguarda il procedimento, è essenziale che si svolga in maniera da conferire legittimità all'intero processo e che assicuri la maggiore partecipazione possibile. È previsto che la Commissione Costituzionale, una volta completata la bozza preliminare, svolga un programma di educazione e consultazione sulla nuova

Costituzione presso la popolazione in tutte le 32 province del paese; bisogna ricordare a tale proposito che circa il 90 per cento della popolazione afghana è analfabeta. Questo programma si è svolto nei mesi di giugno e luglio. La Commissione dovrebbe rivedere la bozza preliminare in base ai riscontri della consultazione, rendere pubblico il testo rivisto entro settembre e presentarlo per la discussione e l'adozione alla *Loya Jirga* Costituzionale prevista in ottobre. Recentemente, tuttavia, il Presidente Karzai ha posticipato la *Loya Jirga* Costituzionale a dicembre, ufficialmente al fine di permettere alla Commissione di esaminare un maggior numero di questionari distribuiti durante la consultazione (circa 460.000).

Alcuni giornali afghani hanno criticato l'insufficiente trasparenza del processo, la mancanza di un vero dibattito pubblico sulla bozza di Costituzione (tuttora non pubblica) e hanno osservato che non sono chiari i criteri in base ai quali saranno eletti i 500 delegati alla *Loya Jirga* Costituzionale. Le Nazioni Unite hanno inoltre espresso preoccupazione per episodi d'intimidazione avvenuti in relazione alla consultazione e hanno chiesto che venisse tutelata la libertà di espressione. È evidente che i cittadini dovranno essere consultati in maniera adeguata e le loro opinioni, riguardo alle suddette questioni costituzionali, fondamentali per il futuro della nazione afghana, tenute in debita considerazione. Altrimenti esiste il rischio che la bozza di Costituzione non sia sufficientemente rappresentativa e diventi quindi un documento potenzialmente impraticabile e, a lungo termine, generatore di divisioni. La reale partecipazione

della società civile alla riforma costituzionale sarà essenziale per la riuscita del processo. (Informazioni sulla riforma costituzionale sono disponibili sul sito della Commissione Costituzionale: www.constitution-afgh.com.)

Sviluppare le competenze professionali e le capacità operative del sistema giudiziario
Nell'affrontare il tema delle competenze professionali del personale giudiziario, è significativo premettere che nella tradizione afghana la nozione di giustizia, *'adalat*, è coesistente a quella di legittimità e che di conseguenza il buon o mal governo dipende dal livello di giustizia che viene assicurato attraverso il territorio. Tradizionalmente, il personale giudiziario afghano, inclusi i *qadis* (giudici) e i *mufti* (consiglieri), era selezionato tra gli ulema e i leader religiosi e i laureati della facoltà di Sharia, sulla base della loro formazione ed esperienza. È interessante notare che durante il dibattito della *Loya Jirga* del 1963 molti delegati espressero critiche nei confronti delle diffuse pratiche di corruzione e abusi da parte di diversi *qadis* e *mufti*. All'epoca vi erano dunque forti aspettative per una magistratura più equa e professionale, in linea con le riforme previste dall'adottanda Costituzione. Quest'ultima, promuovendo il corpo giudiziario a potere indipendente, ha stabilito specifici criteri per la nomina, la promozione e la rimozione dei giudici dalle loro funzioni. Nel 1972 il conseguimento della laurea alla facoltà di Giurisprudenza e Scienze Politiche o a quella di Sharia fu stabilito, per legge, come requisito minimo per l'accesso alla carriera in magistratura. Tuttavia, i corsi di studi nelle due facoltà erano sbilanciati nel-

le rispettive materie e i laureati mancavano dell'adeguata complessiva preparazione sia in diritto islamico sia in diritto statale. Anche in vista di ciò, la Corte suprema introdusse nel 1968 il primo corso di formazione giudiziaria in Afghanistan, che comprendeva formazione pratica, un periodo di tirocinio nelle corti, e una formazione integrativa in diritto islamico e diritto statale. Nel 1972 venne inoltre istituito per legge un esame annuale per accedere alla magistratura. Mentre nel 1968 l'80 per cento dei giudici non possedeva alcuna formazione giuridica formale, nel 1972 questa percentuale era scesa al 50 per cento³. Il sistema introdotto nel 1968 può costituire un valido esempio da seguire nello sviluppare un odierno sistema di formazione e selezione dei giudici, in particolare per superare la dicotomia tra studi in diritto statale e in diritto islamico e per accrescere il livello di professionalità.

Il problema principale attuale del sistema legale afghano è costituito specificamente dalla grande scarsità di giudici e di personale legale competente. Durante i 23 anni di guerra il settore legale si è svuotato delle sue risorse professionali qualificate. La grande maggioranza dei professionisti è emigrata all'estero, in particolare in Pakistan e Iran, ma anche negli Stati Uniti e in Europa. Contestualmente, durante gli anni della guerra, il paese ha praticamente smesso di produrre giuristi qualificati. Le università e tutto il sistema educativo sono stati gravemente danneggiati e la formazione professionale si è pressoché arrestata. La selezione e la nomina dei magistrati e del personale giudiziario non ha seguito i criteri stabiliti per legge,

ma piuttosto quelli determinati da esigenze politiche. I Talebani, in particolare, hanno rimosso tutte le donne magistrato e sostituito i giudici locali con *mullahs* che condividevano la loro interpretazione regressiva della Sharia. Secondo alcune fonti governative, vi sono attualmente circa 2.000 giudici in funzione. Recenti ricognizioni nel settore legale hanno mostrato che la grande maggioranza dei giudici e del personale a ogni livello ha un'insufficiente preparazione giuridica e non dispone dell'esperienza pratica necessaria a svolgere i compiti loro assegnati. Molti giudici non possiedono alcuna formazione in campo legale e in molti *woluswali* (distretti) non esiste neanche un giudice. Un recente articolo⁴ cita un operatore giudiziario di Khandahar che dipinge bene la situazione nelle province: «In alcuni *woluswali* non c'è neanche un giudice o un *saranwali* (procuratore). In altri, i giudici nominati non sono professionisti e a causa della mancanza di professionisti, abbiamo dovuto coprire i posti con gente che non conosce la legge. In un caso il giudice si è autonominato tale, in un altro è cieco». Per tamponare questa situazione a Khandahar, tutti i casi dei *woluswali* vengono inviati alla capitale provinciale o, a volte, «giudici mobili» sono mandati dalla capitale nei distretti quando vi si accumulano molti casi. Ad aggravare la scarsità di personale qualificato, vi sono inoltre diversi fattori che scoraggiano il lavoro dei giudici e procuratori o il ritorno di quelli in esilio: la mancanza di risorse finanziarie del governo che non è in grado di pagare gli stipendi, la situazione di precaria sicurezza e le interferenze politiche dei *warlords* in alcune province.

Restituire al paese una classe di giuristi qualificati non è ovviamente un compito che può avvenire in poco tempo, ci vorranno probabilmente molti anni per arrivare a standard adeguati. Alcuni giuristi afgiani della diaspora, anche grazie a iniziative di organizzazioni internazionali, sono tornati in patria mettendo a disposizione la loro *expertise*; naturalmente ciò non può che avere un impatto limitato di fronte all'immenso bisogno di risorse umane. Le priorità in questo campo consistono nel formare urgentemente i magistrati e il personale legale per elevarne il livello professionale, nel riformare il sistema di selezione, nomina e formazione professionale e nello sviluppare le capacità del sistema universitario, adeguandone i corsi alle esigenze attuali del diritto.

Se la formazione del corpo di magistrati è un processo di lungo termine, l'urgente esigenza di avere professionisti capaci richiede che risultati vengano raggiunti anche in tempi brevi. Prima di ogni cosa bisogna formare un numero rilevante di magistrati, in modo che possano gestire l'amministrazione della giustizia in modo equo ed efficiente. Questa formazione dovrebbe essere centrata sulle competenze tecniche di base, quali il ruolo e lo status del potere giudiziario, la gestione del processo civile, commerciale e penale, la redazione giudiziale, la gestione delle prove, il diritto processuale comparato, il diritto internazionale e i diritti umani. Inoltre, la formazione dovrebbe comprendere anche elementi di diritto sostanziale, tenendo conto del fatto che la legislazione afgiana è in fase di riforma. Infine, è importante formare un numero più limitato di giudici fornendo loro le

competenze e conoscenze necessarie per potere a loro volta formare altri giudici. In collaborazione con l'Istituto Superiore Internazionale in Scienze Criminali (ISISC) di Siracusa, e sotto il coordinamento del Governo italiano, l'IDLO ha concepito un progetto di formazione interinale, iniziato a Kabul a fine luglio, destinato a formare 450 giudici e procuratori nell'arco di 16 mesi. I partecipanti al corso stanno seguendo una serie di sessioni di formazione pratica, coadiuvate da esperti internazionali, su competenze e tecniche giudiziarie, diritto e procedura civile e penale, diritto commerciale e internazionale. L'istituzione di un Centro di formazione giuridica rappresenta un passaggio necessario per garantire una formazione coerente e continua. In Afghanistan non esistono né istituzioni né programmi istituzionalizzati per la formazione di personale giudiziario. Eppure all'interno della comunità legale la domanda di formazione è fortissima, soprattutto per materie quali la redazione legale, la consulenza privata, la negoziazione, l'oratoria e la ricerca legali. Le strutture e capacità di formazione del personale giudiziario e paragiudiziario attualmente esistenti sono inadeguate e i metodi di formazione superati, poiché sono generalmente di natura teorica e non forniscono competenze pratiche. In aggiunta non vi è nessun uso dell'informatica che ormai è comunemente usata nelle attività di formazione legale. Il nuovo Centro di formazione avrebbe il compito di fornire una prima formazione professionale a magistrati e procuratori e simultaneamente una formazione continua ai vari operatori del sistema legale e, infine, funzionerebbe

da catalizzatore delle iniziative nel campo delle riforme legali.

Il sistema formativo universitario costituisce la pietra angolare dell'incremento delle competenze nel settore legale. Dovrà creare la nuova generazione di giudici e avvocati che andrà a sostituire quella attuale. Nel corso di visite alla facoltà di Giurisprudenza si è constatato il totale decadimento della biblioteca, degli ordinamenti degli studi precedenti all'invasione sovietica e l'assenza di qualsiasi fornitura di ufficio e di materiale per fotocopie. La facoltà conta 800 studenti e 28 docenti, di cui solo 2 in possesso di dottorato e 7 donne. Ne consegue la necessità di fornire alla facoltà di Giurisprudenza un'assistenza che potrebbe comprendere attività quali: la revisione degli ordinamenti degli studi, per riportarli in linea con il moderno insegnamento del diritto; la ricostruzione immediata della biblioteca e la fornitura di documentazione giuridica, soprattutto nelle due lingue ufficiali dell'Afghanistan, dari e pashtu, e anche in arabo, francese e inglese; la fornitura di materiale e attrezzature di ufficio; l'aggiornamento delle metodologie d'insegnamento, incluse anche quelle partecipatorie; la messa a disposizione di borse di studio e lo sviluppo di programmi di collaborazione con università straniere.

Secondo la Costituzione del 1964, il potere giudiziario è costituito da una Corte suprema e dalle altre corti istituite dalla legge. La Corte suprema è l'organo centrale del sistema giudiziario, in quanto è competente a disciplinare l'organizzazione e le funzioni delle corti e gli affa-

ri giudiziari dello Stato. La struttura giudiziaria consta, oltre della Corte suprema, di una Corte centrale di appello a Kabul, di Corti provinciali in ognuna delle 32 province e di Corti distrettuali nei 354 distretti. Il ministero della Giustizia aveva un ruolo limitato, perché le sue fun-

zioni principali erano la redazione legislativa e la giustizia minorile. L'ufficio del Procuratore generale (*Saranwali*) è un organo separato e ha la responsabilità di perseguire i casi nei giudizi penali. Attualmente, vi è pochissima coordinazione e consultazione tra questi organi. Inol-



tre, la Costituzione del 1964 non stabiliva chiaramente se il Procuratore generale è un organo indipendente o sotto l'autorità del ministero della Giustizia. All'inizio fu privilegiata la prima interpretazione, ma durante il governo Najibullah (1986) il Procuratore venne posto direttamente

sotto il capo dello Stato, secondo il modello sovietico. Il Procuratore continua a operare indipendentemente e la questione della sua collocazione dovrà probabilmente essere definita nella Costituzione.

Ventitré anni di guerra hanno pesantemente inciso sulle infrastrutture del sistema giudiziario. Ogni tribunale o ufficio sia a livello centrale sia periferico avrebbe bisogno di essere ristrutturato o ricostruito. La loro operatività è stata menomata dalla mancanza di attrezzature di base come computer, telefoni, apparecchi fax, attrezzature d'ufficio, fotocopiatrici, sale per riunioni e conferenze, strumentazioni audiovisive e mezzi di trasporto. È particolarmente importante ristabilire un'efficiente comunicazione tra gli uffici centrali e quelli periferici al fine di riattivare la giustizia a livello locale. Nell'affrontare le varie esigenze infrastrutturali del settore giudiziario, è indispensabile acquisire dati precisi quanto alla situazione e ai bisogni. Va notato, infatti, che sono disponibili scarsissime informazioni ufficiali sul settore legale, in particolare per quanto riguarda le province (ci riferiamo, ad esempio, alle statistiche del personale e alle qualifiche). Il Governo italiano e la Commissione Giudiziale hanno condotto tra aprile e giugno un approfondito accertamento sullo stato del settore legale in dieci province (infrastrutture, personale, organizzazione, carico di lavoro). I dati acquisiti saranno essenziali al fine di pianificare interventi a lungo termine nel settore. Diversi paesi donatori e organizzazioni internazionali si sono interessati alla riabilitazione delle infrastrutture del settore legale. Per



quanto riguarda ad esempio gli edifici giuridici a Kabul, il Governo italiano ha promosso la riabilitazione della Corte provinciale e della Corte centrale d'Appello, mentre gli Stati Uniti stanno lavorando alla Corte suprema.

La riforma legale

Prima dell'invasione sovietica, l'Afghanistan possedeva un *corpus* di leggi e codici piuttosto completo che includeva un codice civile, un codice penale, codici di procedura civile e penale e un codice commerciale. Da allora il sistema legale non ha subito modifiche di rilievo, la maggior parte delle leggi adottate sono decreti emanati da governi di fazione. Il *corpus iuris* afghano deve ora allinearsi alle nuove esigenze della società. La contemporanea interruzione della formazione legale nel paese ha amplificato il problema e creato un maggiore divario tra le risorse umane necessarie alla ricostruzione del sistema legale. Con l'inizio della guerra civile è andata gradualmente persa la capacità di redigere progetti di legge. I pochi giuristi in grado di produrre leggi elaborate hanno abbandonato il paese e oggi si assiste a una grave carenza di competenza redazionale legislativa all'interno delle istituzioni, in particolare all'interno del ministero della Giustizia. La gran parte delle iniziative legislative dei ministeri non riesce ad avere seguito proprio per mancanza di questa competenza redazionale. Con altrettanta urgenza è necessaria un'*expertise* legale in campi strumentali allo sviluppo economico e alla ricostruzione, quali il diritto commerciale, quello degli investimenti e dei contratti internazionali di cooperazione.

Secondo gli Accordi di Bonn, le leggi esistenti sono applicabili nella misura in cui non sono incompatibili con la Costituzione del 1964, con gli Accordi stessi o gli obblighi legali internazionali sottoscritti dall'Afghanistan, fermo restando che il Governo transitorio ha il potere di abrogare o emendare le leggi e le normative. Il ministero della Giustizia, coordinato dalla Commissione Giudiziale, ha la responsabilità di raccogliere, catalogare e analizzare, al fine di determinarne l'applicabilità, tutte le leggi e gli strumenti con forza di legge emanati dopo il 1964. Il dipartimento per gli affari legislativi del ministero della Giustizia ha rilevato che non possiede le risorse umane e l'*expertise* per portare a termine questo immenso compito. La situazione di incertezza quanto al diritto applicabile è ulteriormente acuita dal fatto che le istituzioni e i giuristi non dispongono della maggior parte delle leggi e dei codici e che quasi tutte le biblioteche sono state distrutte.

La riforma del *corpus iuris* afghano è naturalmente un compito di lungo termine, che dipenderà anche dall'ordinamento giuridico dato dalla nuova Costituzione, e che potrà esplicarsi pienamente solo quando verrà formato l'organo legislativo, il parlamento, con le prossime elezioni generali. Nel frattempo la Commissione Giudiziale ha istituito alcuni gruppi di lavoro per iniziare la revisione delle leggi più importanti e urgenti, quali i codici di procedura penale, civile, di procedura civile e commerciale (su quest'ultimo sta anche lavorando a titolo gratuito un consorzio di avvocati americani). Il *lead* italiano coordina, inoltre,

un gruppo di lavoro in seno al quale si sta realizzando un vademecum di procedura penale, che servirà in particolare a magistrati «itineranti» in province sprovviste di personale giudiziario.

Ribadendo che la riforma della legislazione dev'essere condotta dalle Autorità afgane, è possibile favorire questo processo in vari modi. Le Autorità possono essere assistite nella raccolta, catalogazione, pubblicazione e distribuzione dei codici e delle leggi esistenti, come pure nell'esame delle loro carenze e nell'adesione agli standard internazionali. È possibile sviluppare una banca dati per la legislazione nazionale e fornire l'accesso a quelle delle legislazioni internazionali. Inoltre, i redattori legislativi possono accedere a una formazione specifica nelle tecniche di redazione legislativa.

Considerata la scarsità dei testi di legge disponibili, sin dall'inizio dei suoi preparativi a fine 2001, l'IDLO ha concentrato le sue ricerche sulla raccolta di leggi e documentazione legale afgana. L'Organizzazione dispone oggi di gran parte delle leggi esistenti nel secolo scorso - più di 2.000 testi in *dari*, *pashtu* e inglese - che ha anche digitalizzato e salvato su CD-Rom (una parte è disponibile sulla biblioteca on-line: www.idlo.int/collection_afghan_laws.htm). La raccolta è stata realizzata tramite una ricerca sistematica e ad ampio spettro condotta in ogni parte del mondo, specialmente in Pakistan, Iran, Stati Uniti, Italia, Germania e nello stesso Afghanistan, e grazie alla collaborazione di varie biblioteche ed esperti legali della diaspora afgana. L'IDLO sta ora assistendo il ministero della Giustizia nel suo com-

pito di compilazione e catalogazione delle leggi esistenti, compito che una volta completato dovrebbe contribuire in modo fondamentale a ristabilire la certezza del diritto nel paese.

Il sistema legale informale

Il ruolo del sistema legale statale è sempre stato limitato nelle province rurali afgane. È importante capire che i valori della società afgana risiedono in gran parte in un insieme di codici non scritti che si basano su tradizioni e consuetudini legate ai valori islamici. In particolare nelle aree rurali, l'ordine sociale dipende per lo più da strutture informali come la famiglia, la famiglia allargata, i legami di affinità e le *jirga*. Queste strutture informali non solo svolgono un ruolo di primo piano nella società rurale afgana, ma generalmente funzionano abbastanza bene e gestendo le controversie in modo efficace e meno oneroso rispetto alle strutture giuridiche formali. Si stima che attualmente nelle province, a causa anche della mancanza di giudici, le *jirga* risolvono il 90 per cento delle controversie, comprese anche offese gravi quali l'omicidio. Le dispute vengono risolte immediatamente o quasi e senza pesare sulle istituzioni statali. Anche nel caso di reati più gravi la soluzione non consiste nell'isolare il colpevole quanto piuttosto nel reintegrarlo nel gruppo mantenendo la pace sociale, come nell'istituto del *nanawate*, in cui vi è una compensazione contro un'offesa volta a ottenere il perdono. Alcuni istituti come il *badal*, la vendetta tramite matrimonio forzato, si discostano molto da standard di diritti umani accettabili, anche se sembrano meno praticati

negli anni recenti. Il problema più grave è che attualmente le *jirga* possano essere sotto l'influenza di *warlords* ed essere manipolate, perdendo quindi la loro funzione e legittimità. Sembra quindi necessario e opportuno tutelare questo sistema, soprattutto nella fase attuale in cui contribuisce a mantenere l'ordine sociale e cercare al contempo d'informarlo progressivamente del rispetto dei diritti fondamentali. Alcuni esperti⁵ propongono forme di collegamento tra le *jirga* e i tribunali locali, ciò allo scopo di una più efficiente gestione dei casi e per creare, inoltre, un raccordo tra le *jirga* stesse e lo Stato.

Promuovere l'accesso

alla giustizia e il ruolo della società civile

Assicurare l'accesso alla giustizia per la società civile afghana significa che i suoi rappresentanti devono svolgere un ruolo più significativo. Contemporaneamente si richiedono maggior impegno e responsabilità da parte delle autorità competenti (Governo, polizia, amministrazione pubblica), affinché i diritti siano conosciuti e applicati. Le organizzazioni della società civile, come la Commissione per i Diritti dell'Uomo afghana, possono svolgere un ruolo essenziale in questo settore. Numerose organizzazioni, attive nel campo della democrazia e del buon governo, hanno avviato attività di formazione in relazione ai diritti dell'uomo e ai principi dello stato di diritto. La maggior parte delle organizzazioni della società civile operano già a livello di comunità locali. Inserire nelle loro attività di formazione programmi di educazione e informazione legale significa aiutare la popolazione a com-

prendere i propri diritti e le proprie responsabilità.

La storia giuridica afghana annovera una serie di riforme non rappresentative, le quali hanno incontrato forti opposizioni e che sono rimaste sulla carta. Per questo è essenziale che le riforme legali riflettano il più possibile i valori condivisi dalla popolazione. In un contesto simile, le riforme legali, soprattutto nelle aree più sensibili come il diritto di famiglia, dovrebbero in primo luogo comprendere l'educazione legale e la promozione a livello di società civile e comunità locali, in modo da consentire alle persone di abituarsi ai nuovi concetti e accettarli.

CONSIDERAZIONI PARTICOLARI

I diritti delle donne

Le donne sono centrali nella società afghana per il ruolo che hanno sempre svolto nel mantenere unita la famiglia. Nel corso dei ventitré anni di guerra le donne afghane hanno sopportato un peso di responsabilità familiare sempre maggiore. Hanno dovuto sostenere i mariti, i fratelli e i padri in guerra, curarsi dei figli e tenere unita la famiglia. Mentre in questi anni sono aumentati i pesi e le responsabilità all'interno dello spazio domestico, le donne sono state politicamente e socialmente emarginate dalla vita pubblica. L'Afghanistan è tra i paesi che presenta i più alti indici al mondo in fatto di mortalità infantile e femminile e i più bassi per quanto riguarda l'educazione scolastica, forniture idriche, igiene e sanità. Tutti questi problemi sociali hanno avuto un impatto infinitamente più forte sulle donne

e sui bambini. Inoltre, nell'attuale contesto politico e sociale, esiste un clima di violenza e di abusi nei confronti delle donne in alcune regioni del paese. I casi documentati di stupro come ritorsione tra le diverse fazioni nel nord del paese costituiscono un esempio agghiacciante (vedere in particolare i rapporti di Human Rights Watch).

Contrariamente a quanto di solito si crede, osserviamo che tradizionalmente le donne godevano di grande considerazione e avevano molta influenza nell'unità familiare e nella società afghana. La parziale disintegrazione dell'unità familiare è la causa principale del deterioramento delle protezioni di cui godevano le donne. Per migliorare le condizioni generali delle donne nella società afghana bisognerebbe innanzitutto cercare di recuperare l'eredità culturale dissipata durante la guerra e contestualmente promuovere il rispetto dei loro diritti fondamentali in base al diritto internazionale. Purtroppo, l'attuale sistema legale raramente protegge i diritti delle donne e, anche quando questi vengono riconosciuti, difficilmente trovano una reale applicazione. Nella ricostruzione del sistema legale in Afghanistan è quindi necessario prestare una particolare attenzione ai diritti delle donne. Un ruolo importante in tal senso dev'essere svolto dalla Commissione per i Diritti Umani e dalle organizzazioni della società civile.

La giustizia minorile

L'intera popolazione ha sofferto durante la guerra in Afghanistan, ma i bambini sono quelli che hanno sofferto più di

chiunque altro. Molti hanno perso i genitori e la possibilità di frequentare la scuola e si sono visti costretti a lavorare, a lasciare le loro case e a emigrare. La conseguenza di tutto ciò è che un numero imprecisato di giovani e giovanissimi ha riportato seri danni psicologici. Assieme alla disintegrazione dell'unità familiare, dove il padre rappresentava l'autorità, il sistema ha perso il mezzo tradizionale per tramandare i valori e le norme sociali ai bambini. Una cultura della guerra, abbinata alla mancanza di scolarizzazione e di opportunità economiche, ha spinto molti giovani ad arruolarsi tra le fila delle milizie per poter sopravvivere. I giovani sono così diventati una parte importante della forza-lavoro dei «signori della guerra».

L'incremento della criminalità minorile è stato una naturale conseguenza di questi fattori. Per molti giovani il crimine era l'unico modo per sostentare se stessi e le proprie famiglie. La criminalità giovanile è essenzialmente un problema sociale che dipende dallo sviluppo economico e dall'educazione e non migliorerà finché ai minori non verrà offerta una reale possibilità d'integrarsi nella società. Il settore della giustizia minorile va quindi affrontato con speciale riguardo alla situazione socio-economica, nel quadro di un piano nazionale che preveda lo sviluppo di opportunità professionali e di centri educativi e riabilitativi. In questo contesto, il sistema di giustizia tradizionale, con la sua tendenza a cercare soluzioni reintegrative piuttosto che approcci punitivi, può offrire dei modelli validi (ad esempio, i bambini possono essere

mandati da lontani parenti che potrebbero provvedere alla loro protezione e reintegrazione). Un progetto di Codice Minorile è stato recentemente avviato dall'UNICEF, con il sostegno finanziario e l'assistenza tecnica del Governo italiano.

Il sistema penitenziario

Le condizioni delle prigionie afgane sono sempre state scadenti, anche prima della guerra: la maggior parte aveva bisogno di importanti ristrutturazioni e le condizioni igieniche e sanitarie erano inadeguate. Inoltre, alcune prigionie erano sovrappopolate e spesso nello stesso spazio venivano tenuti adulti, bambini e persone affette da malattie mentali. Durante la guerra la situazione è drammaticamente peggiorata: le prigionie non sono state né mantenute, né riparate, né ampliate per ospitare la crescente popolazione carceraria. Di conseguenza tutti i problemi precedenti la guerra non hanno fatto che acuirsi. Le prigionie non riescono a nutrire adeguatamente i detenuti, perciò gran parte di essi dipendono dalle famiglie per il loro sostentamento. Coloro che non possiedono questa rete di protezione soffrono in modo particolare. Il gran numero di prigionieri politici detenuti in alcune prigionie, soprattutto nel nord (per esempio quella di Shebargan con circa 3.500 detenuti), si trovano a vivere in condizioni spaventose. Oltre alle prigionie ufficiali, esistono alcune «prigionie private» gestite dai «signori della guerra» che sfuggono totalmente al controllo delle autorità.

A marzo di quest'anno la responsabilità dell'amministrazione penitenziaria è passata dal ministero dell'Interno a quel-

lo della Giustizia, su raccomandazione anche della comunità internazionale. Alcuni paesi donatori e organizzazioni stanno fornendo sostegno finanziario e tecnico al sistema penitenziario. Ad esempio, l'Ufficio delle Nazioni Unite per la Droga e il Crimine (unodc) ha avviato un progetto, finanziato dal Governo italiano, per la riabilitazione della prigionie principale di Kabul, Pul-e-Charki. Quello penitenziario è un settore in cui rimane moltissimo da fare, come testimonia anche il rapporto di luglio di Amnesty International.

~~~

Va ribadito che tutti gli sforzi di ricostruzione in Afghanistan, compresi quelli nel settore legale, sono subordinati al ripristino della sicurezza e della stabilità nel paese. Il Rappresentante Speciale del Segretario Generale delle Nazioni Unite in Afghanistan, l'ambasciatore Lakdhar Brahimi, nel suo rapporto al Consiglio di sicurezza del 6 maggio 2003, ha dichiarato: «L'instabilità e l'insufficiente sicurezza gettano una lunga ombra sull'intero processo di pace e anche sull'intero futuro del paese», e ha chiesto che la presenza delle forze internazionali di sicurezza fosse estesa anche al di fuori di Kabul.

La ristrutturazione del settore legale, come abbiamo visto, è chiamata a svolgere un ruolo chiave nella ricostruzione sociale, economica e politica del paese e contribuirà certamente a migliorarne la sicurezza e la stabilità. Le Autorità afgane hanno intrapreso una gara contro il tempo nel tentativo di ricostruire un nuovo

sistema legale. Il Governo italiano, con il suo lavoro di coordinamento dell'assistenza internazionale e tramite numerose organizzazioni, sta aiutando le autorità afgane a tradurre le iniziative e gli sforzi in realtà. Col tempo, probabilmente, si riuscirà a ricostruire l'infrastruttura «fisica» del sistema legale. Nel frattempo, speriamo che venga formato un nuovo

gruppo di professionisti il cui nobile compito sarà quello di ristabilire la *leadership* intellettuale e morale necessaria alla rinascita del sistema legale. Tutto ciò richiede un importante e durevole impegno della comunità internazionale. Non è escluso che proprio di questo si parlerà nella nostra prossima *Lettera da Kabul*.

#### NOTE

1. L'Organizzazione Internazionale di Diritto per lo Sviluppo (IDLO) è un'organizzazione internazionale e intergovernativa con sede a Roma. L'Italia è uno dei diciassette paesi membri, nonché, attraverso la Direzione Generale della Cooperazione allo Sviluppo del ministero degli Affari Esteri, uno dei maggiori finanziatori delle attività dell'IDLO. L'Organizzazione ha il mandato di promuovere lo stato di diritto e l'impiego delle risorse legali nei paesi in via di sviluppo e in transizione economica, al fine di favorirne lo sviluppo. Questa finalità è perseguita attraverso la formazione, l'assistenza tecnica per la riforma giuridica e giudiziaria, la costituzione di istituzioni, la ricerca, la pubblicazione, la raccolta e la distribuzione di informazioni e documentazione. Nell'ultimo trimestre del 2001 l'IDLO ha iniziato un progetto di assistenza al settore giudiziario afgano. Nell'ottobre dello stesso anno il Governo italiano ha erogato un primo contributo finanziario per l'iniziativa afgana dell'IDLO e nel gennaio del 2003 l'IDLO ha aperto un ufficio permanente a

Kabul. Ulteriori informazioni e documentazione riguardanti l'IDLO sono disponibili o su richiesta oppure sul sito: [www.idlo.int](http://www.idlo.int).

2. I paesi *lead* per gli altri settori chiave della ricostruzione sono gli Usa per la riforma delle forze armate, la Germania per la polizia, il Giappone per il programma di disarmo delle milizie e il Regno Unito per la lotta al narcotraffico.

3. M.H. Kamali, *Training and Appointment of Judges: the Afghan Experience*, USIP Symposium on Afghanistan and the rule of law, Washington, 2-6 february 2003.

4. H. Malikyar - B. Rubin, *Center-periphery Relations in the Afghan State: Current Praetices, Future Prospects*, Center on International Cooperation, New York University, New York 2002.

5. A. Wardak, *Jirga. A Traditional Mechanism of Conflict Resolution in Afghanistan*, University of Glamorgan, Wales 2002.

## BIBLIOGRAFIA

- Amnesty International: <http://web.amnesty.org/library/eng-afg/reports>
- Human Rights Watch: [www.hrw.org/asia/afghanistan.php](http://www.hrw.org/asia/afghanistan.php)
- International Commission of Jurists, *Afghanistan's Legal System and its Compatibility with International Human Rights Standards*, Final Report by Martin Lau, February 2002; [www.icj.org](http://www.icj.org).
- M.H. Kamali, *Law in Afghanistan; a Study of the Constitutions, Matrimonial Law and the Judiciary*, E.J. Brill, Leiden 1985.
- M.H. Kamali, *Training and Appointment of Judges: the Afghan Experience*, USIP Symposium on Afghanistan and the rule of law, Washington, 2-6 february 2003.
- H. Malikyar, B.R. Rubin, *Center-periphery Relations in the Afghan State: Current Practices, Future Prospects*, Center on International Cooperation, New York University, New York 2002.  
[www.cic.nyu.edu/conflict/conflict\\_project4.html](http://www.cic.nyu.edu/conflict/conflict_project4.html)
- C. Noelle-Karimi, C. Schetter, R. Schlagintwiet, *Afghanistan - A Country without a State?* IKO, Frankfurt 2002.
- B.R. Rubin, *The Fragmentation of Afghanistan. State Formation and Collapse in the International System*, Yale University Press, Yale 2002.
- A. Tarzi, *Afghanistan Report*, Radio Free Europe-Radio Liberty; [www.referl.org/afghan-report/](http://www.referl.org/afghan-report/)
- A. Thier, *Designing a Constitution for Afghanistan*, ZEF-LSE Symposium: «State Reconstruction and International Engagement in Afghanistan», Bonn 30 May-1 June 2003.  
<http://158.143.192.225/News/afghanistan.htm>
- UNAMA, *The Judicial Commission: Rebuilding the Justice System*, paper, Kabul 2002
- United Nations. Report of the Secretary General on the situation in Afghanistan and its implications for international peace and security [www.un.org/Docs/sc/sGREPO3.html](http://www.un.org/Docs/sc/sGREPO3.html)
- G. Vercellin, *Afghanistan 1973-1978: dalla Repubblica Presidenziale alla Repubblica Democratica*, «Quaderni del seminario di iranistica, uralo-altaistica, e caucasologia», Università degli studi di Venezia, Venezia 1979.
- A. Wardak, *Building a Post-War Justice System in Afghanistan*, ZEF-LSE Symposium: «State Reconstruction and International Engagement in Afghanistan», Bonn 30 May - 1 June 2003.  
<http://158.143.192.225/News/afghanistan.htm>
- A. Wardak, *Jirga. A Traditional Mechanism of conflict Resolution in Afghanistan*, University of Glanorgan, Waler 2002.
- A. Wardak, *Jirga: Power and Traditional Conflict Resolution in Afghanistan*. In *Law After Ground Zero*, edited by John Strawson, London, Cavendish 2002.
- M.G. Weinbaum, *Legal Elites in Afghan Society*, «International Journal of Middle East Studies», Vol. 12, No. 1, August 1980.