



### OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DI SICUREZZA E I DIRITTI UMANI N. 4/2021

## 2. IL MYANMAR ALLE NAZIONI UNITE, FRA CONSIGLIO DI SICUREZZA E ASSEMBLEA GENERALE

### 1. *Note introduttive*

La drammatica situazione in cui è precipitato il Myanmar dopo il colpo di Stato del 1° febbraio 2021 è costantemente oggetto di attenzione da parte della comunità internazionale. Il Paese è tornato sotto il controllo dei militari, che, contestando le elezioni tenutesi nel novembre 2020, hanno impedito la prima riunione del Parlamento prevista nel giorno del *golpe*, hanno di nuovo proceduto all'arresto del *Counsellor of State*, Aung San Suu Kyi, e del Presidente dell'Unione, Win Myint; hanno sostenuto, in tal modo, l'ascesa del comandante in capo delle Forze armate (*Tatmadaw*), gen. Min Aung Hlaingh. Il quale, dopo la dichiarazione dello stato di emergenza per un anno, operata dal vice-presidente, Myint Swe, attraverso una forzatura degli artt. 417 e 418 della Costituzione, ha proclamato la nascita dello *State Administrative Council* (SAC) ed avvocato a sé il potere legislativo, l'esecutivo e il giudiziario. Dal 1° agosto, il SAC è stato sostituito da un governo di transizione guidato sempre dal gen. Hlaingh e lo stato di emergenza prorogato al 2023, quando sarebbero promesse nuove elezioni.

La violenza inaudita che ha accompagnato i fatti appena descritti e che non accenna a ridursi, innescata su un tessuto sociale composto da 135 minoranze etniche (di cui una ventina armate), mai realmente integrate e di cui la tragedia dei Rohingya ne rappresenta l'acme, ed incidente per di più su una economia già in caduta libera nonché su una disastrosa gestione della pandemia da COVID-19, ha causato una *«human rights catastrophe that shows no signs of abating»*, come descritto nell'ultimo rapporto che l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, Michelle Bachelet, ha presentato a Ginevra lo scorso 23 settembre ([A/HRC/48/67](#), 16 settembre 2021, punto 75).

Nelle considerazioni che seguono, si intende verificare come la questione del Myanmar sia gestita, alla luce delle norme di riferimento e della prassi, tanto a livello del Consiglio di Sicurezza quanto a quello dell'Assemblea Generale, in questo secondo contesto sotto lo specifico profilo dell'esame delle credenziali dei delegati con l'obiettivo di prefigurare gli sviluppi futuri.

### 2. *Il Consiglio di Sicurezza alla prova del Myanmar*

L'analisi dell'operato del Consiglio di Sicurezza (CdS), a partire dalla crisi dello scorso febbraio, evidenzia la convocazione di un discreto numero di incontri informativi e

ricognitivi per discutere della situazione in Myanmar, in linea con quanto accaduto negli anni passati; incontri ai quali però non ha fatto seguito alcuna decisione sostanziale. Da febbraio ad agosto, infatti, si sono tenuti 8 *meeting*, due dei quali nella cd. *Arria-formula* (il 9 aprile e il 29 luglio). Alle 6 riunioni, svoltesi, nell'ordine, il 2 febbraio, il 5 e il 31 marzo, il 30 aprile, il 18 giugno e il 17 agosto 2021, tutte in videoconferenza chiusa tranne l'ultima, in presenza, ha sempre preso parte l'inviato speciale per il Myanmar, Christine Schraner Burgener, [nominata](#) dal Segretario Generale Guterres il 26 aprile 2018, che ha relazionato circa gli sviluppi della situazione. Va sottolineato che, nel mese di maggio, sotto presidenza cinese, non vi sono state iniziative connesse. In ogni caso, l'interesse verso gli accadimenti birmani, le consultazioni anche informali e le dette riunioni non hanno prodotto, fin qui, decisioni ascrivibili al dettato del Cap. VI della Carta né del cap. VII e neppure del cap. VIII, ma hanno generato solamente le dichiarazioni indicate di seguito. Dal tenore generale di codeste, in disparte delle espressioni di allarme per gli avvenimenti e per le detenzioni arbitrarie, della condanna delle atrocità nei confronti della popolazione e del sostegno verso una transizione democratica, si evince una sostanziale impossibilità di convergere su iniziative più concrete. Si tratta del *Press Statement* del 4 febbraio 2021 ([SC/14430](#)), del *Presidential Statement* del 10 marzo 2021 ([S/PRST/2021/5](#)) e di ulteriori *press element* successivi ai due *private meeting* del 1° e del 30 aprile 2021 (rispettivamente [qui](#) e [qui](#)), all'esito dei quali il regolamento interno (art. 55) dispone la diffusione, appunto, di note per la stampa (*communiqué*). Che tali esternazioni siano potute avvenire solo con il consenso di tutti i membri del CdS lo garantiscono anche le linee-guida per i lavori dell'organo consigliere stabilite per gli incontri informali in videoconferenza, diffuse dalla presidenza estone nel maggio del 2020 a seguito dell'emergenza pandemica. Infatti, al punto 21 delle linee-guida si chiarisce che «[t]he President will orally deliver any agreed elements for the press» e, al punto 23 che «In the absence of objections, the adoption of presidential statements that have been electronically agreed upon by consensus following a non-objection procedure of no less than 24 hours will be announced by the President during an open video teleconference meeting» (S/2020/372, richiamate espressamente dalla presidenza britannica nelle lettera del 3 febbraio 2021, S/2021/106). Del resto, anche il Rappresentante Permanente del Regno Unito, nel corso della conferenza stampa del 5 marzo 2021, ha ribadito che il *Press Statement* del 4 febbraio è stato adottato all'unanimità dei membri, compresi Russia, Cina, India e Vietnam, per la prima volta da dieci anni su tali *dossier*.

Ed in effetti, il caso Myanmar è stato ricorrentemente sul tavolo di discussione del CdS (a causa della sua travagliata storia che gli è valso l'appellativo di “*unfinished nation*”), ma in un solo caso si raggiunse la maggioranza prescritta per addivenire ad una risoluzione: ci si riferisce alla [raccomandazione](#) del 10 aprile 1948, inviata all'Assemblea Generale ai sensi dell'art. 4, par. 2, della Carta, per l'ammissione dell'allora Unione della Birmania fra i membri delle Nazioni Unite (avvenuta poi il 19 aprile 1948), approvata con l'astensione della sola Argentina. Da quel momento, non è più stato possibile, in seno al Consiglio, superare il veto di alcuni dei membri permanenti per assumere deliberazioni in alcuni momenti drammatici per il Paese. Emblematico resta il caso del progetto di risoluzione del 12 gennaio 2007 ([S/2007/14](#)), proposto da Regno Unito, Repubblica d'Irlanda e Stati Uniti, il quale, richiamando quale base giuridica le risoluzioni 1325 (2000) su “*Women and Peace and Security*”, 1612 del 25 luglio 2005 su “*Children and Armed Conflict*”, 1265 del 17 settembre 1999, 1296 del 19 aprile 2000 su “*Protection of Civilians in Armed Conflict*”, nonché il *Presidential Statement* del 28 novembre 2006, e facendo riferimento ai buoni uffici del Segretario Generale (Kofi Annan, fino al dicembre 2006), alle missioni del Vice Segretario Generale Gambari, delle Agenzie specializzate operanti sul territorio e dell'ASEAN, sollecitava la cessazione degli

attacchi militari contro i civili nelle regioni delle minoranze etniche, in particolare per porre fine alle connesse violazioni dei diritti umani (compreso lo stupro diffuso e altre forme di violenza sessuale praticate dai membri delle forze armate) e del diritto umanitario nei confronti di persone appartenenti a gruppi etnici minoritari. La bozza, inoltre, invitava il governo del Myanmar a consentire alle organizzazioni internazionali umanitarie di operare senza restrizioni sul territorio e ad adottare misure concrete per consentire piena libertà di espressione, associazione e movimento, in specie restituendo incondizionatamente la libertà ad Aung San Suu Kyi come a tutti i prigionieri politici e consentendo alla Lega Nazionale per la Democrazia (NLD) e altri partiti politici di operare liberamente. Questo progetto fu bocciato dal voto contrario della Cina, della Federazione Russa e del Sud Africa, con l'astensione di Congo, Indonesia e Qatar, nel corso della [riunione n. 5619 del Consiglio](#) cui fu ammesso a partecipare il Rappresentante Permanente del governo birmano, Kyaw Tint Swe, ai sensi dell'art. 37 delle *Provisional Rules of Procedure* del Consiglio stesso. Nel corso dell'anno, si riuscì ad adottare solo un *Presidential Statement* ([S/PRST/2007/37](#), 11 ottobre 2007) in cui si deplorava fortemente l'uso della violenza contro le manifestazioni, sottolineando l'importanza del rilascio dei prigionieri politici; e un altro analogo fu concordato l'anno successivo (2 maggio 2008, S/PRST/2008/13), in vista del *referendum* del 29 maggio per approvare la nuova [Costituzione](#) (a cui, per inciso, si lavorava dal 1993 e a norma della quale il 25% dei membri del Parlamento - *Pyidanungsu Hluttaw* - sono direttamente nominati dal capo delle Forze armate), in cui si chiedeva al governo un impegno a garantire una consultazione libera ed equa, stabilendo le condizioni per un processo inclusivo e credibile.

Si è voluta richiamare l'esperienza del 2007, che, si ripete, resta l'unica circostanza in cui sia stato messo ai voti un *draft resolution* specifico sul Myanmar, in quanto le argomentazioni addotte all'epoca dal rappresentante cinese (e in parte quelle della Federazione Russa) per motivare l'apposizione del veto all'adozione della risoluzione sono, in linea di massima, le medesime invocate negli ultimi mesi dagli stessi protagonisti, a distanza di quasi 15 anni. Si legge infatti nei verbali di quella seduta che la Cina, posto l'interesse alla stabilizzazione del Myanmar, come del resto sollecitato dall'intero Sudest asiatico e dall'intera comunità internazionale, riconosceva le difficoltà, alcune delle quali definite "serie", verso una transizione democratica poiché nessun Paese è perfetto (*sic!*), ma non individuava alcuna minaccia per la pace e la sicurezza internazionali o regionali: le problematiche del Paese, infatti, erano ascrivibili alle tradizionali questioni interne di ciascuno Stato ed atenevano dunque al perimetro della sua stessa sovranità.

In modo analogo, si esprime ai nostri giorni l'Ambasciatore Zhang Jun, Rappresentante Permanente della Cina presso le Nazioni Unite, nella [dichiarazione](#) rilasciata dopo l'incontro del 31 marzo 2021 con i colleghi del CdS, ove delinea i capisaldi della posizione del proprio Paese. Ribadisce, infatti, l'interesse ad un avvicinamento delle posizioni fra le parti attraverso i canali diplomatici, nel rispetto di quattro principi-guida: la sovranità del Paese, l'indipendenza politica, l'integrità territoriale, l'unità nazionale, criteri cui sistematicamente si ispira ogni documento del CdS quando si interfaccia con Paesi in preda a rivolgimenti interni. Chiarisce poi che la pressione unilaterale e la richiesta di sanzioni o altre misure coercitive aggraverebbero solo la tensione e il confronto, complicando ulteriormente una già difficile situazione. Del medesimo tenore anche le dichiarazioni del Rappresentante Permanente russo, Ambasciatore Vassily Nebenzia, il quale, nel corso di una [conferenza stampa](#) del 30 giugno 2021, adduce senza giri di parole il principio della *domestic jurisdiction* per giustificare la non volontà di un impegno più consistente, come accadeva ai

tempi dell'era sovietica quando erano coinvolti Paesi *ex-socialisti*. Va detto, in proposito, che la Federazione Russa risulta essere titolare di importanti interessi economici in Myanmar, in particolare nell'ambito del [commercio di armi](#). Infatti, Mosca è fra i maggiori Paesi esportatori di armamenti nel Myanmar, si intende, dopo la Cina.

Appare dunque evidente che il CdS, nel caso che si sta analizzando, non potrà spingersi oltre un ruolo di mero collettore di informazioni e di promotore della negoziazione fra le parti, potendosi realisticamente escludere l'eventualità di intraprendere azioni concrete. L'impossibilità di ricorrere alle misure previste dal Cap. VII della Carta, riconducibile, almeno in parte, anche alla formulazione generica dell'art. 39 (sul quale v. R. CADIN, *I presupposti dell'azione del Consiglio di sicurezza nell'articolo 39 della Carta delle Nazioni Unite*, Milano, 2008, p. 312 ss.), che rimette ad una valutazione assolutamente discrezionale (e quindi anche politica) l'esistenza di una minaccia per la pace nelle situazioni portate all'attenzione del Consiglio, deve coniugarsi con la necessità (anch'essa di natura politica), per il medesimo, di "parlare con una sola voce", come più volte ribadito in questi mesi dal Rappresentante Permanente britannico, Ambasciatore Barbara Woodward (si veda, ad es., [qui](#)). La suddetta esigenza ha suggerito in più occasioni di rinunciare in partenza all'adozione di una risoluzione, per non incorrere nel voto contrario di almeno due membri permanenti, che ribadirebbe il consueto schema P2 (Cina e Federazione Russa) *vs.* P3 (Stati Uniti, Regno Unito, Francia). In effetti, [fonti](#) riferiscono che, anche in occasione della riunione del 17 agosto 2021, all'indomani dell'ulteriore stretta attuata dalle forze al potere il 1° agosto, si sia dovuto rinunciare ad uno *statement* comune, sulla base di un progetto britannico sul quale almeno due Stati avrebbero manifestato disaccordo. A fronte di tutto ciò, permane la ferma denuncia dell'Inviato speciale Schraner Brugener, la quale, ripetutamente e in maniera esplicita, ha sollecitato una decisione quanto meno su un *embargo* delle armi, per interrompere o contenere su livelli minimi il flusso di rifornimenti in attrezzature militari al governo golpista.

Il dato da evidenziare, in merito alla trattazione del caso, consiste nell'impegno a spostare il baricentro dell'attenzione verso una gestione regionale tramite i canali negoziali, essendo stata auspicata in maniera consistente una crescente assunzione di responsabilità da parte dell'ASEAN («*The Security Council reiterates its strong support for regional organisations, in particular the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) and its readiness to assist Myanmar in a positive, peaceful and constructive manner. It commends ASEAN's continued efforts to engage with all relevant parties in Myanmar*», cfr. *Presidential Statement* del 10 marzo 2021 cit. e, dello stesso tenore, anche i comunicati stampa successivi, citati in precedenza). Nella medesima direzione, infatti, si posiziona anche la nomina, nella detta sede, il 4 agosto 2021, di un inviato speciale nella persona di Erywan Yusof, Secondo Ministro degli Affari esteri del Brunei Darussalam (avvenuta formalmente in applicazione del terzo dei [Five-Point Consensus](#) concordati il 24 aprile 2021). Questo impegno risponde ad una chiara strategia cinese, che preferisce, sì, una trattazione locale del problema, scongiurando, tuttavia, la presenza di contingenti internazionali ai propri confini (sulla posizione cinese, si veda, ad es., M. MEZZERA, *What's China's Game in Myanmar?*, 23 April 2021, in <https://www.ispionline.it/en/pubblicazione/whats-chinas-game-myanmar-30177>).

Malgrado questa spinta, la minaccia del doppio veto russo-cinese sull'adozione di misure concrete non ha permesso neppure di prendere in considerazione una formale autorizzazione all'ASEAN, ai sensi dell'art. 53 della Carta o, come più comunemente accade nella prassi del Consiglio nel caso del coinvolgimento delle organizzazioni internazionali regionali, rientrando nell'alveo delle misure previste dal Cap. VII. Pertanto, la collaborazione dovrebbe basarsi sul [Memorandum of Understanding](#) del 2007, sul *Joint Declaration on Comprehensive Partnership* del 19

novembre 2011 e il relativo [Plan of Action](#), come aggiornato da ultimo, per il periodo 2021-2025. Deve aggiungersi, in proposito, che la capacità dell'ASEAN di svolgere un "ruolo significativo" nella risoluzione negoziale dei conflitti, soprattutto laddove si verificano gravi crisi umanitarie (come ad es. nel caso di Timor Est, oltre che dello stesso Myanmar negli anni passati), è fortemente messa in dubbio (si veda, ad es., G. WILSON, *The United Nations and Collective Security*, Milton Park, Abingdon, Oxon, 2014, pp. 194-195). Ciò tuttavia non dovrebbe impedire al CdS di procedere, attraverso un approccio progressivo nell'applicazione delle disposizioni del cap. VI, al riconoscimento formale della funzione di mediatore all'organizzazione in questione, in tal modo anche schivando qualsiasi discussione, in dottrina, fra autorizzazione e delega dei poteri del CdS, e connesse responsabilità, che sovente ricorre in tema di coinvolgimento delle organizzazioni regionali nell'applicazione di misure coercitive (sul tema, si veda, ad es., G. GAJA, *Use of Force Made or Authorized by the United Nations*, in *The United Nations at Age Fifty. A Legal Perspective*, a cura di C. Tomuschat, La Haye, 1995, pp. 39-58; E. DE WET, *Regional Organizations and Arrangements: Authorization, Ratification, or Independent Action*, in *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*, Oxford, 2015, p. 317; L. WERRES, *Un rôle élargi des organisations régionales dans le maintien et le rétablissement de la paix et la sécurité internationales? Le Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies et le recours à la coercition armée*, Louvain, 2016, <http://hdl.handle.net/2078.1/thesis:6945>).

In conclusione, né lo smantellamento di un Parlamento democraticamente eletto in un contesto di efferate violenze politiche; né le persistenti violazioni dei diritti umani, cui non giova l'impossibilità di operare da parte di numerose organizzazioni umanitarie; né il [richiamo](#) da parte di Kyaw Moe Tun alla responsabilità della comunità internazionale e, in particolare, del CdS, di proteggere il popolo birmano, evocando in tal modo il terzo pilastro della strategia avviata dal *World Summit* del 2005 ([A/RES/60/1](#), punti 138 e 139) per tutelare le vittime delle peggiori atrocità anche laddove non compaia un elemento transnazionale (va precisato che, in ogni caso, la prassi del CdS richiama costantemente il primo dei tre pilastri, vale a dire la responsabilità degli Stati di proteggere la propria popolazione, da ultimo nella Ris. 2594 (2021), del 9 settembre 2021, S/RES/2594 (2021)); né il coinvolgimento delle massime istanze giurisdizionali internazionali (in questa *Rivista* F. J. ZAMORA CABOT, M. C. MARULLO, [El Conflicto Rohingya Y Sus Proyecciones Jurídicas: Aspectos Destacados](#), 2020, pp. 461-484) sembrano rappresentare presupposti sufficienti per scalfire la difesa del principio della sovranità statale e sbloccare una decisione in Consiglio (sul limite della *domestic jurisdiction* e sugli sviluppi "corrosivi" della prassi, soprattutto quando siano implicate gravi e persistenti violazioni dei diritti umani, si veda B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*<sup>15</sup>, Padova, 2020, p. 202 ss.).

Ad ogni buon conto va sottolineato che, pur in assenza di una *country-specific resolution*, rimane valido l'appello al cessate il fuoco e alla tregua umanitaria in tutti i teatri di conflitti armati come stabilito dalla [risoluzione 2532 \(2020\)](#) del 1° luglio 2020, reiterata con qualche modifica dalla [risoluzione 2565 \(2021\)](#) del 26 febbraio 2021, in considerazione dell'emergenza pandemica da Covid-19, la quale "*is likely to endanger the maintenance of international peace and security*" (in questa *Rivista*, C. M. PONTECORVO, [In tema di impatto della pandemia da Covid-19 sulla pace e sicurezza internazionale: il contributo della risoluzione 2565 \(2021\) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite](#), 2021, pp. 568-595).

### 3. L'Assemblea Generale e il caso del Myanmar con particolare riferimento alla questione delle credenziali

Il 18 giugno 2021, l'Assemblea Generale ha adottato una risoluzione ([A/RES/75/287](#), "*The situation in Myanmar*"), in 9 punti, di ferma condanna degli accadimenti birmani.

All'origine di tale documento, fortemente richiesto da circa 50 Stati membri, fra i quali 9 facenti parte dell'ASEAN, vi sono svariati atti di denuncia della situazione, a cominciare da quella ufficialmente avanzata dal Rappresentante Permanente birmano, Kyaw Moe Tun. Si pensi, ad esempio, al suo [discorso](#) accorato del 26 febbraio 2021, proferito durante un *informal meeting* dell'Assemblea Generale, e a tutti quelli che sono seguiti, pronunciati in ogni occasione possibile, dei quali si rinviene traccia sul sito *web* della Rappresentanza Permanente, <https://www.myanmarmissionnewyork.org/permanent-representative>. Anche l'azione di numerose associazioni di civili, di studenti o parlamentari esautorati – in particolare il CRPH, *Committee Representing Pyidannungsu Hluttaw*, cioè un'assise costituita da 20 membri in rappresentanza del Parlamento mai riunitosi, ha trovato ampio risalto sui *media* internazionali, attraverso la diffusione di notizie e la documentazione dei numerosi atti di violenza perpetrati dalle forze golpiste, condotte indubbiamente ascrivibili nel perimetro delle cd. *gross violations*, per quanto l'ampiezza di tale concetto possa essere dibattuto in dottrina (ad es., N. VAN DER HAVE, *The Prevention of Gross Human Rights Violations Under International Human Rights Law*, The Hague, Berlin, 2018). E a questa vasta attività di resistenza civile fa riferimento il preambolo della risoluzione.

Il detto documento ha sollecitato, anzitutto, il rispetto dei risultati del voto del novembre 2020, l'interruzione dello stato di emergenza e la riapertura del Parlamento; ha richiesto, poi, la liberazione di Aung San Suu Kyi, del Presidente Win Mynt e di tutti i detenuti arrestati arbitrariamente; ha auspicato, inoltre, un dialogo inclusivo e costruttivo fra tutte le parti in causa, al fine di ripristinare una *governance* del Paese ispirata ai principi democratici. La risoluzione, nel sottolineare il principio della *command responsibility*, ha invitato le forze armate a fermare immediatamente ogni violenza contro manifestanti pacifici, membri della società civile, donne, giovani e bambini, nonché ad interrompere le restrizioni al personale medico, alla società civile, ai membri del sindacato, ai giornalisti ed agli operatori dei *media*, come pure le restrizioni operate su Internet e sui *social media*. Anche l'Assemblea Generale ha sottolineato, in questo documento, il ruolo fondamentale dell'ASEAN quale mediatore politico *in loco*, quale raccordo fra le parti e le stesse Nazioni Unite, attraverso la stretta collaborazione con l'Inviato Speciale del Segretario Generale, ma anche quale primario riferimento nell'assistenza umanitaria, da sbloccarsi in tempi quanto mai rapidi. Infine, non si è mancato di ribadire l'importanza di una immediata interruzione del flusso di armi dagli Stati membri verso il Myanmar.

In occasione dell'adozione di questa risoluzione, Cina e Russia hanno tenuto un atteggiamento diverso rispetto alla posizione difesa in CdS, avendo, in questo contesto, optato per l'astensione e non per il voto contrario, di cui si è fatto carico la sola Bielorussia, a fronte di 119 voti favorevoli e 39 astensioni. Fra queste ultime, si segnalano l'India, attualmente membro non Permanente del CdS, nonché Brunei, Cambogia, Laos e Thailandia, vale a dire 4 dei 9 membri dell'ASEAN che si erano fatti promotori della risoluzione.

Ad ogni buon conto, tra i tanti profili fin qui evidenziati, non ha assunto alcun rilievo, in seno al CdS, un aspetto che invece ha suscitato grande dibattito politico e istituzionale nei mesi trascorsi dal colpo di Stato, fino a diventare un nodo cruciale della questione birmana, al punto da trasformare un meccanismo di per sé stesso meramente procedurale in un aspetto sostanziale. Ci si riferisce alla rappresentanza del Paese in seno alle organizzazioni internazionali e più in particolare, nel caso di specie, al vaglio delle credenziali, al momento contese, del Rappresentante Permanente del Myanmar presso le Nazioni Unite da parte del *Credentials Committee* istituito in seno all'Assemblea Generale. Come detto, un problema del genere non si è posto per il Consiglio (per il quale le procedure di accreditamento sono

stabilite agli artt. 13-17 delle *Provisional Rules of Procedure*), in quanto il Myanmar non ne è attualmente membro non Permanente né, del resto, lo è mai stato né, nel corso delle menzionate riunioni formali, si è ritenuto di doverlo invitare ad intervenire: in questo ultimo caso, si sarebbe dovuto applicare l'art. 14 del regolamento interno, a norma del quale anche gli Stati non membri invitati a partecipare devono, non meno di 24 ore dalla prevista seduta, sottoporre le proprie credenziali al Segretario Generale, il quale le esamina e redige un rapporto che sarà approvato dal Consiglio.

La questione si è invece presentata in seno all'Assemblea Generale e va analizzata sotto un duplice profilo. Il primo, che riguarda le norme applicabili ed i soggetti coinvolti. Il secondo, che invece esamina cosa è accaduto in questi mesi e, cosa, quindi, ci si potrebbe attendere alla luce della prassi.

Gli artt. 27-29 del regolamento interno dell'Assemblea Generale – parte IV si occupano espressamente delle credenziali dei rappresentanti che compongono le delegazioni. Anzitutto vi è precisato che esse possono essere rilasciate o dal Capo di Stato o di Governo oppure dal Ministro degli Esteri (art. 27). Il *Credentials Committee*, poi, è l'organo composto da 9 membri, creato in seno all'Assemblea Generale all'inizio di ciascuna sessione ordinaria, su proposta del Presidente, cui è attribuito il compito di esaminare le credenziali e riferirne con un rapporto all'Assemblea senza ritardo (art. 28). Attualmente, sono stati eletti nel Comitato, oltre a Cina, Federazione Russa e Stati Uniti, presenti in base ad una prassi consolidata, anche Bahamas, Bhutan, Cile, Namibia, Sierra Leone e Svezia, che ne detiene la presidenza (il documento, A/DEC/76/401, non è stato ancora pubblicato mentre si scrive). Si precisa che laddove le credenziali fossero oggetto di una contestazione da parte di uno Stato membro, nelle more del rapporto del Comitato e della successiva decisione dell'Assemblea, il rappresentante conserva il proprio seggio con tutti i diritti connessi (art. 29).

Alla luce dell'art. 27, emergono due profili soggettivi da prendere in considerazione: i delegati a rappresentare lo Stato ed i legittimati – nello Stato - al rilascio della relativa qualifica. È chiaro che i primi dipendono dai secondi. Nel caso in esame, si contendono la legittima rappresentanza del Myanmar, da un lato, Kyaw Moe Tun, Rappresentante Permanente presso le Nazioni Unite, nominato il 20 ottobre 2020 e accreditato poco più tardi (cfr. [A/RES/75/19, 7 dicembre 2020](#)); dall'altro, Aung Thurein, già membro dell'esercito dal 1995 e ritiratosi qualche mese fa, sponsorizzato presso il Segretario Generale dal Ministro degli Esteri del governo a guida militare, attraverso delle lettere di cui vi è traccia in alcune fonti giornalistiche (ad es. [qui](#)) e nelle quali si afferma che il mandato di Kyaw Moe Tun è terminato il 27 febbraio 2021, per abuso dei compiti assegnati.

Per quanto riguarda invece i soggetti che si pretendono legittimati ad emettere le lettere credenziali, se ne contendono la titolarità: da un lato, il NUG, (*National Unity Government*, che alimenta un proprio sito *web*, <https://gov.nugmyanmar.org/>), nominato dal CRPH (*Committee Representing Pyidannungsu Hluttaw* citato in precedenza, <https://crphmyanmar.org/>), e composto da parlamentari estromessi appartenenti in maggioranza al partito NLD della *leader* Aung San Suu Kyi e da rappresentanti di numerose etnie, nonché supportato da un vasto movimento di dissenso fra la società civile, in particolare dal *Civil Disobedience Movement*; dall'altro lato, il governo sostenuto dall'esercito e guidato dal gen. Min Aung Hlaing, che, dal colpo di Stato, ha progressivamente accolto nella propria compagine un crescente numero di civili in sostituzione dei militari (fino al mese di luglio, la situazione è descritta [qui](#)).

Il lavoro di scrutinio del Comitato per le Credenziali, per il quale non esistono delle regole procedurali scritte, dovrà basarsi, oltre che sul regolamento interno sopra citato, sulla Ris. 396 (V) del 14 dicembre 1950, “*Recognition by the United Nations of the Representation of a*

*Member State*» (A/RES/396(V)) nonché sul parere giuridico rilasciato, su richiesta del presidente dell'Assemblea generale, dal *Legal Counsel* l'11 novembre 1970 (A/8160). La prima stabilisce che «*whenever more than one authority claims to be the government entitled to represent a Member State in the United Nations, the question should be considered in the light of the Purposes and Principles of the Charter and the circumstances of each case*» (n. 1); il secondo, pur affermando che «*[n]ormally the examination of credentials [...] is procedural matter limited to ascertaining that the requirements of Rule 27 have been satisfied*», aggiunge subito dopo che «*there have nevertheless been few instances involving claimants where the question of which claimant represents the true government of the State has arisen as a substantive issue*». In effetti, quando si incorre nei casi di contestazione delle credenziali, sarebbe assurdo ritenere che l'esame possa limitarsi ad un apprezzamento *prima facie*: è evidente, infatti, che, come nel caso di specie, sia necessario approfondire la questione, interrogandosi se il legittimo rappresentante del Myanmar sia la persona indicata dal NUG oppure quella indicata dai militari, finendo per assimilare l'*iter* in analisi ad una procedura di gradimento, *ex post*, beninteso, e non preventiva rispetto all'emissione delle credenziali come nel caso di quelle del capo di una missione diplomatica bilaterale. Il che, sia detto per inciso, rappresenta anche una discrasia rispetto all'accreditamento della missione Permanente di uno Stato membro presso le organizzazioni internazionali in generale, e quindi anche presso le Nazioni Unite: in questa fattispecie, infatti, è improprio parlare di accreditamento e lettere credenziali (che, per di più, nel caso delle missioni diplomatiche, sono di esclusiva pertinenza del Capo dello Stato), poiché di fatto si tratta di una mera informativa con la quale un Governo comunica all'organo competente (che, in ambito ONU, coincide col Segretario Generale) la composizione della missione, la qualifica dei soggetti individuati e l'estensione dei poteri conferiti (cfr. C. CURTI GIALDINO, *Diritto diplomatico-consolare internazionale ed europeo*<sup>5</sup>, Torino, 2020, pp. 241-242).

Ad ogni buon conto, la prassi è ricca di esempi di credenziali contese, a partire dal caso della Cina tra il 1949 e il 1971, del Congo nel 1960, dello Yemen nel 1962, della Sierra Leone nel 1996, dell'Afghanistan fra il 1996 e il 2001, del Madagascar nel 2009, della Guinea nel 2009-2010, della Libia nel 2011, della Guinea-Bissau nel 2012, fino ad arrivare al Venezuela fra il 2019 e il 2020 (sul tema delle credenziali contese, S. RATLIFF, *UN Representation Disputes: A Case Study of Cambodia and a New Accreditation Proposal for the Twenty-First Century*, in *California Law Review*, 1999, pp. 1207-1264; F. JHABVALA, *The Credentials Approach to Representation Questions in the United Nations General Assembly*, in *California Western International Law Journal*, 1977, pp. 615-638; D. CIOBANU, *Credentials of Delegations and Representation of Member States at the United Nations*, in *ICLQ*, 1976, pp. 351-381).

Tuttavia, pure con una casistica non esigua, è arduo individuare un criterio-guida nella proposta del *Credentials Committee* prima e nella decisione dell'Assemblea Generale poi. Uno dei principi di riferimento potrebbe essere stato quello di effettività, cioè il verificare l'esistenza del controllo reale, da parte dei contendenti, dell'apparato di governo, del territorio e dell'ordine pubblico, come fu ad es. per la Cina o anche per la Cambogia fra il 1973 e il 1974 (in favore di una applicazione rigorosa del criterio suddetto, P. PUSTORINO, *Lo status di membro delle organizzazioni internazionali*, in *Diritto delle Organizzazioni Internazionali*, a cura di A. Del Vecchio, Napoli, 2012, p. 178).

Orbene, nel caso del Myanmar, è interessante chiedersi se si possa addurre tale principio per soddisfare la richiesta di sostituzione dell'attuale delegato birmano, espressione della situazione *quo ante*. La risposta dovrebbe orientarsi in senso negativo. Il colpo di Stato del febbraio scorso, infatti, non ha centrato gli obiettivi dei militari, i quali hanno presumibilmente sottovalutato la reazione della popolazione per un verso e della comunità



internazionale per l'altro. La presa violenta del potere, invero, non ha condotto ad una transizione incontestata, per cui l'effettivo esercizio dell'attività di governo non può intendersi come acquisito: ormai da mesi si susseguono proteste massicce da parte di studenti, docenti, parlamentari, pubblici dipendenti, impiegati, sfociate spesso in repressioni ed uccisione dei manifestanti; evenienze che, in ogni caso, non hanno spento le contestazioni, trasformatesi piuttosto in una vera e propria disobbedienza civile (*Civil Disobedience Movement*). Va altresì aggiunto che, dallo scorso 5 maggio, il NUG sta organizzando una propria forza armata, il *People's Defence Force* (PDF), a scopo difensivo nei confronti dei militari al potere, con l'obiettivo di creare un *Federal Union Army* che conterebbe attualmente 8000 unità (S. STRANGIO, *Can Myanmar's New 'People's Defense Force' Succeed?*, in *The Diplomat*, 6 May 2021, <https://thediplomat.com/2021/05/can-myanmars-new-peoples-defense-force-succeed/>, AL JAZEERA, *Myanmar shadow government calls for uprising against military*, 7 sept 2021, in <https://www.aljazeera.com/news/2021/9/7/myanmar-shadow-government-launches-peoples-defensive-war>).

In ogni caso, il principio di effettività dovrebbe accompagnarsi al rispetto dei fini e dei principi della Carta, come suggerito nella Ris. 396 (V) citata in precedenza, insieme alla considerazione delle specifiche vicissitudini in atto nel Paese. In altre parole, poiché l'effettivo controllo del territorio non appare un criterio dirimente, sicuramente si prenderanno in considerazione altri parametri, quali la legittimazione democratica dei richiedenti e le condizioni generali della popolazione, quanto agli *standard* di protezione dei relativi diritti (e si ricorda qui che il Myanmar non ha sottoscritto il Patto internazionale sui Diritti civili e politici del 1966, ma solo quello sui Diritti economici, sociali e culturali, insieme a pochi ulteriori strumenti di tutela dei diritti umani, senza peraltro aderire ai relativi Protocolli addizionali né accettando le procedure per i ricorsi individuali né la trasmissione delle comunicazioni periodiche ai relativi Comitati; per lo stato delle ratifiche, si veda [qui](#)). È chiaro, quindi, che in un simile caso – come in tutti gli altri in cui si verifica una contesa delle credenziali - l'indagine del *Committee* dovrà necessariamente spingersi oltre una mera formalità.

Ad ogni buon conto, va detto che, nei mesi scorsi, a parte l'intervento in Assemblea Generale del 26 febbraio ricordato in precedenza, il Rappresentante Permanente Kway Moe Tun ha continuato a manifestare la propria presenza nell'Organizzazione, anche attraverso missive al Segretario Generale (ad es. si veda A/75/834-S/2021/362 del 16 aprile 2021), oltre ad essere stato invitato anche nel primo dei due incontri del Consiglio di Sicurezza in formato "*Arria*" citato sopra. Allo stesso modo, non si può sottacere che nelle due riunioni del Consiglio per i Diritti Umani, rispettivamente del [12 febbraio](#) e dell'[11 marzo](#), sia stato accolto, senza alcuna perplessità, un rappresentante della giunta militare (L. D. JOHNSON, *What's wrong with this picture? The UN Human Rights Council hears the military Junta as the legitimate government of Myanmar*, in *EJIL:Talk!*, 31 March 2021). E in aprile, ancora un rappresentante della giunta presenziava alla 77° sessione della Commissione economica e sociale per l'Asia e il Pacifico (ESCAP), svoltasi a Bangkok dal 26 al 29 aprile, mentre quasi contemporaneamente il gen. Hlaing partecipava al *Summit* dell'ASEAN il 24 aprile.

In aggiunta, poiché la Ris. 396 (V) raccomanda agli altri organi delle Nazioni Unite e alle Agenzie specializzate di conformarsi all'orientamento dell'Assemblea generale in casi di credenziali contese, l'Assemblea dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (WHA) ha deciso di sospendere il giudizio circa il soggetto legittimato a partecipare alla 74° sessione, che si è tenuta dal 26 al 31 maggio, in attesa di una decisione dell'Assemblea Generale, avendo ricevuto richiesta da entrambi i contendenti e lasciando, in tal modo, il seggio vuoto. Lo

stesso è accaduto per il *Credentials Committee* in seno all'ILO, che analogamente, richiamando la detta risoluzione, si è rimesso alle valutazioni dell'Assemblea Generale (*International Labour Conference – 109th Session*, 2021, 7 giugno 2021), chiedendo di differire l'accreditamento fino a quel momento. Infine, anche la Conferenza della FAO ha avallato la valutazione del proprio Comitato per le Credenziali, conclusasi il 15 giugno, il quale, richiamando tra l'altro quanto avvenuto presso la WHA e l'ILO, ha deciso di non accettare alcuna delle credenziali contese dai due governi in lizza, fino alla decisione dell'Assemblea Generale.

Mentre si scrive, si svolgono i lavori della 76° sessione dell'Assemblea Generale in modalità ibrida, alla quale, ai sensi dell'art. 29 del regolamento interno della medesima, in caso di credenziali contestate, il rappresentante da ultimo accreditato continuerà a sedere nelle more della decisione del *Credentials Committee*. In ogni caso, Kyaw Moe Tun non è intervenuto durante il *General Debate*. Voci si erano susseguite (C. LYNCH, R. GRAMER, J. DETSCH, *U.S. and China Reach Deal to Block Myanmar's Junta From U.N.*, 13 settembre 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/09/13/myanmar-united-nations-china-biden-general-assembly/>) circa un accordo USA-Cina-Russia secondo cui egli avrebbe potuto occupare il seggio rivendicato, con la contropartita di non prendere la parola. Dinanzi alla gravità di una simile prospettiva, il Presidente dell'Assemblea si è sentito in obbligo di precisare che il mancato *speech* birmano è dipeso dal mero fatto di non aver richiesto di parlare (l'intervista [qui](#)). Il che tuttavia non smentisce che sia potuto accadere quanto sopra.

#### 4. Conclusioni

La situazione del Myanmar, oltre che sul piano interno, è al momento sicuramente complessa anche a livello delle relazioni internazionali e nel contesto della grande cassa di risonanza rappresentata dal sistema onusiano. Che il Consiglio di Sicurezza possa imporre delle misure per interrompere le violenze e contenere la catastrofe umanitaria (attraverso, ad esempio, un *embargo* o una *no-fly zone*) o, addirittura, decidere per un intervento umanitario sul campo non appare verosimile, alla luce delle posizioni dei membri permanenti riferite sopra e anche della incomunicabilità delle parti contendenti. Tuttavia, come spesso accade, iniziative sono state adottate individualmente dal gruppo P3 (si veda ad es. per il Regno Unito, *The Myanmar (Sanctions) Regulations 2021*, in *UK Statutory Instruments*, 2021 No. 496 del 29 aprile 2021; per gli Stati Uniti, E. O. 14014 of February 10, 2021, in *Federal Register*, Vol. 86, No. 28, Friday, February 12, 2021; per la Francia, che nel caso degli atti sanzionatori agisce in seno all'Unione europea, *Decisione (UE) 2021/1000 del Consiglio del 21 giugno 2021 che modifica la decisione 2013/184/PESC concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Myanmar/Birmania*), mentre le diplomazie lavorano da mesi per raggiungere una composizione che tenga conto di tutti gli interessi in campo e di cui si è cercato di dar conto in precedenza, anche in merito ad un auspicabile coinvolgimento fattivo dell'ASEAN.

In questo momento, l'Assemblea Generale, che si è già assertivamente espressa con la Ris. del 18 giugno citata sopra, può utilizzare l'importante strumento offerto dallo scrutinio delle credenziali ed il responso è atteso anche in relazione all'altra questione aperta, vale a dire quella afghana. La vicenda ha grandi implicazioni ancora una volta di matrice politica: la contesa delle credenziali configura il classico strumento attraverso il quale un governo, impostosi attraverso metodi non compatibili con le procedure tipiche dei sistemi democratici, tenta di ottenere una legittimazione politica che gli garantisca credibilità e visibilità globali, oltretutto il rafforzamento della propria posizione all'interno dello stesso Paese. A tale riguardo, proprio a sottolineare che spesso le ragioni della politica non sono

quelle del diritto, va ricordato che l'ammissione di uno Stato fra i membri di una organizzazione internazionale e la sua permanenza nella stessa non equivalgono al riconoscimento internazionale della legittimità del medesimo, ricadendo tale fattispecie esclusivamente nella dinamica delle relazioni bilaterali fra Stati. Né del resto gli organi delle Nazioni Unite, nella loro attività di sindacato circa il possesso dei requisiti sopra descritte, hanno la facoltà di esprimersi sul concetto di esistenza o inesistenza di uno Stato nel quale sia avvenuto un mutamento radicale e conflittuale di regime.

Ad ogni buon conto, il *Credentials Committee* si riunirà a novembre per esprimere una valutazione del caso (tramite *consensus* o a maggioranza dei membri, nel caso di disaccordo) e redigere il rapporto che l'Assemblea Generale sarà chiamata ad approvare a maggioranza dei presenti e votanti. A parte le ipotesi ai due estremi, vale a dire accettare l'uno o l'altro rappresentante, la decisione potrebbe essere simile a quanto avvenne con l'Afghanistan fra il 1997 e il 2001, cioè optare per il *deferral* ad un momento successivo, congelando lo *status quo*; oppure si potrebbe decidere di lasciare il seggio vacante. Quest'ultima eventualità, tuttavia, configurerebbe all'atto pratico una sospensione della partecipazione alle attività dell'Organizzazione, in contrasto con l'art. 5 della Carta, ai sensi del quale è il Consiglio di Sicurezza che ne può raccomandare la messa in atto (evento peraltro verificatosi nel 1974 nei confronti del Sudafrica, per giustificare il quale il Presidente dell'Assemblea Generale rilanciò la distinzione fra *membership* e esercizio dei diritti e privilegi connessi; sul punto, D. CIOBANU *op. cit.*). E in aggiunta, una simile ipotesi configurerebbe una fattispecie ulteriore e non prevista rispetto a quanto stabilito dall'art. 19 della Carta, oltre ad apparire come una sorta di dissimulata sanzione, usurpando in tal modo le prerogative del Consiglio di Sicurezza.

Mentre i canali negoziali restano aperti, sia ufficialmente che in via riservata, si attenderà il responso del Comitato prima e dell'Assemblea poi, previsto fra i mesi di novembre e dicembre. Un'annotazione conclusiva riguarda le [dichiarazioni del NUG](#), da ultimo reiterate nello scorso mese di agosto, in cui si prende atto delle atrocità commesse (dall'esercito) nei confronti dei Rohingya, attualmente perpetrate su tutta la popolazione birmana, si manifesta l'intenzione di accettare la giurisdizione della Corte Penale Internazionale (del cui Statuto, lo si ricorda, il Myanmar non è firmatario) e ci si impegna alla modifica della legge sulla cittadinanza del 1982 che, come attualmente formulata, lascia l'etnia suddetta in una condizione di apolidia. Segno di un mutato atteggiamento all'interno del NLD (il partito della *leader* e vincitore delle elezioni del 2020), cui appartengono diversi membri del NUG, conseguente alle denunce di organi e organismi internazionali, ma anche della pressione da parte dell'opinione pubblica mondiale che, sempre più stimolata dalla capillare attività di veicolazione delle notizie sui *media* e dall'interazione sui *social media*, ha tutta l'intenzione di rimanere *seized of the matter*.

ROBERTA LUCCHINI