

XVI legislatura

## **Afghanistan - il punto a primavera 2009**

n. 108

*Marzo 2009*

## Servizio Studi

**Direttore**

Daniele Ravenna

tel. 06 6706\_2451

Segreteria

\_2451

\_2629

Fax 06 6706\_3588

## Servizio affari internazionali

**Direttore**

Maria Valeria Agostini

tel. 06 6706\_2405

Segreteria

\_2989

\_3666

Fax 06 6706\_4336

XVI legislatura

# **Afghanistan - il punto a primavera 2009**

n. 108

*Marzo 2009*

*a cura di: A. Lai e A. Mattiello*

*hanno collaborato: V. Satta e S. Ferrari*

Classificazione Teseo: Stati esteri. Organizzazioni internazionali. Organizzazioni internazionali militari. Politica estera.

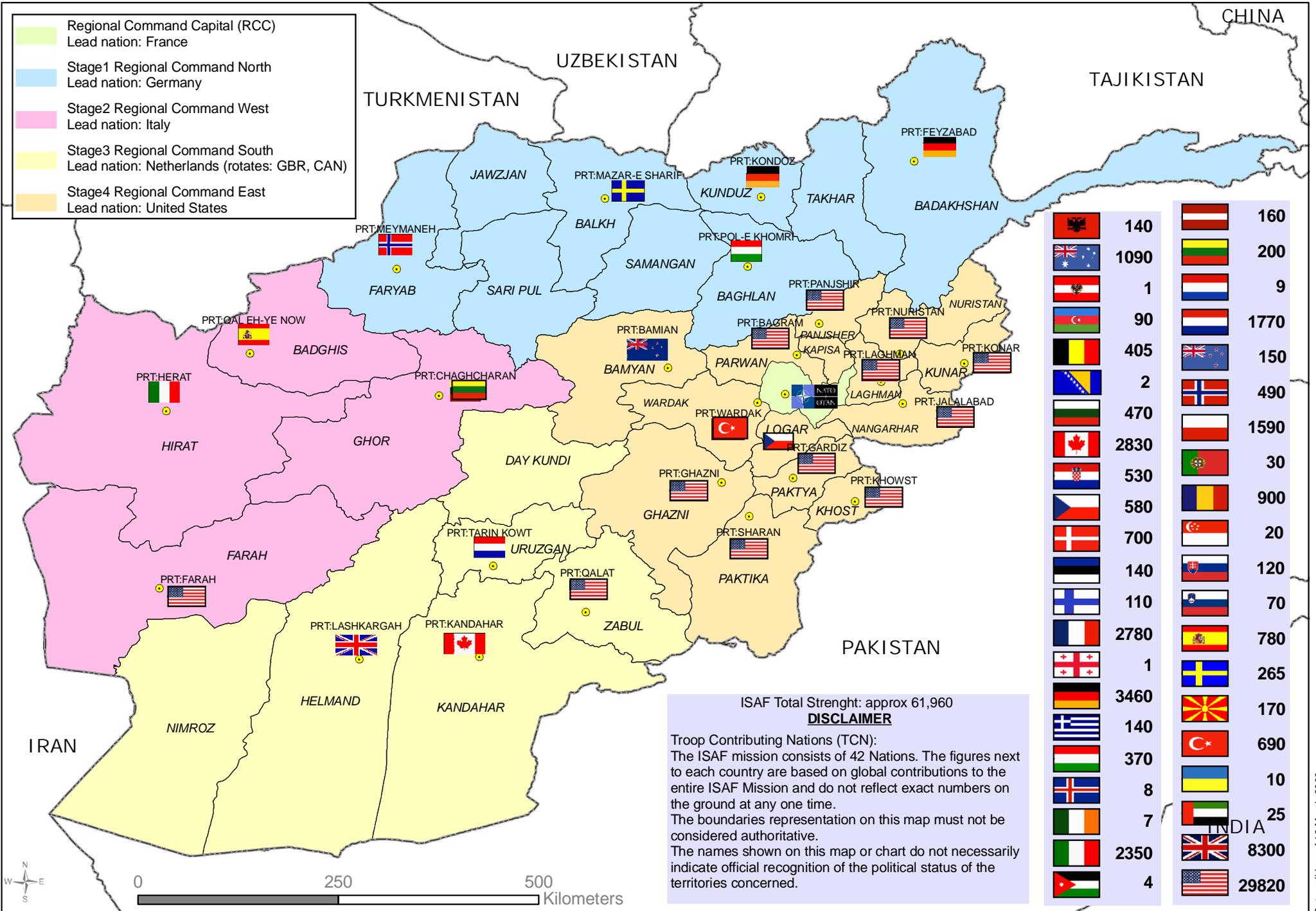




fonte: University of Texas Libraries.



# AFGHANISTAN ISAF RC AND PRT LOCATIONS





## AVVERTENZA

*La nota introduttiva si apre con alcuni cenni alla situazione interna (imminente scadenza del mandato presidenziale di Karzai e convocazione elettorale di agosto 2009, periodo interinale, riconciliazione nazionale, ecc.), si sofferma poi sul quadro politico-diplomatico, in particolare sulla nuova strategia per l'Afghanistan e il Pakistan degli Stati Uniti e sul ruolo degli Alleati NATO, nonché sul quadro militare in relazione alla partecipazione italiana alle missioni ISAF ed EUPOL.*

*Per esigenze di celerità gli allegati si limitano ad una selezione di contributi dottrinari recenti realizzati dagli istituti di ricerca CESI (predisposto ad hoc per il presente dossier), CESPI, IAI e ISPI. Tali contributi si inseriscono in un progetto sperimentale di Osservatorio internazionalistico promosso in collaborazione fra le Amministrazioni del Senato, della Camera dei deputati e del Ministero degli esteri.*



## INDICE

1. SITUAZIONE INTERNA: PROBLEMI APERTI.....	13
2. QUADRO POLITICO-DIPLOMATICO.....	15
2.1. La nuova strategia degli Stati Uniti e della NATO.....	15
2.2. Verso un nuovo gruppo di contatto per Afghanistan e Pakistan?.....	16
3. QUADRO MILITARE. PARTECIPAZIONE ITALIANA ALLE MISSIONI IN AFGHANISTAN.....	17
4. AGGIORNAMENTO AL 31 MARZO.....	19
CONTRIBUTI DI DOTTRINA .....	21
L. La Bella, <i>Afghanistan - Punto di situazione</i> , Ce.S.I., marzo 2009.....	23
CeSPI (a cura di), <i>La situazione in Afghanistan</i> , Osservatorio di politica internazionale, Note di analisi n. 3, 16 dicembre 2008.....	33
IAI (a cura di), <i>L'impegno internazionale nel quadro delle attività di     riforma del sistema giudiziario afgano</i> , Osservatorio di politica internazionale, Note di analisi n. 7, 13 gennaio 2009.....	37
ISPI (a cura di), <i>La produzione di oppio in Afghanistan</i> , Osservatorio di politica internazionale, Note di analisi n. 9, 9 febbraio 2009.....	41



## 1. SITUAZIONE INTERNA: PROBLEMI APERTI

Secondo la Costituzione afgana, il **mandato presidenziale** dell'attuale Capo dello Stato Karzai **dovrebbe terminare il prossimo 21 maggio 2009**. Tuttavia, dal momento che **le elezioni slitteranno al 20 agosto 2009**, si pone la questione dell'intervallo di circa tre mesi tra le due date. La Costituzione dell'Afghanistan, peraltro, non fa menzione di soluzioni interinali.

I relativi problemi formali di natura giuridica sono ulteriormente complicati dal fatto che, nello scenario politico interno, l'eventuale prolungamento della presidenza Karzai viene contestato dai suoi **oppositori** - a cominciare dal Presidente della Camera bassa (*Woolesi Jirga*) Qanooni - i quali in particolare temono che il Capo dello Stato uscente possa forzare i risultati elettorali. Del resto, la comunità internazionale annette grande importanza al fatto che le prossime consultazioni in Afghanistan si svolgano in maniera libera, equa e credibile. E' anche a questo fine che lo scorso 24 marzo 2009 il Consiglio di Sicurezza della Nazioni Unite ha rinnovato di un anno, ossia fino al 23 marzo 2010, il mandato della missione di assistenza in Afghanistan denominata UNAMA.

Nella divisione politica del Paese giocano anche **fattori etnici**: Karzai è pashtun, mentre Qanooni è tagiko, e nessuno dei due può ergersi a rappresentante degli altri gruppi etnici minoritari. Per giunta, al momento la non trascurabile componente talebana dell'etnia pashtun è in rotta con Karzai. Non si sa se i **talebani**, che a sorpresa parteciperanno alle votazioni estive - in vista delle quali si stanno iscrivendo agli appositi registri - presenteranno propri candidati oppure appoggeranno qualcuno che, pur non essendo dei loro, sia comunque disposto a rappresentarne le istanze, né tanto meno su chi possa cadere la scelta in tal caso. Le massime autorità di Kabul, in occasione di una **missione** in Afghanistan compiuta dal 16 al 18 marzo 2009 da una delegazione **del Consiglio Atlantico** insieme agli ambasciatori dei Paesi contributori ISAF, pur essendo apparse in disaccordo fra loro su vari punti, hanno unanimemente escluso che si possa giungere ad una **riconciliazione** con le fazioni talebane estreme e, semmai, si sono mostrate possibiliste rispetto a coloro che accettassero di deporre le armi e si impegnassero a rispettare la Costituzione.

Intanto, riguardo alla transizione dalla scadenza naturale della presidenza Karzai alle elezioni estive, gli Stati Uniti ritengono che sul piano giuridico la situazione si possa sbloccare mediante una **dichiarazione della Corte Suprema afgana** la quale autorizzi la prosecuzione in carica del Presidente attuale; sul versante politico, gli Stati Uniti d'America e l'intera comunità internazionale esortano Karzai a trovare una intesa prima del 21 maggio, cooptando i principali esponenti dell'opposizione, delle etnie e dei clan tribali. Recenti tentativi di dialogo tra le parti afgane però non hanno avuto successo, anche perché Karzai fino ad oggi non ha esplicitato le concessioni cui sarebbe pronto in cambio della cessazione delle ostilità da parte dei suoi avversari. Da notare ad ogni modo che

Qanooni, durante la ricordata visita da parte della delegazione del Consiglio Atlantico, ha detto che egli considererebbe illegittima la permanenza in carica dopo il 21 maggio del Capo dello Stato uscente e dei suoi due vicepresidenti anche qualora la Corte Suprema si pronunciasse invece in senso favorevole a tale soluzione.

Inoltre, complessivamente la presidenza Karzai mantiene elementi di criticità per gli alleati internazionali, che constatano soprattutto l'aumento della **corruzione**. I progetti di costituzione di forze di polizia nazionali che possano dirsi all'altezza di contrastare il peggioramento della situazione di ordine pubblico sono rimasti al di sotto delle aspettative, nonostante la profusione di fondi e di aiuto in varie forme da parte della NATO. La corruzione diffusa, che investe anche le forze di polizia, nonché i ritardi nella formazione delle reclute e dei quadri del settore minano seriamente la sicurezza interna, come è stato denunciato dai vertici (statunitensi) del *Combined Security Transition Command - Afghanistan* (CSTC-A). Nell'autunno 2008, pertanto, è stato nominato **un nuovo Ministro dell'Interno nella persona di Mohammad Anif Atmar, determinato ad accelerare la riforma della polizia e la lotta alla corruzione**. Tuttavia, un segnale incoraggiante potrebbe venire dalla nascita di **una forza afgana strutturata sul modello delle Gendarmerie**, in merito alla quale lo stesso Ministro dell'Interno ha riferito esservi un progetto avanzato EUPOL - CSTC-A. Una rilevante manifestazione delle difficoltà del controllo del territorio da parte delle autorità afgane è costituita altresì dall'annoso problema della **coltivazione di droga**. Tanto Karzai quanto i ministri Wardak (Difesa) e Atmar (Interno) sono consapevoli dell'importanza della lotta al narco-traffico, ma le campagne di contrasto ai trafficanti e di eradicazione delle piantagioni hanno avuto fin qui modesta efficacia. La stessa riduzione della produzione di papavero nel 2008, in realtà, va correlata più all'andamento dei prezzi di mercato del grano - principale alternativa al papavero- che all'azione degli apparati statali.

Nel contesto delle critiche verso l'operato di Karzai, si è inserito un articolo dell'autorevole quotidiano britannico *Guardian*, datato 23 marzo 2009, a detta del quale gli Stati Uniti ed i loro alleati occidentali si accingerebbero ad affiancare a Karzai una nuova figura, chiamata a rivestire un ruolo di grande rilievo nell'esecutivo. Una specie di Primo Ministro - continua il giornale - che diventi un nuovo punto di riferimento e permetta di "bypassare" Karzai. Contestualmente, il **ridimensionamento del ruolo di Karzai** si esplicherebbe attraverso la destinazione di buona parte dei finanziamenti alle amministrazioni locali piuttosto che al governo centrale. Sempre secondo il *Guardian*, la diplomazia statunitense sarebbe orientata a porsi **nuovi e più limitati obiettivi** di quelli a suo tempo indicati dall'amministrazione Bush, ovvero ad assicurare che l'Afghanistan non torni ad essere una base operativa per Al Qaeda e guerriglieri talebani, rinunciando all'ambizione di instaurare nel Paese una democrazia di tipo occidentale. Karzai dal canto suo, in un discorso pronunciato qualche giorno prima del servizio pubblicato dal quotidiano britannico, avrebbe proclamato l'intenzione di contrastare una manovra del genere, accusando un innominato

governo straniero di volere indebolire quello di Kabul. Le reazioni ufficiali all'articolo del *Guardian* non si sono fatte attendere. Richard Holbrooke, inviato speciale della Casa Bianca per l'Afghanistan e per il Pakistan, ha dichiarato in conferenza stampa a Bruxelles che le affermazioni del *Guardian* sono prive di fondamento. Altrettanto ha fatto da Kabul il portavoce di Karzai, Humayun Hamidzadeh. La linea di Holbrooke è stata puntualmente ribadita a Washington dal portavoce del Dipartimento di Stato USA, Robert Wood.

## 2. QUADRO POLITICO-DIPLOMATICO

### 2.1. La nuova strategia degli Stati Uniti e della NATO

Già all'indomani della sua elezione il Presidente degli Stati Uniti Barak Obama aveva dichiarato l'intenzione di operare un ripensamento globale della situazione in Afghanistan, allo scopo di sviluppare una "*comprehensive policy*" per l'intera regione, volta a riallineare gli obiettivi militari, diplomatici e di sviluppo dell'area<sup>1</sup>.

Il 27 marzo 2009 il Presidente Obama, alla vigilia della Conferenza internazionale sull'Afghanistan dell'Aja, ha annunciato a Washington la sua **strategia per l'Afghanistan e il Pakistan**, confermando tra l'altro alcune anticipazioni fatte dal suo vice-Presidente Biden e dall'inviato speciale degli Stati Uniti per l'Afghanistan ed il Pakistan, Richard Holbrooke, nel corso del mese di marzo agli alleati NATO.

Il Presidente ha ribadito la crescente pericolosità della situazione nell'area dell'Afghanistan e del vicinio Pakistan e ha ricordato la ragione della presenza americana in Afghanistan che non è quella di controllare il Paese e di dettarne il futuro, bensì di **combattere un nemico comune - Al Qaeda e i suoi alleati** - che minaccia gli Stati Uniti, gli Alleati e gli amici, nonché le popolazioni afgane e pakistane che hanno sofferto più di ogni altro. Dunque ha chiarito che l'obiettivo principe è distruggere Al Qaeda in Afghanistan e in Pakistan e di impedirne il ritorno in tali Paesi. Per raggiungere siffatto obiettivo occorre **una strategia globale (*comprehensive strategy*) in grado di rafforzare le capacità militari, di governance ed economiche di Afghanistan e Pakistan**. A tal fine il Presidente chiede al Congresso americano di autorizzare uno stanziamento annuo di 1,5 miliardi di dollari per i prossimi 5 anni, allo scopo di costruire scuole, strade e ospedali e rafforzare la democrazia pakistana. Elemento di particolare novità risulta quindi l'avvio di una costante **cooperazione trilaterale tra gli Stati Uniti, il Pakistan e l'Afghanistan, attraverso un dialogo continuo** tra i

---

<sup>1</sup> In questo senso il concetto di *comprehensive approach* alla situazione dell'Afghanistan si è affermato fin dall'inizio del 2008 ed è stato recepito al vertice di Bucarest della NATO del 2-4 aprile 2008. Alla base di esso vi è la convinzione che solo attraverso un più stretto coordinamento tra le diverse organizzazioni internazionali operanti sul territorio, una maggiore responsabilizzazione del governo afgano e notevoli investimenti in risorse civili sia possibile rispondere alla questione non solo militare ma anche politica della stabilità del paese.

rispettivi rappresentanti, al fine di rafforzare la cooperazione militare e di *intelligence* lungo i confini.

Per incrementare la lotta contro i talebani in Afghanistan, Obama ha **ordinato l'invio di altri 17.000 soldati**, a lungo richiesti dal generale McKiernan, comandante di ISAF, in questi mesi, anche per assicurare lo svolgimento delle elezioni dell'agosto 2009. Allo stesso tempo ha enfatizzato la necessità di **addestrare ed aumentare il numero delle forze di sicurezza locali**, e a tale scopo ha assicurato che verranno inviati circa 4.000 soldati americani con questo preciso compito di addestramento, che ha auspicato supportato anche da contributi della NATO. L'obiettivo è di formare un esercito afgano di 134.000 soldati e una forza di polizia di 82.000 unità entro il 2011.

Allo sforzo militare deve accompagnarsi **un notevole sforzo civile**, innanzitutto un contributo di personale civile specializzato in agricoltura, istruzione, diritto, ingegneria, che Obama intende chiedere alla Conferenza dell'Aja anche agli Alleati, all'ONU e alle altre organizzazioni internazionali.

Altro punto fermo della *comprehensive strategy* statunitense è la ricerca di **un dialogo con quella parte non radicale degli Afgani** che si è avvicinata ai talebani sotto la minaccia delle armi o semplicemente attratta da ricompense economiche, e che può essere ricondotta sulla strada della riconciliazione nazionale, lavorando insieme ai *leader* locali, al governo afgano e alle organizzazioni internazionali.

Il problema della **corruzione dei dirigenti afgani** viene più volte ribadito e viene considerato una delle cause della perdita di consenso e di fiducia del Governo da parte della popolazione: ne deriva la necessità di ricercare un **nuovo accordo con un governo afgano che sappia porre fine a questo fenomeno** come condizione necessaria per provvedere alle esigenze del paese. Si afferma tra l'altro che i progressi dell'economia afgana, della lotta al narco-traffico, dell'addestramento delle Forze di Sicurezza locali, saranno costantemente monitorati.

Elemento altrettanto essenziale della strategia esposta dal Presidente Obama è la **stretta collaborazione con gli Alleati in tre direzioni: sostegno alle elezioni afgane; contributo civile (addestratori, insegnanti, ingegneri, etc.); formazione delle Forze di sicurezza afgane**. All'ONU viene riservato un rafforzamento del mandato a coordinare l'intervento e l'assistenza internazionale e rafforzare le istituzioni del Paese.

La consapevolezza di un impegno di lungo periodo deriva dalla necessità di ricercare una *partnership* duratura con Afghanistan e Pakistan.

## **2.2. Verso un nuovo gruppo di contatto per Afghanistan e Pakistan?**

La nomina da parte del Presidente degli Stati Uniti Barak Obama di **un inviato personale per l'Afghanistan e il Pakistan, nella persona di Richard Holbrooke**, è stata seguita dalla nomina da parte di altri Paesi europei di propri interlocutori per le specifiche questioni di Afghanistan e Pakistan, trattate

congiuntamente nella consapevolezza che l'instabilità e i conflitti dell'Afghanistan aggravano i delicati equilibri interni del vicino Pakistan. Così la Gran Bretagna ha indicato come suo responsabile l'ambasciatore a Kabul Sherard Cowper-Cole, la Germania il suo ambasciatore in India Bernd Mutzelburh, il Presidente francese il deputato Pierre Lellouche (che ha condotto una recente missione parlamentare di indagine *bi-partisan* in Afghanistan) e, infine, **l'Italia l'ambasciatore Massimo Iannucci**, già responsabile della Direzione generale Asia del MAE, nominato il 5 marzo 2009 dal ministro degli Esteri Franco Frattini.

Sembra delinarsi la formazione di **un nuovo gruppo di contatto**, analogo a quello che si è formato per l'Iran e simile a quello creato a suo tempo per i Balcani, su impulso dello stesso Holbrooke.

Il Presidente Obama nella nuova strategia ha proposto di istituire un nuovo *Contact Group* per Afghanistan e Pakistan, dalla composizione allargata che comprenda alleati, *partner*, Paesi dell'Asia centrale, del Golfo, nonché Iran, Russia, India e Cina.

### **3. QUADRO MILITARE. PARTECIPAZIONE ITALIANA ALLE MISSIONI IN AFGHANISTAN**

La **legge n. 12 del 2009**, di conversione del decreto-legge n. 209 del 2008, reca la **proroga** al 30 giugno 2009 del termine per la partecipazione italiana alle **missioni internazionali** delle Forze armate e delle Forze di polizia, nonché le rispettive autorizzazioni di spesa.

Nello specifico è autorizzata, fino al 30 giugno 2009, la spesa di 242.368.418 euro, per la proroga della partecipazione di personale militare alle missioni ISAF (*International Security Assistance Force*) ed EUPOL Afghanistan. Le unità autorizzate a partecipare sono in totale 2.930.

La missione **ISAF (*International Security Assistance Force*)** è stata costituita a seguito della risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU 1386/2001 che ha autorizzato la costituzione di una forza di intervento internazionale con il compito di garantire, nell'area di Kabul, un ambiente sicuro a tutela dell'allora Autorità provvisoria afghana, guidata da Hamid Karzai. La risoluzione ONU 1510 del 13 ottobre 2003, oltre a prorogare il mandato per un periodo di dodici mesi, ha autorizzato l'espansione delle attività di ISAF anche al di fuori dell'area di Kabul.

Il 16 aprile 2003 il Consiglio Nord Atlantico ha deciso l'assunzione, da parte della NATO, del comando, del coordinamento e della pianificazione dell'operazione ISAF, senza modificarne nome, bandiera e missione. La decisione è stata resa operativa l'11 agosto 2003, con l'assunzione della guida della prima missione militare extraeuropea dell'Alleanza Atlantica.

La risoluzione ONU 1510 ha, come detto, autorizzato l'espansione delle attività della missione anche al di fuori dell'area di Kabul. La fase dell'espansione è stata realizzata attraverso la costituzione in ogni area di una

FSB (*Forward Support Base*), ovvero una installazione militare aeroportuale avanzata necessaria innanzitutto per fornire supporto operativo e logistico ai PRT (*Provincial Reconstruction Team*) presenti nella stessa regione. In alcune regioni (tra le quali Herat) i PRT erano già stati istituiti nell'ambito dell'operazione *Enduring Freedom*.

Il PRT è una struttura mista composta da unità militari e civili con il compito di assicurare il supporto alle attività di ricostruzione condotte dalle organizzazioni nazionali ed internazionali operanti nella regione.

**L'Italia ha assunto, dal giugno 2005, il compito di coordinare la FSB di Herat ed i PRT della regione ovest del Paese** (che comprende le province di Farah, Badghis e Ghor, oltre a quella omonima di Herat). Attualmente la presenza italiana è articolata in:

- un contingente, la cui componente principale è costituita dalla Brigata alpina "Taurinense", presente a Kabul;
- un contingente di stanza nella regione di Herat che coordina le attività del FSB e dei PRT della regione.

**Attualmente il contributo nazionale ad ISAF è di circa 2.700 uomini**, suddivisi tra area di Kabul (700 unità) e *Regional Command West* ad Herat (1950 unità). Il numero è in crescita fino ad arrivare ai livelli previsti dal decreto missioni.

La delicata situazione operativa della Regione Ovest, che ha ora comportato un leggero rafforzamento del dispositivo nazionale (cui corrisponde la riduzione del contingente di stanza a Kabul), dovrebbe portare ad un maggiore incremento al termine della costituzione a Farah di un *Battle Group* supportato da un *Aviation Battalion*.

Con il ricordato decreto di proroga delle missioni internazionali è stata autorizzata la spesa per l'invio di 4 velivoli A200 IDS "*Tornado*", al fine di contribuire all'incremento delle capacità operative della missione ISAF ed in linea con le richieste pervenute dal Comando SHAPE della NATO. I primi due *Tornado* sono stati rischierati su Mazar-El-Sharif (*Regional Command North*) in previsione di un successivo trasferimento sulla base di Herat. I restanti due *Tornado* saranno immessi presumibilmente entro maggio 2009.

A seguito degli impegni assunti in ambito NATO è previsto nel 2009 e per sei mesi, lo schieramento, quale nucleo (*core*) del Comando ISAF (151 unità, di cui circa 110 italiani) di parte del Comando di Reazione Rapida della NATO di Solbiate Olona, che comporterà un incremento nella consistenza numerica del contingente.

L'Italia rimane impegnata negli *Operational and Mentoring Liaison Teams* (OMLT) istituiti dalla NATO per contribuire allo sviluppo della *Afghan National Army* (ANA).

Per quanto riguarda l'addestramento della *Afghan National Civil Order Police* (ANCOP), in teatro (Base di Adraskan) è schierata una *Training Unit* fornita dall'arma dei Carabinieri.

La missione **EUPOL (*European Police*) Afghanistan** è stata istituita con l'azione comune 2007/369/PESC del 30 maggio 2007, nel quadro del processo di riforma della polizia afgana, con il compito di favorire lo sviluppo di una struttura di sicurezza afgana sostenibile ed efficace, in conformità agli standard internazionali. Tale iniziativa è finalizzata allo svolgimento delle attività di monitoraggio, addestramento, guida e consulenza a favore del personale afgano destinato alle unità dell'*Afghan National Police* (ANP), e dell'*Afghan Border Police* (ABP).

La missione ha sede a Kabul (organismo di direzione) ed opera a livello sia regionale (presso i 5 Comandi regionali della Polizia nazionale afgana) sia provinciale (presso i PRT).

Alla missione partecipa personale dei Carabinieri e della Guardia di finanza.

#### **4. AGGIORNAMENTO AL 31 MARZO**

Il Presidente della Corte Suprema, in riscontro ad una lettera inviatagli dal Consiglio dei Ministri, ha espresso il proprio favore alla **permanenza in carica del Presidente Karzai per il periodo interinale**, e cioè quel tempo che intercorre tra la fine del mandato presidenziale e la elezione del nuovo Capo dello Stato (**dal 22 maggio al 1 ottobre**, data della proclamazione del vincitore).

Il Presidente della Corte Suprema, avendo preso atto delle ragioni dello spostamento della data della competizione elettorale, fissata per il 20° agosto dalla *Independent Commission Election* per motivi di sicurezza, climatici e logistici, ritiene legittima, a suo avviso, la proroga di cinque mesi del mandato di Karzai fino al 1 ottobre venturo.

Il Parlamento si è fieramente opposto a tale presa di posizione dichiarandola **illegittima e frutto di indebite pressioni governative**. Il portavoce dell'*United National Front*, che aspira a rappresentare l'opposizione (attualmente frammentata e tenuta insieme solo dalla comune avversione a Karzai), ha indicato nella **convocazione di un Consiglio Temporaneo**, la soluzione più adatta al governo dell'interim che, comunque, non potrebbe essere affidato a Karzai, essendo egli stesso candidato alla propria successione. Tali notizie appaiono comunque prefigurare un orizzonte di crescente e preoccupante contrapposizione.



## **CONTRIBUTI DI DOTTRINA**





Centro Studi Internazionali

# **AFGHANISTAN PUNTO DI SITUAZIONE**

di Luca La Bella

**MARZO 2009**



Centro Studi Internazionali

A sette anni dalle operazioni militari che hanno portato alla caduta del regime talebano in Afghanistan, il Paese è ancora interessato da un'insurrezione sempre più forte che minaccia la sopravvivenza delle deboli e spesso controverse istituzioni create in seguito alla Conferenza di Bonn nel dicembre 2001. La spirale di violenza e instabilità che si irradia dall'Afghanistan rappresenta inoltre una minaccia regionale, in particolare per Islamabad, Teheran, New Delhi e le Repubbliche centrasiatriche, ma in misura crescente anche per Mosca e Pechino.

Il 2008 ha visto l'insurrezione consolidarsi ed estendersi dalle province meridionali, alle aree limitrofe alla capitale Kabul fino ad alcune province settentrionali, dove una volta il potere forte era rappresentato dall'Alleanza del Nord, la coalizione di signori della guerra anti-talebani. Gli insorti hanno rafforzato la loro presenza nel Paese e sono attivi nel 72% del territorio, divenendo, di fatto, la forza che governa molte province del Paese.

L'insorgenza continua a sfruttare la debolezza della NATO. Il Dipartimento delle Nazioni Unite per la sicurezza stima in circa 90 i distretti afgani ad estremo rischio. Secondo fonti del governo afgano, solo 12 dei 400 complessivi sono controllati completamente da Kabul. E questo nonostante le Forze della NATO e di Enduring Freedom, presenti con circa 70.000 uomini, abbiano esteso la loro presenza anche a sud ed est, e nelle province di Kapisa, Logar, Wardak e Kabul. L'influenza e la capacità operativa dei combattenti islamici e talebani si è estesa dalle aree più turbolente del Paese - il sud e l'est - a regioni tradizionalmente più tranquille, come l'ovest, a responsabilità italiana, e il nord. Si sottolinea in particolare l'avanzata dei talebani verso Kabul che compromette significativamente l'accesso a tre delle quattro principali vie di comunicazione intorno alla capitale (Wardak a ovest, Logar a sud e Sarobi a est). Proprio a Kabul la sicurezza è ai livelli minimi, con i talebani e altri elementi criminali saldamente infiltrati nelle attività della città. In particolare, nella capitale afgana appare a rischio soprattutto il settore ove sorgono l'ambasciata USA, il quartier generale dell'ISAF e persino il Palazzo Presidenziale (Arg-e-Shahi). Nonostante la dilagante insurrezione colpisca spesso i centri urbani, i livelli più alti di violenza si concentrano



Centro Studi Internazionali

nelle province del sud e dell'est, che nel complesso rappresentano le aree rurali e più arretrate, abitate in maggioranza dai Pashtun, il gruppo etnico principale del Paese (42% dei 32 milioni di abitanti), spina dorsale dell'insurrezione talebana.

L'anno appena trascorso si è concluso con un aumento del 40% degli scontri armati e degli attentati rispetto allo stesso periodo del 2007. Il trend negativo è stato confermato dal significativo aumento degli attacchi contro civili e militari, in diverse aree del Paese: il numero degli incidenti mensili legati alla sicurezza è salito a oltre 1000 a dicembre, raggiungendo il livello più alto dalla caduta dei talebani nel 2001. Delle 3.800 vittime complessive, dall'inizio del 2008, almeno 1.400 sono civili, di cui almeno il 50% è stato causato dalle Forze internazionali e in particolare dai raid aerei. Parallelamente al rafforzamento dell'insurrezione, si registra un aumento delle attività militari da parte delle Forze internazionali, ISAF ed Enduring Freedom, che nel far fronte alla crescente attività militare degli insorti impiegano sempre più la forza aerea, complice il difficile terreno afghano, la scarsità delle risorse umane ed il crescente novero dei soldati caduti. Proprio l'incremento nell'impiego del supporto aereo continua a provocare vittime civili, generando animosità nei confronti delle Forze Occidentali e acutizzando lo scollamento tra il governo Karzai da esse sostenuto e la popolazione afghana, che sempre più reputa il governo di Kabul inefficiente, inaffidabile e corrotto. Il livello di violenza, oltre a confermare l'espansione dell'influenza talebana e l'innalzamento della sofisticazione degli attacchi, evidenzia anche come questi siano sempre più diretti contro il personale umanitario e dell'ONU. Più di 120 attacchi contro personale umanitario e per lo sviluppo sono stati registrati nel 2008: 30 operatori sono stati uccisi, altri 92 rapiti. Almeno 22 convogli del World Food Programme sono stati attaccati o distrutti, mentre un brusco rialzo hanno subito anche le azioni violente contro gli istituti scolastici. Tra gennaio e agosto 2008 sono stati oltre 110 ed hanno provocato la morte di 12 persone.

Analizzando il contesto di sicurezza negli ultimi cinque anni, la violenza ha fatto registrare una crescita del 543%, le coltivazioni di oppio sono cresciute del 100%, mentre secondo un sondaggio congiunto delle TV



Centro Studi Internazionali

ABC, BBC e ARD, il sostegno degli afgiani alle Forze internazionali è in forte calo, appena il 30% rispetto al 2005, quando il 70% degli interpellati aveva dato parere favorevole.

In questo contesto il teatro afgano si prepara a ricevere il nuovo impulso diplomatico e militare fornito dall'**Amministrazione Obama**, che ha riconosciuto nell'Afghanistan la sua principale priorità di politica estera. Nella formulazione di un nuovo approccio strategico, il Presidente USA è coadiuvato dal Gen. David Petraeus, comandante di CENTCOM, sotto la cui giurisdizione si trova anche il Paese in questione, e che è accreditato come il fautore del "Risveglio di Anbar", la strategia che ha permesso una significativa riduzione della violenza in Iraq e che forse garantirà la tanto agognata "exit strategy" da quest'ultimo. Molti si aspettano per l'Afghanistan un successo analogo a quello iracheno. Tuttavia è altamente improbabile, come sottolineato dallo stesso Petraeus, che tecniche applicate in scenari di violenza etno-settaria in un paese relativamente istruito e urbanizzato come l'Iraq, possano essere traducibili nel contesto rurale, fondamentalista e sottosviluppato della fascia tribale Pashtun dell'Afghanistan.

Nonostante questo, la **revisione strategica** che il Presidente Obama presenterà al summit dell'Aja il 31 marzo, ma di cui è stato ampiamente anticipato il contenuto nei primi mesi del 2009, include senza dubbio alcuni elementi della "surge" irachena come un'iniezione di truppe fino a 30 mila uomini (17 mila dei quali già si apprestano a partire per il sud e per le aree attorno alla capitale) e la riconciliazione con elementi moderati dell'insurrezione (ammesso che esistano e facendo leva sulle molte anime dell'insurrezione). L'approccio dell'Amministrazione Obama si sviluppa lungo le tre direttive complementari di sicurezza, sviluppo e governance e si caratterizza per una ridefinizione degli obiettivi prefissati dalla comunità internazionale, giudicati poco concreti e difficili da raggiungere. A grandi linee gli elementi fondamentali della nuova strategia saranno:

- incremento delle truppe: i rinforzi inviati dagli USA portano il numero dei soldati delle Forze ISAF e Enduring Freedom a circa 85 mila uomini. Queste risorse daranno maggiore possibilità di contrastare i talebani nelle aree più remote e isolate del Paese e al



Centro Studi Internazionali

contempo garantiranno la visibilità della comunità internazionale nelle aree urbane, assicurando così la protezione della popolazione, fulcro delle attività di contro-insurrezione. Un maggior numero di uomini a disposizione si traduce anche in una presenza più capillare sul territorio, negando all'insurrezione la possibilità di operare. È probabile che gli USA si aspettino un potenziamento dei contingenti da parte degli alleati NATO;

- potenziamento delle forze di sicurezza afghane: questi sforzi sono mirati a portare gli effettivi dell'Afghan National Army (ANA), una delle poche istituzioni rispettate e relativamente capaci presenti nel Paese, dagli attuali 79 mila uomini (di cui 52 mila sono operativi) a 134 mila entro la fine del 2011. Per questa ragione gli istruttori e i consiglieri militari saranno aumentati. Per quanto riguarda le forze di polizia, Afghan National Police (ANP), queste sono generalmente considerate inefficienti e corrotte ed il loro addestramento comporterà maggiori risorse, in particolare dall'UE che si è assunta con la missione EUPOL, il compito di potenziare ed espandere il corpo oltre i previsti 82 mila uomini;
- riconciliazione con elementi moderati dell'insurrezione: data l'impossibilità di una soluzione puramente militare all'insurrezione, sia Karzai che Washington sono d'accordo nella necessità di trovare un compromesso con quegli elementi che accettano di deporre le armi e di riconoscere il governo di Kabul in cambio di denaro o incarichi governativi. Nonostante gli insuccessi negoziali registrati alla fine del 2008, le molte anime dell'insurrezione, che oltre ai talebani include gruppi quali Hezb-e-Islami-Gulbuddin di Hekmatyar, il network di Jalaluddin Haqqani e varie milizie criminali che combattono per necessità economica piuttosto che per ideologia, potrebbero facilitare l'ipotesi di negoziati selettivi che indebolirebbero l'insurrezione. Ad ogni modo, il movimento talebano rimane meno malleabile al compromesso, trovandosi in una situazione di forza rispetto al governo di Kabul;
- approccio regionale alla stabilizzazione afghana: data la crescente instabilità del Pakistan, cruciale alleato USA nella regione, le cui



Centro Studi Internazionali

aree tribali rappresentano il vero retroterra strategico dell'insurrezione afghana e la fucina del radicalismo islamico globale, vi è l'urgente necessità di trovare una sponda presso altre potenze regionali. Le questioni afgane e pakistane vengono affrontate come una singola unità essendo i due Paesi inestricabilmente collegati. Il Pakistan attraversa attualmente una delle crisi più gravi dalla sua fondazione, con un'insurrezione filotalebana alleata ad al-Qaeda che dalle aree tribali al confine con l'Afghanistan destabilizza sia Islamabad che Kabul. Per queste ragioni gli USA guardano a Russia e Iran, Stati ambedue ostili ai talebani che costituiscono valide alternative per il rifornimento logistico delle truppe NATO e USA nel Paese. Anche l'India emerge come valido partner strategico, date le fiorenti relazioni con Kabul, Teheran e Mosca. Iran, Russia e India inoltre, erano i principali sponsor dell'Alleanza del Nord;

- migliore governance: date le lacune evidenziate dal governo Karzai nell'amministrazione dello Stato, potrebbero rendersi necessarie delle riforme costituzionali tese a bilanciare il potere esecutivo del Presidente con la creazione di un Primo Ministro e con una devolution dei poteri al livello dei governatori provinciali;
- maggiore impegno nello sviluppo e nella ricostruzione: parimenti ad una surge di natura militare sarà necessario aumentare il numero degli esperti e dei cooperanti civili che forniscono assistenza alla popolazione e al governo afgani. La maggior parte della popolazione afghana infatti, come dimostra un rapporto della Banca Mondiale, vive infatti ancora in condizioni di estrema povertà. L'indice di disoccupazione rimane molto elevato, il salario mensile medio è di circa 67 dollari, le infrastrutture sono scarse e fatiscenti, l'inflazione e la disoccupazione sono cresciute in concomitanza con la crisi alimentare. La disastrosa situazione economica del Paese facilita il reclutamento dei gruppi talebani che, grazie agli introiti del narcotraffico, possono offrire paghe molto superiori a quelle offerte dallo Stato.



Centro Studi Internazionali

Dopo un inverno insolitamente attivo dal punto di vista delle operazioni militari, specialmente al sud e all'est del Paese, la guerriglia talebana si prepara per una "offensiva di primavera" che si preannuncia particolarmente pericolosa, soprattutto perché ad agosto si terranno le elezioni presidenziali.

In termini di **politica interna**, significativa è la continua perdita di credibilità e legittimità del Presidente Karzai, stretto tra i fuochi di una dilagante insurrezione e i danni di immagine provocati dai raid aerei delle Forze Internazionali e dalle pratiche corrotte di amministratori locali, governatori e agenti di polizia. Insieme alla cospicua assenza, nel panorama politico afghano, di interlocutori a lui alternativi, si deve considerare il fatto che le elezioni presidenziali si svolgeranno in un contesto di sicurezza significativamente più difficile di quello dell'estate del 2004, data della precedente corsa elettorale. Negli ultimi mesi Karzai ha subito pesanti critiche dai suoi alleati occidentali, specie dagli USA. L'Amministrazione Obama è stata molto critica, sottolineando il problema della corruzione e del narcotraffico in particolare. Da parte sua il Presidente afghano ha assunto un atteggiamento più duro nei confronti delle Forze internazionali, fatto che preoccupa non poco i comandanti militari alla vigilia dell'offensiva di primavera. Significativa la recente polemica tra Presidente e Parlamento riguardo alla data delle elezioni, che secondo la costituzione dovevano avvenire prima della fine del mandato di Karzai e comunque non oltre il 21 aprile, ma che la Commissione elettorale ha rinviato ad agosto per questioni logistiche e di sicurezza. Questo potrebbe creare un pericoloso vuoto di potere, considerando che Karzai termina il mandato a maggio, non è chiaro, al momento, quale sarà la soluzione scelta dagli afghani. Anche se, secondo un sondaggio congiunto di ABC, BBC e ARD, il 52% degli afghani continua a sostenerlo, Karzai viene visto da molti come un amministratore indeciso e poco abile, molti ancora ritengono che l'insurrezione faccia leva sulla corruzione e sul senso di ingiustizia esemplificati dal suo governo, per rafforzarsi. In particolar modo è l'esclusione di alcune realtà tribali Pashtun da parte del fratello di Karzai Ahmed Wali, governatore di Kandahar ad esacerbare la situazione. Eppure Karzai ha bisogno delle conoscenze del fratello per vincere le elezioni nelle



Centro Studi Internazionali

terre dei Pashtun. D'altro canto i potenziali candidati alternativi non sono sufficientemente forti e credibili a livello nazionale per rappresentare una minaccia per Karzai. Molti di loro sono tagiki (Yunus Qanuni, Abdallah Abdallah) o afghani emigrati negli USA (Ashraf Ghani, Ali Jalali, Zalmay Khalilzad) e l'Afghanistan ha bisogno di un patriota Pashtun come Karzai, capo della tribù dei Popalzay, per ottenere il placet delle tribù Pashtun ed essere quindi in grado di governare. Una sconfitta di Karzai, per quanto poco probabile porterebbe alle dimissioni dei suoi ministri e questo, nel contesto della dilagante insurrezione talebana, sarebbe pericoloso specie per i dicasteri di sicurezza (Interni, Difesa, Intelligence), che peraltro godono dell'apprezzamento dei partner occidentali.

Per quanto riguarda il **narcotraffico**, altra priorità per la comunità internazionale, si segnala una riduzione del 19% della produzione del papavero da oppio nel 2008. Più della metà delle 34 province del Paese sarebbe adesso sgombra dalle coltivazioni di oppio. La produzione, che per il 98% si concentra nelle sette province di Farah, Helmand, Kandahar, Nimroz, Uruzgan, Day Kundi e Zabul, sarebbe scesa complessivamente, ma l'Afghanistan continua ad essere il principale coltivatore di oppio al mondo. Pur non partecipando direttamente nella produzione di eroina, che rimane un'attività *haram*, proibita dalla legge coranica, l'insurrezione, che ha un controllo estremamente efficace del territorio rurale, è in grado di sfruttarne i guadagni. Infatti, la protezione fornita dai talebani ai piccoli e ai grandi proprietari terrieri, come anche ai convogli di contrabbandieri che trasportano gli stupefacenti al di fuori del Paese, passando per il confine pakistano o per il lungo e poroso confine iraniano, consente al movimento di imporre una "tassa" sull'industria dei narcotici che frutta loro, secondo alcune stime, oltre cento milioni di dollari l'anno. I talebani e le narcosmafie hanno una relazione simbiotica: i primi si finanziano principalmente tassando l'economia illecita, i secondi hanno un interesse nel mantenimento dello stato di insicurezza nel Paese, poiché incoraggia la produzione di oppio.

Per quanto riguarda l'**Italia**, nei primi mesi del 2009 è avvenuto un incremento delle forze nel sud della regione ovest dell'Afghanistan a seguito della costituzione di un battle-group supportato da un dispositivo



Centro Studi Internazionali

aereo, indispensabile strumento di controllo del territorio. Gli impegni assunti con la NATO hanno richiesto dall'inizio del 2009, e per sei mesi, che il personale in Afghanistan possa raggiungere la consistenza di 2.800 militari. Ciò avverrà con il dispiegamento a Farah di parte (600 uomini) del Comando di Reazione rapida della NATO (NRDC) di stanza a Solbiate Olona, al comando del Gen. Chiarini.

Per quanto riguarda le attività di assistenza alla popolazione del PRT italiano, queste seguono tre binari fondamentali, sicurezza, ricostruzione e governabilità. Nel primo caso addestriamo polizia ed esercito afgani e diamo supporto alle attività quotidiane. La fase di ricostruzione avviene con il CIMIC (struttura militare per fronteggiare emergenze e aiuti umanitari) in collaborazione con i ministeri della Difesa e degli Esteri. Il terzo punto della nostra attività vede gli italiani impegnati nel processo di censimento della popolazione in vista delle elezioni di agosto.

Infine, unico caso tra i PRT della NATO, le truppe italiane del Regional Command – West sono state insignite della cittadinanza onoraria di Herat, simbolo dell'apprezzamento della popolazione per le attività svolte dal contingente.





## La situazione in Afghanistan

A cura del Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI)

Alla fine del 2008 il conflitto afgano sta entrando nell'ottavo anno. Il contesto generale mantiene elementi di criticità: stallo militare, crescita della violenza (anche con numerose vittime civili) e dell'insicurezza, attacchi al personale internazionale, complessiva lentezza nel processo di *nation building*. Se questo è il quadro attuale, per il prossimo futuro si sta prefigurando un cambiamento in una duplice direzione: da una parte l'accentuazione della presenza militare, soprattutto americana (con il "surge" annunciato da Obama), dall'altra una spinta alla mediazione politica - indirizzata anche alla "afganizzazione" della soluzione del conflitto e della ricostruzione del paese - e favorita dal recupero di consenso registrato dal governo Karzai nella fase più recente.

### LA SITUAZIONE POLITICA

L'appuntamento delle **elezioni presidenziali e dei Consigli provinciali nel 2009** è la vera scommessa che l'Afghanistan si appresta ad affrontare l'anno prossimo. Per l'attuale presidente, Hamid Karzai, si tratta non soltanto di una sfida personale per la conferma al secondo mandato, ma di un vero scontro con la crescente **opposizione parlamentare interna**, coagolata attorno del *Fronte islamico unito per la salvezza dell'Afghanistan* (Uifsa).

Dalla seconda metà del 2008 Karzai ha reagito a una condizione di grave difficoltà politica utilizzando tutti gli argomenti capaci di aumentare il consenso popolare, muovendosi in tre direzioni: un maggiore attivismo del governo, soprattutto nel settore dell'istruzione; l'apertura a tutte le forze di opposizione, ivi compresi i talebani; e un atteggiamento di maggiore indipendenza rispetto alla presenza militare internazionale, sino al punto di chiedere, durante un incontro in novembre con un team del Consiglio di sicurezza dell'Onu, un calendario del ritiro delle truppe. Tale operazione sembra parzialmente riuscita: infatti la crescente ostilità alla presenza militare occidentale, e insieme il pessimismo sul futuro del paese, si accompagnano - secondo sondaggi recenti - al **consenso di 7 afgani su 10 all'operato del governo Karzai**.

### IL PROBLEMA DELLE VITTIME CIVILI

In settembre, rivedendo al rialzo il bilancio fornito qualche giorno prima in un dossier di Human Rights Watch, l'Alto commissario dell'Onu per i diritti umani e Unama (United Nations Assistance Mission in Afghanistan) hanno presentato un rapporto secondo cui nei primi otto mesi del 2008 sono stati uccisi 1.445 civili, con un aumento del 39% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Le **persone uccise dalla guerriglia talebana e da altre forze antigovernative** (800 da gennaio a fine agosto 2008) sono raddoppiate rispetto ai primi otto mesi del 2007 e sono pari a circa il 55% del totale di vittime civili registrate. Nello stesso periodo è aumentato - e resta comunque molto alto - anche il numero dei **civili uccisi dalle forze governative e dalle forze militari internazionali**: un totale di 577 morti, di cui 395 per raid aerei. Quest'ultimo dato ha rappresentato - in diverse occasioni - un elemento significativo di erosione del consenso delle popolazioni nei confronti della presenza occidentale.

### LA PRESENZA TALEBANA

I talebani sono una presenza sempre più ramificata ed estesa, e al contempo non sono una galassia omogenea. Nel 2006 L'*International Crisis Group* stimava che nell'Helmand solo il 20% dei guerriglieri fosse "ideologicamente" talebano. Occorre infatti distinguere almeno tre componenti:

- una robusta componente che si configura ormai come un **movimento “nazionalista” pashtun**, benché usi l'Islam come veicolo;
- una **componente tribale** in rotta contro il potere centrale e i suoi esponenti locali;
- la **filiera talebano-pachistana**, alimentata a partire dal 2003 dall'afflusso di guerriglieri dal Kashmir, che in molti casi hanno ricevuto un training dagli agenti dell'ISI (i servizi segreti pachistani) e si sono insediati nel Waziristan.

Tale articolazione sta dando luogo anche a diversi atteggiamenti sul terreno: sembrano delinearci strategie di guerriglia in diverse forme, a fianco di strategie tese invece ad amministrare in qualche modo il territorio conquistato, con tribunali giudiziari, “sindaci”, “funzionari” che possono dirimere questioni di proprietà, gestire le comunità, amministrare la “legge” sottraendola ai tradizionali luoghi e personaggi del mondo tribale. Nel prossimo futuro, si tratta di verificare un eventuale processo di allontanamento tra **componente “internazionale”** e **componente “afgana”** della guerriglia, che potrebbe aprire interessanti opportunità a ipotesi negoziali.

Nello specifico, l'apertura politica di Karzai ha reso possibile l'avvio di un **negoziato con i talebani** con un **incontro che si è svolto alla Mecca a fine settembre**, dopo una lunga preparazione sotto l'egida della monarchia saudita. Un negoziato peraltro ancora nella fase iniziale di cui non si conoscono, almeno per ora, né i partecipanti né i contenuti.

## ISAF-NATO ED OPERAZIONE ENDURING FREEDOM : UN DIFFICILE COORDINAMENTO

Una delle caratteristiche più rilevanti del conflitto afgano è rappresentata – com'è noto – dalla convivenza di due missioni militari con compiti e mandati diversi e che dunque rispondono a obiettivi e catene di comando differenti: la ISAF (*International Security Assistance Force*) della NATO, e l'americana *Operazione Enduring Freedom*.

Questa separazione è destinata ad accentuarsi con la strategia del “surge” già annunciata dall'amministrazione Obama e il connesso arrivo di nuove truppe. In tale quadro si imporrà inevitabilmente una **riflessione collettiva sul disegno complessivo** che sostiene la presenza internazionale nel paese, riflessione destinata a muoversi in due direzioni: garantire al “surge” le condizioni internazionali per evitare che si traduca in un aggravamento della crisi nell'area (anche alla luce dell'estrema fragilità del Pakistan), e nel contempo definire con maggiore precisione le strategie per l'afganizzazione del conflitto in cui l'ISAF – assieme alle Nazioni Unite - è destinata a svolgere un ruolo sempre più importante. A tale riguardo è significativo che questo tema sia emerso con grande rilievo nel vertice NATO di Bucarest dell'aprile 2008.

## I PROVINCIAL RECONSTRUCTION TEAMS (PRT)

L'afganizzazione del conflitto ha naturalmente diverse componenti, la prima e più importante delle quali è un efficace rapporto tra **dimensione militare** e **dimensione civile** dell'intervento. Questa sintesi è stata finora affidata ai PRT, caratterizzati dalla compresenza di cooperazione civile e cooperazione militare, e dunque di azione umanitaria, di ricostruzione e sviluppo, e di sicurezza (militare/intelligence). Alcune Ong straniere operanti in Afghanistan denunciano in proposito un elemento di confusione dei ruoli che finisce per tradursi in un pericolo per la sicurezza degli operatori umanitari.

Difficile, per altro verso, misurare l'efficacia dell'intervento dei PRT, in un contesto in cui l'attenzione dei media sembra rivolta più ai singoli interventi che non all'efficacia complessiva. Appare perciò auspicabile che l'attività dei PRT sia più attentamente calibrata nei rapporti con il territorio, i soggetti civili e le stesse autorità afgane, destinate in prospettiva a svolgere un ruolo sempre più importante nel processo di ricostruzione del paese.

## SOCIETÀ CIVILE, COOPERAZIONE CIVILE E I RAPPORTI COL MONDO NON GOVERNATIVO

In Afghanistan la società civile esiste in forme – finora - assai poco indagate. Vi sono **forum e associazioni tra Ong** che manifestano una certa vivacità, esprimono un'importante diffusione territoriale e una cultura che ha diversi punti di contatto con i valori occidentali della pace e della convivenza civile. Molte di queste forme associative derivano dai gruppi organizzati formati in Pakistan durante il conflitto con i sovietici e animati da rifugiati afgani. Questi gruppi si sono poi trasferiti in Afghanistan e sono cresciuti grazie alla nuova atmosfera, e soprattutto grazie all'enorme flusso finanziario degli aiuti diretti allo Stato afgano, benché in realtà questo segmento della società afgana vi abbia avuto accesso solo in minima parte.

Sebbene **l'istruzione** sia ancora poco diffusa, proprio per lo sforzo compiuto nel settore educativo un numero sempre più alto di studenti accede all'università, accrescendo dunque lo strato sociale con un alto livello di istruzione (ivi comprese le donne). Fenomeno prevalentemente urbano, la piccola ma vivace **vita**

**culturale** è alimentata dall'apporto di settori laici della borghesia che, negli ultimi anni, hanno fondato **giornali** (anche femminili), **circoli intellettuali** e **associazioni**.

Tutti questi attori e settori – essenziali in qualsiasi prospettiva di *nation-building* - sembrano essere sotto-finanziati e poco considerati, oltre che poco studiati. Com'è noto, la cooperazione internazionale ha lavorato essenzialmente a sostegno dello Stato, concedendo poco agli attori non istituzionali e in molti casi affidandosi a società esterne (la tendenza attuale è invece quella di utilizzare maggiormente i ministeri afgani).

## L'EMERGENZA UMANITARIA

Nel brevissimo periodo l'emergenza umanitaria – che avrebbe dovuto essere superata alla luce dell'impegno prioritario che ad essa è stato dedicato a partire dal 2001 - si sta invece riacutizzando, per motivi sia contingenti che strutturali. L'Afghanistan sta affrontando un **inverno rigido**, dopo quello dell'anno scorso che ha visto morire di freddo oltre 880 persone (di cui più di 570 nella zona di Herat, controllata dal contingente italiano): si profila, insomma, una nuova emergenza umanitaria. Il secondo motivo contingente è l'**aumento dei prezzi dei beni di prima necessità**, a cominciare da quello del **pane**. Hanno subito aumenti consistenti anche i prezzi degli **idrocarburi** e della **legna**, praticamente l'unica vera fonte di riscaldamento.

I fattori strutturali, già ben noti, sono lo stato di **povertà endemica** del paese (secondo le stime del *World Food Programme*, almeno 6 milioni di afgani vivono in stato di necessità alimentare, di cui la metà su base regolare), l'isolamento dei villaggi e l'assenza o le pessime condizioni della grande maggioranza dei **servizi essenziali** (elettricità, istruzione, acqua potabile, ecc). La afganizzazione della gestione degli ingenti aiuti iniettati nel sistema economico – ritenuta prioritaria dalle agenzie e dalla comunità internazionale – non sembra aver prodotto i risultati attesi, anche per i problemi, da più parti denunciati, di scarsa trasparenza e diffusa **corruzione** nella loro gestione.

## ALCUNI NODI DELL'ECONOMIA

L'economia afgana continua essenzialmente a svilupparsi (con una crescita del PIL del **13,5%** nel periodo 2007-2008) per effetto di fattori esterni: da una parte la forte dipendenza dagli aiuti internazionali e dall'altra la crescita e strutturazione dell'**economia illegale** legata all'oppio, la cui coltivazione e lavorazione sono sempre più concentrate nelle aree interessate al conflitto, nel sud e nell'est del paese.

L'**oppio** è un fattore di grande rilievo nel panorama economico, con una raccolta di 8.200 tonnellate nel 2007 (**in crescita rispetto all'anno precedente di oltre il 35%**), la produzione in laboratori locali che ne aumenta il valore per unità di peso, la circolazione di denaro illecito che viene riciclato in attività lecite (ad esempio, nel settore immobiliare). È questo un elemento difficilmente quantificabile e che finanzia più o meno direttamente i **talebani, che ne ricaverebbero proventi per almeno il 10%** (circa 100 milioni di dollari su un giro d'affari stimato di circa un miliardo).

L'ultimo rapporto di *United Nations Office on Drugs and Crime*, reso pubblico nel novembre del 2008, avanza nuove stime (correggendo al rialzo i proventi per la guerriglia) e dipinge anche un quadro in positivo rispetto all'anno precedente, con un **calo delle coltivazioni** del 19% (157mila ettari) rispetto al 2007 e un decremento della produzione del 6% (7.700 tonnellate) e dei prezzi di circa il 20%.

Non va però attribuita eccessiva importanza a dati congiunturali come questi, perché **la flessione della produzione di oppio tende ad accompagnarsi alla riorganizzazione dei cicli produttivi** attorno ad alcune reti politico-criminali, che starebbero tentando di internalizzare il processo di raffinazione del prodotto.

## IL PROBLEMA DELLA TERRA

Un nodo importante ma assai poco indagato in Afghanistan è quello della terra, la sua proprietà, la sua evidente valenza economica in un paese la cui ricchezza è soprattutto agricola (il settore contribuisce attualmente al **32,6% del PIL**). Su questo segmento della vita sociale ed economica si è innestato il nuovo valore aggiunto dell'oppio.

La proprietà della terra è sempre stato un nodo importante e mai risolto. È legittimo ritenere che sia ancora una fonte di conflittualità, alimentata e complicata da **dispute relative ai diritti di proprietà**, alle conquiste di guerra, ai diritti negati dei profughi che fanno rientro.

L'*Asian Development Bank* traccia un quadro ancora più complicato, indicando come punto critico i **rapporti di mezzadria** che "coinvolgono relazioni complesse in cui è difficile distinguere tra creditori/debitori e proprietari/mezzadri". Secondo il *rapporteur* dell'Onu Miloon Kothari, **le dispute sulla proprietà potrebbero sprofondare il paese in un nuovo conflitto**.

La maggior parte degli afgani sono *landless* o coltivano la terra in regime di mezzadria. Il 2,2 % della popolazione ne possiede il 19% del totale (dato del 2002). Per il 40% si tratta di terra incolta e inutilizzabile e per il 45% è adibita a pascolo (i cui diritti sono regolati da una legislazione assai più chiara rispetto a quella relativa ai terreni irrigui). La **proprietà privata**, dunque, finisce prevalentemente per insistere sulle poche **zone irrigue e pianeggianti**, un risicato **12-15%** del totale che un tempo costituiva però una delle aree più redditizie dell'economia primaria del paese. Si stima che in Afghanistan vi siano circa 1,2 milioni di aziende

agricole con una media di 5 ettari di terra arabile: ma il 73% dei contadini possiede meno di 5 ettari mentre il 5,4% possiede appezzamenti superiori ai 20 ettari e controlla il 30% delle terre irrigue e il 46% dei terreni umidi (*rain-fed*): solo l'11% dei terreni irrigui e il 3% di quelli umidi (sul totale del 15% coltivabile) è messo a coltura da coltivatori diretti.

Il nodo della terra è complicato dalla **legislazione** esistente, che è frammentata in diverse regolamentazioni anche consuetudinarie, e dalla complessità del sistema di proprietà individuali, collettive e pubbliche.

Un **piano di sviluppo della produttività agricola** non sembra poter prescindere da una serie di iniziative che ridiano fiducia ai contadini e rivedano con criteri di giustizia i diritti di proprietà, o quantomeno garantiscano l'accesso alla gestione, anche comunitaria (secondo gli osservatori in costante declino), del regime di irrigazione.

### Fonti:

ADB	<i>Asian Development Bank, Natural Resources and Agricultural Sector Comprehensive Needs Assessment, 2002</i>
AF	<i>Asia Foundation, Afghanistan in 2008: A Survey of the Afghan People, The Asia Foundation, October 2008, Kabul</i>
AREU/E	<i>Elections in 2009 and 2010: Technical and Contextual Challenges to Building Democracy in Afghanistan, Briefing Paper Series, November 2008, Areu, Kabul</i>
AREU/L	<i>Wiley Liz Alden, Land rights in crisis: Restoring tenure security in Afghanistan, Areu, Kabul, 2003</i>
EIU	<i>"Economist Intelligence Unit – Afghanistan", Country Report, 2007, 2008</i>
ISPI	<i>Istituto per gli studi di politica internazionale, Carati A., La Nato dopo il summit di Bucarest. Ancora alla ricerca di un ruolo, Policy Brief, aprile 2008</i>
W/AFP	<i>Agence France Press (<a href="http://www.afp.com">www.afp.com</a>)</i>
W/AP	<i>Associated Press (<a href="http://www.ap.org/">http://www.ap.org/</a>)</i>
W/AO	<i>Afgana.org (<a href="http://www.afgana.org">www.afgana.org</a>)</i>
W/BBC	<i>British Broadcasting Corporation (<a href="http://www.bbc.co.uk/">www.bbc.co.uk/</a>)</i>
W/HRW	<i>Human Rights Watch (<a href="http://www.hrw.org">www.hrw.org</a>)</i>
W/IC	<i>Icasualties (<a href="http://icasualties.org/oef">http://icasualties.org/oef</a>)</i>
W/ICG	<i>International Crisis Group (<a href="http://www.crisisgroup.org">www.crisisgroup.org</a>)</i>
W/IHT	<i>International Herald Tribune (<a href="http://www.iht.com">www.iht.com</a>)</i>
W/LMD	<i>Le Monde Diplomatique (ed. italiana) (<a href="http://www.monde-diplomatique.it/">www.monde-diplomatique.it/</a>)</i>
W/M	<i>Merip.org (<a href="http://www.merip.org">www.merip.org</a>)</i>
W/L22	<i>Lettera22 (<a href="http://www.lettera22.it">www.lettera22.it</a>)</i>
W/NW	<i>Newsweek (<a href="http://www.newsweek.com">www.newsweek.com</a>)</i>
W/KT	<i>Khaleeji Times (<a href="http://www.khaleejtimes.com">www.khaleejtimes.com</a>)</i>
W/UNAMA	<i>UN Assistance Mission in Afghanistan (<a href="http://www.unama-afg.org/">http://www.unama-afg.org/</a>)</i>
W/WP	<i>The Washington Post (<a href="http://www.washingtonpost.com">www.washingtonpost.com</a>)</i>
Crisis Monitoring Group del CeSPI	<i>Riunione dedicata all'Afghanistan del 10 dicembre 2008</i>



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



## La produzione di oppio in Afghanistan

A cura dell'ISPI (Istituto per gli Studi di Politica Internazionale)

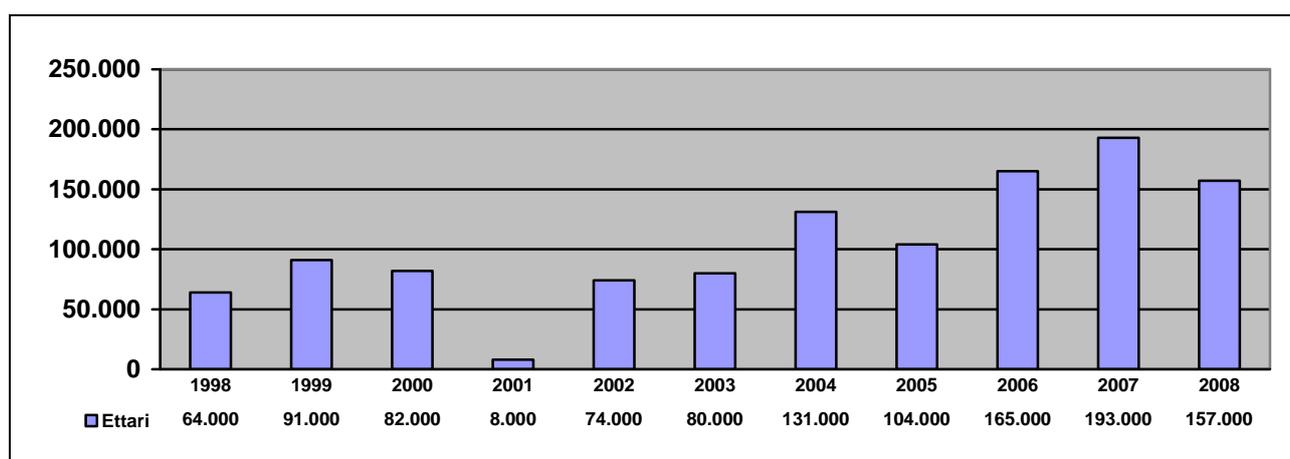
La produzione di oppio in Afghanistan rappresenta il maggior settore dell'economia nazionale. Il 2008 ha registrato un lieve calo nella produzione, le cui cause tuttavia non sono tutte riconducibili al miglioramento delle condizioni del paese. L'economia dell'oppio è legata a doppio filo con l'insurrezione ed è infatti concentrata nelle zone sud-occidentali, nelle quali vi è una forte presenza dei talebani. Il narcotraffico costituisce dunque la principale sfida per la normalizzazione del paese, non solo sul piano economico ma anche sul piano politico.

### Il calo della produzione di oppio nel 2008

L'Afghanistan è il maggior produttore mondiale di oppio, con circa il **90% della produzione totale** (93% secondo i dati aggiornati al 2007). La coltivazione di papavero da oppio riveste dunque un ruolo centrale nell'economia del paese: nel 2008 il totale dei proventi dei coltivatori è stato di circa 732 milioni di dollari, pari al 7% del Pil dell'Afghanistan (nel 2007 è stato addirittura superiore, ovvero circa il 13%). Ma il dato ancor più significativo è che **l'esportazione di oppio è pari a circa la metà del Pil**: nel 2007 il valore delle esportazioni è stato di circa 4 miliardi di dollari, pari al 53% del Pil (per il 2008 i dati non sono ancora disponibili).

Quella legata alla coltivazione del papavero da oppio è **un'economia diffusa capillarmente in modo particolare nelle zone sud-occidentali** del paese e coinvolge un consistente numero di famiglie: circa mezzo milione nel 2007, scese a circa 366.000 nel 2008, per un totale di circa 2.4 milioni di persone (oltre il **10% della popolazione**).

Fig. 1 – Coltivazione di papavero da oppio in Afghanistan 1998-2008

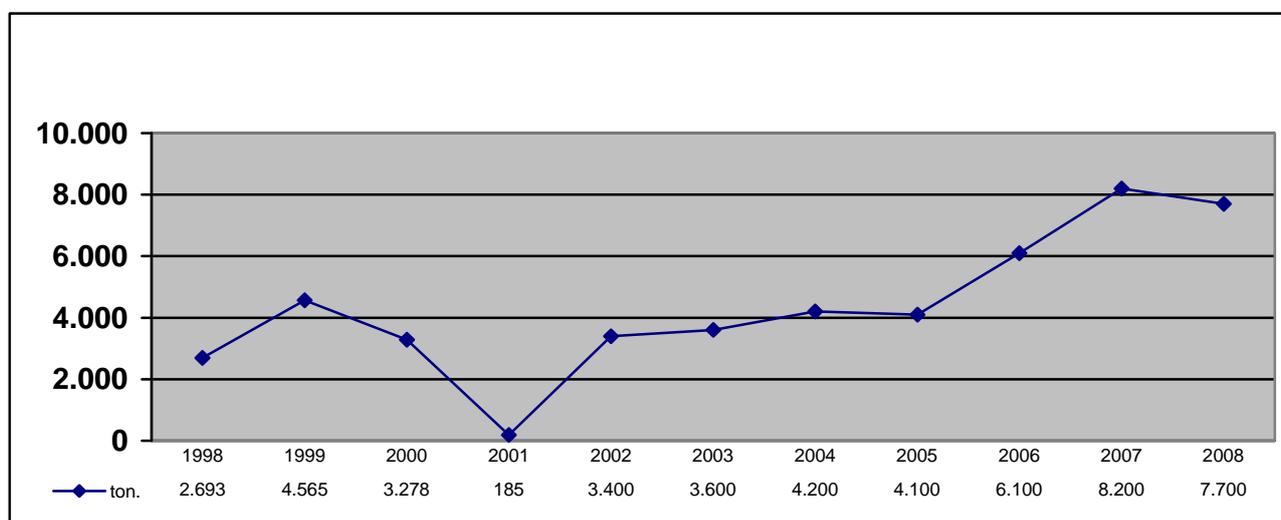


Secondo i dati forniti dall'*Afghanistan Opium Survey 2008* curato dalle Nazioni Unite, **nel 2008 si è registrato un lieve calo della produzione**:

- In primo luogo, è diminuita la **superficie dei terreni dedicati alla coltivazione di papavero da oppio: da 193.000 ettari nel 2007 a 157.000 ettari nel 2008**, pari ad un calo percentuale del 19%.
- In secondo luogo, è diminuita la **produzione di oppio: dalle 8.200 tonnellate del 2007 alle 7.700 tonnellate del 2008**, pari ad un calo percentuale del 6%.
- In terzo luogo, sono aumentate le **province classificate come *poppy-free*** (nelle quali la coltivazione di papavero da oppio è assente o insignificante in termini quantitativi): su 34 province complessive, quelle "prive" di coltivazione di papaveri sono passate da **13 nel 2007 a 18 nel 2008**.

Nella storia dell'Afghanistan, **il 2007 ha registrato il record di produzione di oppio** sia sul piano della superficie adibita alla coltivazione di papavero sia sul piano della quantità prodotta. Il calo del numero di ettari dedicati alle coltivazioni verificatosi nel 2008 ha portato invece la superficie al di sotto del livello del 2007 e del 2006. Tuttavia, nonostante questa flessione, il livello di produzione rimane estremamente elevato; quello del 2008, in particolare, è secondo solo al 2007, perché a un calo del 19% delle superfici coltivate è corrisposta soltanto una riduzione del 6% della produzione, grazie a un **aumento della produttività delle coltivazioni pari al 15%** (48,8Kg per ettaro nel 2008 a fronte di 42,5Kg per ettaro nel 2007).

Fig. 2 – Produzione di oppio in Afghanistan 1998-2008



Le ragioni della diminuzione della produzione di oppio nel 2008 sono principalmente tre.

In primo luogo, un **leggero miglioramento delle condizioni di sicurezza** ha permesso un più efficace sforzo da parte del governo di Kabul, dei governatori provinciali e dell'azione internazionale – ciò è avvenuto tuttavia in maniera eterogenea sul territorio (vedi sezione successiva).

In secondo luogo si sono verificate **condizioni atmosferiche particolarmente sfavorevoli, che hanno causato siccità**. Questo secondo fattore però non deve spingere ad eccessi di ottimismo circa la lotta al narcotraffico, in quanto la coltivazione di oppio è più adatta di altre a condizioni di scarsa irrigazione. Quindi un livello di siccità come quello del 2008 potrebbe paradossalmente diventare per il futuro un incentivo a preferire la coltivazione del papavero, dedicandole sempre più terreni.

Infine si è verificato un **forte aumento del prezzo del frumento** (quasi del 200% nel 2008 rispetto al 2007), dovuto alla crisi alimentare a livello internazionale, soprattutto nei paesi in via di sviluppo. Questo fenomeno, unito al rischio di ribasso nei ricavi derivanti dall'oppio (per via di un eccesso di offerta a livello mondiale), ha incentivato alcuni coltivatori a dedicare più spazio alla coltivazione di frumento rispetto a quello dedicato al papavero.

### La distribuzione geografica delle coltivazioni nelle zone sud-occidentali

In Afghanistan, **la coltivazione di papavero da oppio è concentrata nelle province sud-occidentali del paese**. Nel 2008 le province che sono coinvolte nella coltivazione sono scese a 16 rispetto alle 21 del 2007 (sulle 34 complessive). **Il 98% delle coltivazioni è concentrato nelle 7 province a sud e a ovest del paese**: Helmand, Kandhar, Uruzgan, Zabul, Farah, Nimroz, Day Kundi. Il restante 2% è distribuito in altre 9

province nelle zone orientali e nord-occidentali; in queste tuttavia la produzione di oppio ha dei livelli poco significativi quasi trascurabili per l'economia e per gli effetti socio-politici del mercato dell'oppio.

Quella dell'**Helmand rimane di gran lunga la maggiore provincia nella produzione di oppio, con il 66% della coltivazione di tutto l'Afghanistan** (una percentuale rimasta grossomodo costante negli ultimi anni). In essa si colloca la più ampia area dedicata alla coltivazione di papavero – 103.590 ettari (la seconda è nella provincia di Kandahar con 14.623 ettari) – e si ritiene che siano pochissime le famiglie del tutto estranee all'economia collegata all'oppio. Se l'Helmand fosse uno stato, sarebbe il primo produttore mondiale di oppio.

Dal 2002 ad oggi la coltivazione di papavero da oppio nella provincia dell'Helmand è più che triplicata. Particolarmente allarmante è il dato per cui, **in controtendenza con il calo della produzione registrati nel 2008, nell'Helmand la superficie dedicata alla coltivazione di oppio è aumentata di quasi un migliaio di ettari** (da 102.770 del 2007 a 103.590 del 2008) **rispetto al 2007**. Le uniche altre due province in cui si è registrato un aumento (di poche centinaia di ettari) sono Farah e Uruzgan.

La concentrazione delle coltivazioni nella zona meridionale ed occidentale dell'Afghanistan è coerente con le **principali vie di smistamento dell'oppio verso il Pakistan e l'Iran**. La gran parte dell'oppio prodotto in Afghanistan, infatti, esce dal paese da est verso il Pakistan, dove esistono diversi laboratori per il raffinamento e la produzione di eroina. Da qui l'eroina segue principalmente due vie: la prima rientra in Afghanistan per poi passare in Iran e - attraverso la Turchia o in alcuni casi l'Iraq - raggiungere l'Europa; la seconda passa invece a sud, direttamente per l'Iran, dal quale a sua volta si dirama verso l'Africa, la penisola arabica o di nuovo a nord verso l'Europa. Una terza rotta dello smistamento dell'oppio afgano passa da nord verso il Tajikistan e da qui, attraverso i paesi dell'Asia centrale, raggiunge la Russia e di nuovo l'Europa. Naturalmente l'eroina e l'oppio si fermano in parte anche nei paesi di transito e questo ha creato particolari problemi per **l'Iran, che negli ultimi anni ha registrato un drastico aumento dell'uso di droghe fra la popolazione giovanile**.

## Il narcotraffico e l'insurrezione talebana

In Afghanistan, **fra l'economia legata alla produzione di oppio e l'insurrezione talebana esiste una relazione di reciproco sostegno**: l'economia dell'oppio finanzia l'insurrezione e gli insorti creano le condizioni perché quell'economia si sviluppi. Non stupisce, infatti, che le province nelle quali esistono le più estese coltivazioni di papavero coincidano pressoché con le zone nelle quali sono più presenti i talebani. Da questo punto di vista, l'Helmand rappresenta un caso esemplare: qui i talebani sono particolarmente attivi, sfidano con successo le operazioni delle truppe internazionali e sono arrivati a controllare 13 distretti della provincia.

**I proventi del mercato garantiscono all'insurrezione una cospicua fonte di finanziamenti**, permettendole di sopravvivere e di diffondersi, di acquistare armi e soprattutto di radicarsi nel territorio offrendo risorse e servizi. Secondo quanto dichiarato dall'*United Nations Office on Drugs and Crime*, **nel 2008 gli utili finiti nelle mani dei talebani** – derivati dalla raccolta del 2007 e dal commercio di oppio che ne è seguito – **si sono aggirati intorno ai 100 milioni di dollari**.

Nelle zone di coltivazione **i talebani trattengono circa il 10% del raccolto ai produttori**, questi ultimi in cambio si vedono garantite condizioni minime di sicurezza, protezione nello smercio e quindi i ricavi del lavoro nei campi. In alcuni casi, il mercato dell'oppio finisce per finanziare non solo i talebani ma anche i funzionari governativi. Infatti, solo il radicamento dell'insurrezione e una **corruzione diffusa** permettono ai convogli di oppio – che si muovono visibilmente nel paese e attraverso le frontiere – la libertà d'azione necessaria alla rete del narcotraffico.

**Il narcotraffico rappresenta una delle sfide maggiori per l'intervento internazionale in Afghanistan**. Anzitutto perché senza di esso l'insurrezione non sarebbe stata in grado di sopravvivere ed espandersi fino al punto di mettere a repentaglio i successi raggiunti dall'intervento militare nel 2001-2002. Ma, soprattutto, l'economia dell'oppio rappresenta una forma di sostentamento per centinaia di migliaia di famiglie, che in molti casi pur non avendo nulla a che fare con l'insurrezione e non essendo allineate ideologicamente ai talebani, non hanno alternative per provvedere alla loro sopravvivenza. **Tanto per l'insurrezione talebana quanto per l'azione internazionale il sostegno della popolazione è un fattore determinante**. Alla prima

può garantire appoggio, rifugio e la rete di informazioni necessarie al proseguimento degli attacchi. Alla seconda può invece offrire le condizioni migliori per dare legittimità al nuovo quadro istituzionale, oltre che la possibilità di isolare e contrastare l'insurrezione.

## Quali strategie per la lotta al narcotraffico

La diffusione dell'economia dell'oppio anche a settori della società estranei all'insurrezione dei talebani, unita alla strettissima relazione fra narcotraffico ed insurrezione, pone uno dei più drammatici dilemmi per la comunità internazionale impegnata in Afghanistan: da un lato, **una lotta frontale alle coltivazioni di oppio che passi attraverso la distruzione delle coltivazioni impoverirebbe una fetta enorme della società afgana**, mettendo a rischio l'intervento internazionale; dall'altro, **il livello della produzione di oppio non può essere tollerato nel medio e lungo periodo** perché, continuando a rafforzare l'insurrezione, anche in questo caso metterebbe a rischio l'efficacia dell'intervento internazionale.

Per il tipo di legami economici e sociali appena sottolineati, **non esistono facili soluzioni al problema della coltivazione di oppio**. Le principali ipotesi prese finora in considerazione e oggetto di dibattito sono **l'estirpazione**, gli incentivi verso **coltivazioni alternative** e le proposte di **legalizzare e controllare la produzione di oppio al fine di produrre medicinali**.

(a) L'**estirpazione** è stata condotta negli ultimi anni principalmente a livello locale da iniziative dei Governatori provinciali e a livello centrale dalla *Poppy Eradication Force* – entrambe supervisionate dalla presenza internazionale. Ha prodotto nel complesso risultati ambivalenti: da un lato sono aumentate le province cosiddette "poppy-free", nelle quali la produzione è scesa a livelli trascurabili; dall'altro, la produzione di oppio anche nel 2008 si è mantenuta comunque alta. Inoltre, un programma di estirpazione eccessivamente rapido e con mezzi poco attenti alle reazioni da parte dei contadini (come la diffusione di erbicidi per via aerea) garantirebbe per un verso risultati in tempi brevi ma, per un altro, rischierebbe di provocare effetti sociali, economici ed ambientali sfavorevoli alla presenza internazionale. **Nelle province meridionali i programmi di estirpazione hanno incontrato una forte resistenza da parte della popolazione** (che tende a rivolgersi ai talebani per proteggere le proprie terre) e spesso sono sfociati in attentati alle forze di polizia e ai funzionari addetti a tali programmi.

(b) Gli incentivi a **coltivazioni alternative** rappresentano, in via di principio, la ricetta più indolore. Il territorio può essere sfruttato per la produzione di altri prodotti (la coltura dei quali in alcuni casi è già sviluppata: grano, uva, meloni, cotone, cumino) – ma è necessario un intervento complessivo e inevitabilmente lungo che preveda investimenti ingenti nelle infrastrutture, miglioramento della rete idrica per l'irrigazione, distribuzione di sementi, nonché incentivi economici e fiscali alla conversione delle coltivazioni nei campi.

(c) Il progetto **Poppy for Medicine** – basato sugli studi promossi dal *Senlis Council* – prevede l'utilizzo delle coltivazioni di papavero per la produzione di medicinali a base di oppio come la morfina, venendo così incontro anche alla domanda crescente proveniente dai paesi in via di sviluppo. Il valore principale di questa soluzione è sostanzialmente quello di poter neutralizzare il narcotraffico evitando di estirpare le piantagioni – quindi salvaguardando le economie famigliari dei coltivatori. La produzione di morfina, da svolgere direttamente in Afghanistan secondo un processo di legalizzazione progressiva delle coltivazioni, sosterebbe lo sviluppo dell'economia nazionale e costituirebbe una cospicua fonte di entrate per lo stato. Necessiterebbe nondimeno di uno stretto controllo sul piano amministrativo e della vigilanza sulle coltivazioni.

Come ha evidenziato il documento della Banca Mondiale intitolato *"Afghanistan: Economic Incentives and Development Initiatives to Reduce Opium Production"*, va infine sottolineato che ogni strategia di contrasto alla produzione di oppio non può essere che una **strategia olistica**. Questa deve tenere conto anzitutto del contesto socio-culturale dell'Afghanistan e delle condizioni economiche particolarmente difficili in cui vivono i coltivatori (effettivi e potenziali). E deve inoltre essere concepita come parte integrante del più generale progetto di *state-building*, quindi dello sforzo per creare condizioni politiche e di sicurezza migliori. Infatti, la lotta al narcotraffico può risultare efficace solo se tiene conto dei diversi piani coinvolti: **il piano economico**, con la lotta alla povertà, gli incentivi a coltivazioni alternative e gli investimenti in infrastrutture; **il piano politico**, con il rafforzamento del governo centrale e della sua legittimità agli occhi della popolazione; **il piano culturale**, facendo leva sul rispetto della legalità, ma anche sulle tradizioni religiose che vietano la produzione e il consumo di droga (la più diffusa ragione che avanzano i coltivatori che si rifiutano di coltivare oppio è per l'appunto l'osservazione dei precetti islamici); **il piano amministrativo**, il quale deve garantire controlli e sanzioni efficaci; **il piano militare**, nel contrasto all'insurrezione dei talebani e, soprattutto, alla loro capacità di controllare il territorio.

**Fonti**

ICG, *Countering Afghanistan's Insurgency: No Quick Fixes*, International Crisis Group – Asia Report. N°123, November 2007.

ICG, *Afghanistan: The Need for International Resolve*, International Crisis Group – Asia Report. N°145, February 2008.

OEDT, *Relazione annuale 2008*, Osservatorio Europeo delle Droghe e Tossicodipendenze.

*Poppy for Medicine*, <http://www.poppyformedicine.net/>

Senlis Council, *Feasibility Study on Opium Licensing in Afghanistan*, September 2005.

Senlis Council, *Impact Assessment of Crop Eradication in Afghanistan and Lessons Learned from Latin America and South East Asia*, January 2006.

Senlis Council, *Poppy for Medicine*, June 2007.

Senlis Council, *Afghan Poppy for Medicine Projects. An Economic Case Study*, November 2007.

UNODC, *Afghanistan Opium Survey 2008*, United Nations Office on Drugs and Crime.

UNODC, *World Drug Report 2008*, United Nations Office on Drugs and Crime.

World Bank, *Afghanistan. Economic Incentives and Development Initiatives to Reduce Opium Production*, World Bank Department for International Development, February 2008.

**Fonti giornalistiche**

Economist,

Financial Times,

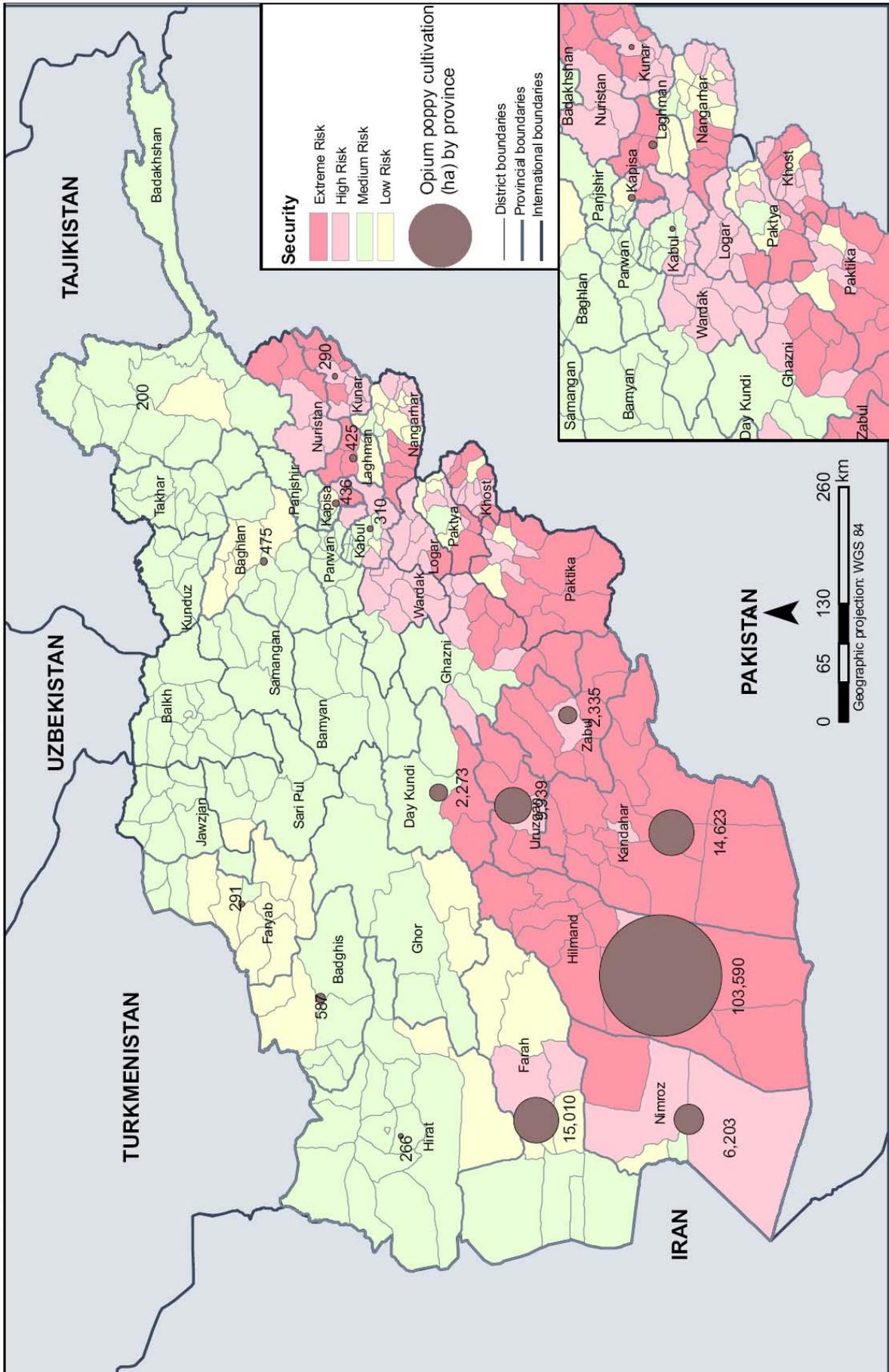
Guardian,

International Herald Tribune,

New York Times,

The Times

Security map ( as at 12 June 2008) and opium poppy cultivation in Afghanistan by province, 2007-2008



Source security map: UNODC  
 Source cultivation: Government of Afghanistan - National monitoring system implemented by UNODC  
 Note: The boundaries and names shown and the designations used on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations



## Ultimi dossier del Servizio Studi

94	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1342 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, recante misure urgenti in materia di semplificazione normativa”
95	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1341 “Conversione in legge del decreto-legge 27 gennaio 2009, n. 3, recante disposizioni urgenti per lo svolgimento nell’anno 2009 delle consultazioni elettorali e referendarie.
96	Dossier	Arabia Saudita
97	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1360 “Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernente l’elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all’Italia”
98	Schede di lettura	Disegni di legge AA.SS. nn. 451, 751, 795, 861 e 1348 “Disposizioni in materia di <i>stalking</i> ”
99	Dossier	Disegni di legge AA. SS. nn. 601, 711, 1171 e 1198 in materia di professione forense.
100	Dossier	Difesa servizi S.p.A.
101	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 1078-A “Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2008”
102	Dossier	La presidenza italiana del G8 e le prospettive della <i>governance</i> mondiale. Selezione di pubblicistica
103	Dossier	Conferenza mondiale contro il razzismo "Durban II" (Ginevra, 20-24 aprile 2009)
104	Dossier	La disciplina del testamento biologico in alcuni Paesi (Francia, Germania, Paesi Bassi, Regno Unito, Spagna, Stati Uniti)
105	Dossier	Perù
106	Documentazione di base	Materiali sulla scuola primaria
107	Dossier	Disegni di legge AA.SS. nn. 1193, 1361 e 1437. Impiantistica sportiva

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo [www.senato.it](http://www.senato.it), seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".