



L'introduzione del sistema democratico a Timor Est. Una via verso la riconciliazione?

DR. MATTEO TONDINI*

La missione delle Nazioni Unite a Timor Est ha rappresentato un esempio di complessa missione di pacificazione comportante, per le autorità internazionali, l'assunzione di completi poteri di Governo. Nel corso dell'intervento internazionale nel Paese (dal 1999 ad oggi), la transizione all'indipendenza è stata caratterizzata da un ulteriore passaggio verso un sistema democratico di matrice occidentale, opportunamente introdotto dai funzionari UNTAET (*United Nations Transitional Administration in East Timor*). La nostra riflessione riguarderà l'effettiva implementazione di tale sistema e la proposizione, più che la risoluzione, limitata dalla necessaria brevità dello scritto, di delicati quesiti sulla diffusione, talvolta coattiva, del sistema democratico nelle amministrazioni internazionali svolte sotto l'egida delle Nazioni Unite.

Il motivo dell'interesse suscitato dall'argomento in questione si rinviene nelle generali

prospettive che esso genera in tema di sviluppo della prassi internazionalistica gravitante attorno ai temi del *peacekeeping*. Assieme va considerata l'importanza rivestita da un argomento di assoluto rilievo per coloro che sono stati o saranno impegnati professionalmente nel corso di *Peace Support Operations* (PSOs), in quanto la capacità stabilizzatrice dello "strumento democratico" necessita, per poter essere realizzata, di un'altrettanta sostanziale e fattiva realizzazione sul campo, in modo da trasmettere alle costituenti autorità locali una solida base su cui fondare in seguito le proprie autonome istituzioni amministrative.

Background storico

Citando brevemente l'evoluzione delle missioni delle Nazioni Unite a Timor Est, all'UNTAET (*United Nations Transitional Admini-*

* Dott. in Giurisprudenza, Università degli Studi di Macerata. L'articolo costituisce un riadattamento del testo avente lo stesso titolo e presentato come tesina di metà corso il giorno 3 Febbraio 2003 presso l'ISSMI (Istituto Superiore di Stato Maggiore Interforze), Centro Alti Studi per la Difesa, Roma, dove l'autore sta conseguendo il Master in Studi Internazionali Strategico Militari



stration in East Timor), ovvero la Missione Amministrativa delle Nazioni Unite a Timor Est, si riconosce un ruolo fondamentale. Essa rileva INTERFET, la *coalition of the willing* di mandato ONU e comando australiano (1) nata all'indomani dell'esplosione delle violenze post elettorali, e viene sostituita, con il raggiungimento dell'indipendenza di Timor Est nel maggio 2002, dall'UNMISSET, *United Nations Mission of Support in East Timor* (2). A differenza delle altre missioni citate, INTERFET costituisce un'operazione condotta "sotto l'egida" delle Nazioni Unite, il cui comando militare transiterà completamente nelle mani delle autorità ONU solamente alcuni mesi dopo il suo insediamento. Essa nasce a seguito della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza 1264 del 15 settembre 1999, dove il Consiglio di Sicurezza autorizza l'invio di una forza di pace sotto comando unificato, legittimandone il mandato ai sensi del Cap. VII della Carta. Il suo mandato specificamente consisteva in *restore peace and security in East Timor, ... protect and support*

UNAMET (*United Nations Mission in East Timor*, ovvero la missione ONU di assistenza al referendum indipendentista) *in carrying out its tasks and, within force capabilities, ... facilitate humanitarian assistance operations*, mentre le truppe degli Stati partecipanti alla missione venivano legittimate *to take all necessary measures to fulfil this mandate* (3). In questa cornice giuridica, l'Italia partecipa ad INTERFET (operazione *Stabilize*) inviando un contingente di paracadutisti (costituito da personale della Brigata *Folgore* per un totale di circa 250 uomini, tra cui i Carabinieri del Reggimento *Tuscania*), Nave *San Giusto* con a bordo aliquote del COMSUBIN, e velivoli G222 e DC 9 dell'Aeronautica.

Tralasciando l'esame di UNMISSET, attuale missione di assistenza delle Nazioni Unite al neonato Stato Timorese, la nostra analisi dovrà avere per oggetto UNTAET, ovvero quella missione che ha comportato per le Nazioni Unite l'istituzione di un'amministrazione transitoria *endowed with overall responsibility for the*

(1) Per un'analisi esaustiva degli interessi australiani alle missioni di *peacekeeping* a Timor Est, cfr. Cotton J., *Peacekeeping in East Timor: an Australian perspective*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, 7 June 1999

(2) UNMISSET viene istituita dall'UNSCR 1410 (2002), *on the Establishment of the United Nations Mission of Support in East Timor* (UNMISSET), adottata all'unanimità al termine del 4534° Meeting, il 17 maggio 2002

(3) Rispettivamente UNSCR 1264 (1999) Preamble e Parag. 3-4

administration of East Timor and ... empowered to exercise all legislative and executive authority, including the administration of justice (4). Di tale missione si dovrà esaminare l'effettiva capacità democratizzatrice dei propri organi amministrativi, anche alla luce della prassi sedimentatasi nel corso delle precedenti amministrazioni internazionali. Ecco perché costituisce un'irrinunciabile premessa allo studio la ricostruzione di tale prassi.

Prassi internazionalistica

La ricostruzione della prassi internazionalistica sull'introduzione del sistema democratico non può che prendere le mosse dalle disamina delle missioni ONU ricondotte nello stesso ordine di UNTAET, ovvero di quelle missioni in cui l'amministrazione internazionale delle Nazioni Unite sia stata investita del complesso dei poteri di governo del Paese o della regione amministrata. La dottrina (5) ritiene corretto includere in quest'ultimo insieme di amministrazioni con completi poteri di Governo il progetto di Amministrazione del Libero Territorio di Trieste, l'UNTEA (*United Nations Transitional Executive Authority*) in Nuova Guinea Occidentale, l'UNITAF, UNOSOM I e II in Somalia, l'UNTAES (*United Nations Transitional Administration for East Slavonia*) e l'UNMIK, (*United Nations Mission in Kosovo*) (6). Ebbene, dallo studio effettuato dell'impianto istituzionale di que-

ste passate amministrazioni, risulta come l'introduzione formale di una struttura democratica da parte delle autorità internazionali sia stata una vera costante. Lo Statuto del Libero Territorio di Trieste delegava il Consiglio di Sicurezza al controllo di atti del Governo cittadino (7); in nuova Guinea Occidentale, il trattato firmato tra i governi di Olanda e Indonesia prevedeva la sostituzione del personale amministrativo olandese con dell'altro indipendente, ma formalmente manteneva inalterati uffici e organi amministrativi e istituzionali della dominazione coloniale, spingendosi finanche ad imporre canoni democratici nella condotta delle consultazioni elettorali (8); in Somalia, l'UNSC Res. 814 (1993) richiedeva al Segretario Generale la costituzione di una amministrazione internazionale che "faccia promuovere e progredire la riconciliazione nazionale attraverso un'ampia partecipazione di tutti i settori della società somala..." (9); in Slavonia, l'UNSC Res. 1037 ha portato alla stesu-



(4) Cfr. UNSC Res. 1272 (1999) Parag. 1

(5) Cfr. Stahn C., *International Territorial Administration in the former Yugoslavia: Origins, Development, and Challenges ahead*, in *Zeitschrift für Ausländisches öffentliches Rechts und Völkerrecht (ZaöRV)*, Vol. 61, No. 1, 2001. L'autore divide le passate missioni delle Nazioni Unite che siano state investite di poteri amministrativi in missioni di assistenza governativa, con delegazione provvisoria di poteri di governo, con completi poteri di governo. A quest'ultima categoria risulta ascrivibile l'UNTAET

(6) Si vedano le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza e i trattati istitutivi. Rispettivamente: UNSCR 16 del 10 Gennaio 1947; *Agreement between the republic of Indonesia and the Kingdom of Netherlands concerning West New Guinea (West Irian)*, 15 Agosto 1962; UNSCR 814 del 26 Marzo 1993; UNSCR 1037 del 15 Gennaio 1996; UNSCR 1244, del 10 Giugno 1999

(7) Cfr. art. 2 Statuto Permanente sul Libero Territorio di Trieste, UNSC Res. 16 del 10 Gennaio 1947, UN Doc. S/INF/2/Rev. I (II)

(8) Cfr. *Agreement Between The Republic Of Indonesia And The Kingdom Of The Netherlands Concerning West New Guinea (West Irian)*, New York, 15 Agosto 1962, artt. IX, XVIII

(9) Cfr. UNSC Res. 814 (1993), art. 4(d)

ra di accordi col Governo Croato per la definizione di ogni singola riforma dell'apparato amministrativo ad opera dell'UNTAES (10); in Kosovo, l'UNMIK Regulation 2001/9, che dà vita al *Constitutional Framework*, ha introdotto un apparato istituzionale di matrice democratica, con un'Assemblea, un Governo, una Presidenza (11). Questo costante utilizzo di apparati amministrativi democratici riflette una più globale tendenza "democratizzatrice" che investe l'intera comunità internazionale, dove il sistema democratico appare ormai un'identità di riferimento per i Paesi che ne godono e suscita la rispondenza degli impianti giuridici – istituzionali di tali Paesi a valori comuni (12).

Sviluppo formale o effettivo del sistema democratico?

Simili teorizzazioni possono essere suscettibili di un'ulteriore valutazione in merito all'effettivo spiegamento di siffatte tendenze nell'opera dei responsabili ONU nelle missioni indicate. Ad un'analisi dei reali poteri detenuti dalle autorità internazionali risulta infatti una concreta distorsione del tradizionale modello democratico, mutato in un fascio di dichiarazioni formali alle quali solitamente seguono apparati amministrativi dominati da una scarsa separazione dei poteri e soprattutto dalla mancanza di una responsabilità in capo ad alcuna autorità statale. Solo per riferirci alle missioni riportate poc'anzi, lo Statuto del Libero Territorio di Trieste delegava il Consiglio di Sicurezza per tutta una serie di penetranti poteri esecutivi che vincolavano di fatto l'autorità governativa; l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, nella Risoluzione 2504 del 19 Novembre 1969, legittimò il referendum indipendentista in Nuova Guinea Occidentale tenutosi senza il rispetto del

principio *one man, one vote*; l'UNMIK rappresenta forse il più vistoso episodio di ingerenza governativa nell'attività degli organi legislativi e giudiziari. Basta far riferimento alla nomina e revoca dei magistrati, alla scarsissima partecipazione locale al processo decisionale, all'indecisione iniziale sul sistema delle fonti normative ecc (13).

L'esame degli organi amministrativi ONU istituiti a Timor Est sembra rivelare un prosieguo di tale tendenza dicotomica, dove, ad una amministrazione transitoria che dovrebbe *establish(ed) the basic elements of its administrative structure* (14) si contrappone la tesi di quanti ne ravvisano *a pre – constitutional monarch(y) in a sovereign kingdom* (15). Onde meglio verificare la bontà di simili affermazioni, è opportuno analizzare più da vicino tali organismi e la portata della loro influenza nei confronti delle istituzioni formatesi a seguito del successivo insediamento delle autorità locali.

Analisi della normativa emanata

Per ciò che concerne l'apparato giudiziario, notiamo come la nomina e la rimozione dall'ufficio di giudici e procuratori sia fortemente condizionato dal giudizio del Rappresentante Speciale del Segretario Generale delle Nazioni Unite (SRSG), suprema autorità amministrativa internazionale nel Paese (16). Sul piano legislativo, i regolamenti emanati dall'SRSG hanno il potere di emendare, abrogare, innovare e disciplinare qualunque materia, ponendosi cioè all'apice della gerarchia delle fonti normative del Paese (17). Questa decisa superiorità della legislazione internazionale a quella interna è direttamente sostenuta nella risoluzione del Consiglio di Sicurezza che conferisce il mandato all'UNTAET (18). Espressione del

(10) Cfr. UNSC Res. 1037 (1996) art. 11(b)

(11) Cfr. UNTAET Regulation 2001/9, del 15 Maggio 2001, cap. 9

(12) Cfr. Barnes S. H., *The Contribution of Democracy to Rebuilding Postconflict Societies*, in *American Journal of International Law(AJIL)*, Vol. 95, No. 1, 2000, pag. 87

(13) Rispettivamente cfr. art. 2 Statuto Permanente sul Libero Territorio di Trieste, approvato con la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza 16 del 10 Gennaio 1947, UN Doc. S/INF/2/Rev. I (II); art. XXIV UN General Assembly Res. 2054 (1969); UNMIK Regulations 1999/7, 2000/1, 1999/24.

(14) *Report of the Secretary-General*, 9 August 1999, *on the Transitional Administration in East Timor*, S/2000/53, par. 2

(15) Cfr. Chompra J., *The UN's Kingdom of East Timor*, in *Survival*, Vol. 42, No. 3, autumn 2000, pag. 28

(16) Cfr. UNTAET Regulation 1999/3 *on the Establishment of a Transitional Judicial Service Commission*, del 3 Dicembre 1999

(17) Cfr. UNTAET Regulation 1999/1, del 27 Novembre 1999

(18) Cfr. UNSC Res. 1272 (1999), par. 6. Sulla ricostruzione del sistema giudiziario a Timor Est cfr. Strohmeyer H., *Collapse and Reconstruction of a Judicial System, The United Nations Missions in Kosovo and East Timor*, in *American Journal of International Law (AJIL)*, Vol. 95, No.1, 2001



potere esecutivo più che del potere giudiziario (19) risultano quegli organi di natura quasi – giudiziaria, come la *Truth Commission*, istituita in chiave riconciliativa mediante un regolamento dell'SRSG (20), particolare che rende questa commissione per lo meno atipica. Per la prima volta infatti assistiamo all'istituzione di una tale commissione di riconciliazione da parte delle Nazioni Unite, quando invece, in tutte le passate esperienze, si sono verificate ipotesi di costituzione di commissioni solo su iniziativa della classe politica o della cittadinanza locale (21).

Senza inoltrarci nella disamina delle fonti di legge, della legittimazione in capo alle autorità internazionali di apportare simili profondi mutamenti al quadro istituzionale Timorese (22), potremmo affermare fin da ora che esiste

una sorta di principio contraddittorio nell'introdurre modifiche istituzionali in senso democratico da un lato e l'accertarsi che esistano delle interferenze profonde e una non reale separazione dei poteri statuali dall'altro. Tale giudizio sembra condiviso da gran parte della dottrina, che giunge ad affermare come l'amministrazione transitoria goda di poteri assoluti (23), e possa a stento possedere una legittimazione democratica (24). Lo stesso Sergio Vieira de Mello, Rappresentante Speciale del Segretario Generale delle Nazioni Unite a Timor Est, avvalorando queste tesi assolutiste, è arrivato a rendere affermazioni negative in ordine alla capacità dell'SRSG di far coincidere un buon governo con i poteri assoluti della propria carica (25). Ancora, è lo stesso Segretario Generale che nel rapporto del 17 Aprile 2002 riporta come il

(19) *Contra*, cfr. Stahn C., *Accommodating Individual Crime Responsibility And National Reconciliation: The Un Truth Commission For East Timor*, in *American Journal of International Law (AJIL)*, Vol. 95, No. 4, 2001, pag. 959

(20) Cfr. UNTAET *Regulation 2001/10*, del 13 Luglio 2001

(21) Cfr. Stahn C., *Accommodating...*, *Supra*, Nota 19, pag. 956

(22) Per ciò che concerne la risposta a tali fondamentali interrogativi, cfr. Linton S., *Rising From The Ashes: The Creation of a Viable Criminal Justice System in East Timor*, in *Melbourne University Law Review*, Vol. 25, 2001

(23) Cfr. Chawla S., *Shaping East Timor: A Dimension of the United Nations Peacekeeping*, in *Strategic Analysis*, March 2001.

(24) Cfr. Chesterman S., *A Nation waits*, in *The World Today*, May 2001, pag. 27

(25) Per inciso: *The Un Administrator is nominated by the Secretary General with little or no consultation with those who are to be administered. Under Chapter VII of the UN Charter (...) the Administrator is authorized to impose directives and policies as well as to use force more or less at will. There is no separation of the legislative or judicial from the executive authority. There are no positive models on how to exercise such broad powers (...) The question remains open how the UN can exercise fair governance with absolute powers in societies recovering from war and oppression..* (Sergio Vieira de Mello, *How Not to Run a Country: Lessons for the UN from Kosovo and East Timor*, da: Joel C. Beauvais, *Benevolent Despotism: A Critique of U.N. State Building in East Timor*, in *N. Y. Journal of International Law and Politics*, Vol. 33, No. 4, 2001, pag. 1101)



Council of Ministers Timorese abbia provveduto a revisionare la legislazione UNTAET alla luce della nuova costituzione (26), evidenziando così la necessità di tale revisione e la mancata corrispondenza della normazione internazionale agli *standard* costituzionali timoresi.

Analizzando meglio i successivi atti costituzionali e legislativi del neo-Stato timorese (27), già la Costituzione, preparata da una assemblea costituente appositamente formata e approvata il 22 Marzo 2002 (28), riporta nel preambolo come ci si ritenga *plenamente conscientes de la necessidade de se esigir uma cultura democrática e institucional própria de um estado de direito* (29). La medesima Costituzione riflette, nella previsione dei massimi organi dello Stato, la struttura costituzionale di un moderno Paese occidentale, con una separazione netta dei poteri e la previsione delle più avanzate e ampie libertà

sociali ed economiche, oltre che di procedure di formazione e approvazione degli atti normativi del tutto corrispondenti a quelli di una moderna democrazia occidentale (30). Lo stesso Governo sembra suddiviso in numerosi ministeri e segreterie, con competenze che ricalcano perfettamente quelle dei corrispondenti organi di un qualunque paese occidentale (31). Concretamente poi, nell'implementazione di tali libertà e principi, il governo Timorese ha predisposto un piano di risanamento che coinvolge ogni ambito della pianificazione economica del Paese, prevedendo particolare attenzione per ciò che concerne la riduzione della povertà (32).

L'analisi degli atti di legge del Parlamento Timorese rimane limitata dal numero esiguo di tali provvedimenti (33). Tra le leggi emanate distinguiamo uno *Estatuto Dos Magistrados Judiciais* (34), che, oltre all'enunciazione dei

(26) Cfr. *Report of the Secretary-General on the Transitional Administration in East Timor*, 17 Aprile 1999, S/2002/432, par. 10

(27) Che ha raggiunto l'indipendenza piena nel maggio 2002, con il passaggio dei pieni poteri di governo alle autorità locali da parte dei funzionari UNTAET

(28) Nel corso di una cerimonia alla quale hanno preso parte esponenti dell'amministrazione transitoria, i leader religiosi, entrambi i candidati alla presidenza e l'SRSG (cfr. *Report of the Secretary-General on the Transitional Administration in East Timor*, 17 Aprile 1999, S/2002/432, par. 4)

(29) Cfr. *Constituição da República Democrática de Timor-Leste, preâmbulo*

(30) Cfr. *Constituição...*, *supra*, nota 29, titolo II, III, IV, V

(31) Cfr. *Governo de Timor-Leste, Decreto-lei n.º 3/2002, 20 de Setembro 2002*

(32) Cfr. *República Democrática de Timor-Leste, Programa do I Governo Constitucional*, 27 Giugno 2002. Tale programma ha costituito la garanzia per la concessione di fondi da parte delle autorità finanziarie internazionali e dei Paesi donatori. (cfr. *Report of the Secretary-General on the Transitional Administration in East Timor*, 17 Aprile 1999, S/2002/432, par. 14)

(33) Alla data del 5 Novembre 2002, solo 9 leggi ordinarie risultano emanate dal parlamento timorese, a fronte dei 75 regolamenti emanati dalle autorità internazionali sino al 20 Maggio 2002

(34) Cfr. *Parlamento Nacional*, Lei n.º 8/2002 de 20 de Setembro 2002, *Estatuto dos Magistrados Judiciais*

fondamentali principi di indipendenza, irrisponsabilità, inamovibilità, imparzialità (35), dispone la creazione di un Consiglio Superiore della Magistratura (36). Altra legge ordinaria di riferimento è forse la prima (37), che delinea le procedure per la pubblicazione degli atti normativi, specificandone assieme la tipologia (38). Continuando nell'analisi, come si evince dalla lettura della seconda legge emanata dal Parlamento Timorese (39), la legislazione UNTAET rimane perfettamente valida ed efficace, seppure adattata ai principi della nuova Costituzione (40). Potremmo quindi sopperire alla penuria normativa riscontrata rivolgendo la nostra attenzione alla legislazione UNTAET non abrogata o derogata da successivi atti di legge. Sembra peraltro che proprio gli esempi forniti rappresentino delle esplicite deroghe alla normativa emanata dalle autorità internazionali, riportando norme sulla nomina e inamovibilità dei magistrati, come sulla pubblicazione di leggi e atti normativi inferiori, in contrasto con quanto disposto dai regolamenti UNTAET trattanti gli stessi argomenti (41).

Volendo invece volgere lo sguardo all'effettivo sviluppo di siffatte garanzie e poteri, molti commentatori assicurano che alla loro previsione non corrisponda poi, nella sostanza, un'affermazione concreta (42). Ad esempio, Xanana Gusmão, ex presidente del CNRT (*National Council of the Timorese Resistance*), ed ora presidente di Timor Est, è stato eletto nell'Aprile 2002, nel corso delle prime elezioni del Paese, con l'82,7% dei consensi (43), ponendo interrogativi per ciò che riguarda il principio di rispetto delle minoranze e della loro rappresentatività negli organi statuali. Se le successive analisi confermeranno la tenden-

za al mancato consolidarsi dello sviluppo reale del sistema democratico a Timor Est, si concluderebbe che potrebbe esistere una corrispondenza tra le conseguenze generate dai poco democratici organi e poteri dell'amministrazione ONU e l'attività della nuova amministrazione Timorese. Ovvero gli insuccessi riscontrati nello sviluppo dei principi democratici del nuovo ordinamento nazionale potrebbero discendere, anche solo parzialmente, dalla mala realizzazione delle disposizioni sull'istituzione di un'amministrazione ONU rispettosa dei medesimi principi.

Una via verso la riconciliazione?

L'accertamento di un tale assunto potrebbe indirizzare la nostra attenzione verso un altro tema, quello dell'*Accountability* degli amministratori internazionali, della loro responsabilità in ordine al raggiungimento degli obiettivi assunti al momento dell'investitura. Infatti, *as an actor possessing international legal personality, the UN has rights and duties, including the right to make claims and be subject to claims* (44). Solo di recente il tema dell'*UN Accountability* sta ricevendo, soprattutto da parte della dottrina anglosassone, il rilievo che le è dovuto, attraverso dibattiti accademici e ricerche pubblicate in riviste di livello internazionale (45). Nelle opinioni dello scrivente, la necessità di una responsabilità in capo a coloro che godono di così rilevanti, se non assoluti, poteri di governo, potrebbe mettere un freno alla discrezionalità che avvolge simili figure e conferire loro un carattere, una volta per tutte, di totale indipendenza e legittimità. Il gap in termini di *Governance* (46) sarebbe così colmato da una classe politica più inten-

(35) *Ibidem*, artt. 4-7

(36) *Ibidem*, art. 8

(37) Cfr. *Parlamento Nacional*, Lei n.º 1/2002 de 7 de Agosto 2002, *Publicação dos Actos*

(38) *Ibidem*, artt. 5 e ss

(39) Cfr. *Parlamento Nacional*, Lei n.º 2/2002 de 7 de Agosto 2002, *Interpretação do Direito Vigente em 19 de Maio de 2002*

(40) *Ibidem*, artt. 1, 3

(41) Cfr. UNTAET *Regulation 1999/1 on the Authority of the Transitional Administration in East Timor*, del 25 Ottobre 1999, par. 1 e 3

(42) Cfr. Chesterman S., *A Nation...*, *Supra*, Nota 24, pag. 25 e ss

(43) Dati riportati nel sito UNTAET all'indirizzo <http://www.un.org/peace/etimor/Untaetchron.html#2002>

(44) Cfr. White N. Klaasen D., *The Un and the Protection of Human Rights in Post-Conflict Situations*, *Human Rights Law Centre, University of Nottingham*, 12-13 September 2002

(45) Il dibattito sull'esistenza, l'accertamento e l'individuazione di tali responsabilità è ancora allo stadio iniziale. Si segnalano: Verdirame G., *UN Accountability for Violation of Human Rights*, *PhD Thesis, London School of Economics, 2002* (di prossima pubblicazione presso Oxford University Press, 2002)

(46) Cfr. Wilde R., *From Danzig to East Timor and Beyond: The Role of International Territorial Administration*, in *American Journal of International Law*, Vol. 95, No. 3, July 2001, pag. 592

Annessi

Missione	Risoluzione istitutiva	Mandato	Durata
UNAMET	1246 (1999)	Organizzazione del referendum popolare, supervisione del risultato elettorale 1999	11 giugno – 25 ottobre 1999
INTERFET	1264 (1999)	Riportare pace e sicurezza a Timor Est, proteggere e supportare UNAMET nel portare a termine i propri compiti e, secondo le proprie capacità, facilitare le operazioni di assistenza umanitaria	12 settembre 1999 – 23 febbraio 2002
UNTAET	1272 (1999)	Istituire un'amministrazione transitoria con completi poteri di governo, provvedere alla sicurezza, mantenere legge e ordine, assistere lo sviluppo dei servizi civili e sociali, assicurare la coordinazione e la distribuzione degli aiuti umanitari	25 ottobre 1999 – 20 maggio 2002
UNMISSET	1410 (2002)	Provvedere all'assistenza di tutte le strutture amministrative critiche per il funzionamento e la stabilità politica di Timor Est, provvedere ad un servizio di law enforcement e pubblica sicurezza ad interim per l'assistenza alle forze di polizia locali, contribuire al mantenimento della sicurezza interna ed esterna di Timor Est	20 maggio 2002 – 20 maggio 2003

Precedenti di amministrazioni ONU con completi poteri di governo

Progetto di Amministrazione del Libero Territorio di Trieste	1947
UNTEA (United Nations Transitional Executive Authority, Nuova Guinea/West Irian)	1962/64
UNITAF, UNOSOM I e II in Somalia	1991/94
UNTAES (United Nations Transitional Administration for East Slavonja)	1996/98
UNMIK (United Nations Mission in Kosovo)	1999/2003

" The Un Administrator is nominated by the Secretary General with little or no consultation with those who are to be administered. Under Chapter VII of the UN Charter (...) the Administrator is authorized to impose directives and policies as well as to use force more or less at will. There is no separation of the legislative or judicial from the executive authority. There are no positive models on how to exercise such broad powers (...) The question remains open how the UN can exercise fair governance with absolute powers in societies recovering from war and oppression.."

L'Amministratore delle Nazioni Unite viene nominato dal Segretario Generale con una piccola consultazione (*little consultation*) o nessuna consultazione (*no consultation*) con coloro che devono essere amministrati. In base al Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite (...) l'Amministratore è autorizzato a imporre direttive e *policy* così come ad usare o meno la forza. Non c'è separazione dell'autorità legislativa o giudiziale da quella esecutiva. Non ci sono modelli cui ispirarsi per l'esercizio dei poteri tanto ampi (...). Rimane aperta la questione su come l'ONU possa esercitare un giusto governo disponendo di poteri assoluti in società proveniente da guerre e oppressione...

Sergio Vieira de Mello
(ex Rappresentante Speciale del Segretario Generale delle Nazioni Unite per Timor Est, attuale Alto Commissario ONU per i Diritti Umani)

"many of those who teach us (democracy) never practised it in their own country"

Molti di quelli che ci insegnano (la democrazia) non la praticano mai nei rispettivi Paesi.

Xanana Gusmão
(Presidente di Timor Est, ex capo del Consiglio Nazionale di Resistenza Timorese)

samente propensa a conferire un'efficacia reale a quei sistemi democratici in nuce che gli stessi amministratori starebbero costruendo.

Ogni responsabilità necessita però, per essere accertata, di parametri di riferimento cui l'attività degli amministratori possa essere confrontata, non risultando altrimenti possibile stabilire ove essa sorga e quali limitazioni tollerati. Potrebbe inoltre delinearsi attraverso la preparazione di codici di riferimento in *stand – by*, corpi di norme immediatamente applicabili in casi di *peace – building operations*, capaci di prevedere un regime di

responsabilità anche per gli stessi componenti della missione internazionale ivi realizzata (47).

La riconciliazione delle società post – belliche, quale, nella fattispecie, quella Timorese, nasce soprattutto mediante l'effettiva implementazione dei principi che sostengono la fragile impalcatura amministrativa internazionale. Tali principi democratici, applicati con successo, genereranno un'altrettanto democratica amministrazione locale, figlia dell'impianto istituzionale ricevuto. La riconciliazione passa anche attraverso il rispetto delle tradizioni giuridiche e istituzionali del paese amministrato: come esse possano comporsi con questa sorta di "democrazia d'esportazione" è il più arduo dei compiti affidati alle future *Peace Support Operations* (48). Lo stesso neo presidente Xanana Gusmão, durante il discorso di inizio anno, si è pronunciato aspramente contro *who is hungry for values (...)*, denunciando come "*many of those who teach us (democracy) never practised it in their own country*" e proseguendo in tema di diritti umani dichiarando che *many of those remind us of them forget the situation in their own countries* (49). Oggi la dottrina si dimostra più sensibile a simili ragioni, giungendo ad affermare come *political values cannot simply be transfused or imposed* (50) *on the basis that some cultures are not rational or civil enough to govern themselves* (51). Oltretutto, i profondi cambiamenti istituzionali apportati a Timor Est inevitabilmente condizionano e condizioneranno lo sviluppo politico ed economico della regione indonesiana, stretta tra l'adeguamento del proprio impianto giuridico e istituzionale a quello stabilito dalle autorità internazionali o l'inevitabile isolamento, tantopiù che le maggiori organizzazioni finanziarie mondiali e la stessa Unione Europea si sono prodigate per l'introduzione di questo nuovo sistema democratico, finanziando la nascita di consigli di villaggio o sub-distrettuali fin dai primordi della missione (52). Timor Est non ha mai avuto esperienza di

un governo indipendente e democratico. Le Nazioni Unite possono aver trovato più semplice il compito di ricostruire fisicamente il Paese, piuttosto che di condurlo alla democrazia (53), ma esse sono state investite di un ulteriore compito implicito: quello dell'*utilizzo di questo sistema come strumentalmente ordinato alla pacificazione e alla riconciliazione della regione*, secondo una tendenza che vede ormai il passaggio da una *democrazia d'esportazione* ad una *democrazia di stabilizzazione*. Gli effetti comunque tardano a manifestarsi. ■

Nota: Le immagini del presente articolo sono del Centro Cinefoto SME

Bibliografia

- Barnes S. H., *The Contribution of Democracy to Rebuilding Postconflict Societies*, in *American Journal of International Law(AJIL)*, Vol. 95, No. 1, 2000.
- Beauvais J. C., *Benevolent Despotism: A Critique of U.N. State Building in East Timor*, in *N. Y. Journal of International Law and Politics*, Vol. 33, No. 4, 2001, pag. 1101
- Chandler D., *Bosnia: Faking Democracy after Dayton*, Pluto Press, 1999.
- Chawla S., *Shaping East Timor: A Dimension of the United Nations Peacekeeping*, in, *Strategic Analysis*, March 2001.
- Chesterman S., *A Nation waits*, in, *The World Today*, May 2001.
- Chompra J., *The UN's Kingdom of East Timor*, in *Survival*, Vol. 42, No. 3, autumn 2000.
- Linton S., *Rising From The Ashes: The Creation of a Viable Criminal Justice System in East Timor*, in *Melbourne University Law Review*, Vol. 25, 2001.
- Negri S., *Intervento delle Nazioni Unite nella crisi haitiana e il principio di legittimità democratica nell'ordinamento internazionale*, in *Interventi delle Nazioni Unite e Diritto Internazionale*, Cedam, Padova 1995.
- Stahn C., *Accommodating Individual Crime Responsibility And National Reconciliation: The Un Truth Commission For East Timor*, in, *American Journal of International Law(AJIL)*, Vol. 95, No. 4, 2001.
- Stahn C., *International Territorial Administration in the former Yugoslavia: Origins, Development, and Challenges ahead*, in, *Zeitschrift für Ausländisches öffentliches Rechts und Völkerrecht (ZaöRV)*, Vol. 61, No. 1, 2001.
- Verdirame G., *UN Accountability for Violation of Human Rights*, PhD Thesis, London School of Economics, 2002 (di prossima pubblicazione presso *Oxford University Press*, 2002)
- Wilde R., *From Danzig to East Timor and Beyond: The Role of International Territorial Administration*, in *American Journal of International Law*, Vol. 95, No. 3, July 2001.

(47) Si segnala, tra i progetti più rilevanti, *L'Applicable Law in Complex Peacekeeping Situations*, attualmente in fase di realizzazione presso

I' Irish Centre for Human Rights, Galway, Irlanda

(48) Sul tema cfr. Chandler D., *Bosnia: Faking Democracy after Dayton*, Pluto Press, 1999

(49) Cfr. Cfr. Chesterman S., *A Nation...*, *Supra*, Nota 24, pag. 26

(50) Cfr. Traub J., *Inventing East Timor*, in *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 4, July-August 2000, pag. 87

(51) Cfr. Chandler D., *Bosnia: ...*, *Supra*, Nota 48, pag. 3

(52) L'IDA, l'associazione della Banca Mondiale per lo sviluppo internazionale, amministratrice del fondo fiduciario per Timor Est, ha siglato un *Grant Agreement of the Community Empowerment and Local Governance Project* che ha avuto come atto iniziale proprio la costituzione di tali consigli. Ciò ha significato l'introduzione di una forma di democrazia e di auto determinazione locale (cfr. Chawla S., *Shaping...*, *Supra*, Nota 23, pag. 2297). L'UE ha destinato dall'Agosto 1999 in poi circa 137.5 milioni di euro in finanziamenti di supporto alla missione a Timor Est. (dati disponibili al sito UE http://europa.eu.int/index_it.htm)

(53) Cfr. Traub J., *Inventing...*, *Supra*, Nota 49, pag. 75