



OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DIRITTI UMANI E SUI COMITATI ONU N. 3/2021

1. LA SITUAZIONE DEI DIRITTI UMANI IN MYANMAR: IL CONTRIBUTO DELLA *HUMAN RIGHTS MACHINERY* DELLE NAZIONI UNITE NEL SUO COMPLESSO

1. *Il contesto di riferimento: il terzo ciclo della Revisione Periodica Universale del Myanmar (25 gennaio 2021)*

Le particolari criticità, in parte correlate all'impatto della pandemia Covid-19, emerse in tempi recenti nel Myanmar in ordine alla promozione e protezione dei diritti umani impongono un'attenta riflessione nel quadro del dibattito internazionale promosso a Ginevra. In questo contributo dell'Osservatorio si affronteranno due aspetti: il ruolo della *Human Rights Machinery* di Ginevra nell'espletamento delle ordinarie attività di monitoraggio e di verifica della condizione dei diritti umani nel Paese in esame; una ricostruzione dei fattori che hanno determinato la più recente *escalation* di violenza e dell'evoluzione della situazione, costantemente monitorata dall'inizio del 2021 dall'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani e dalla Procedura speciale competente per il Myanmar.

Giova innanzitutto ricordare che il Myanmar è stato sottoposto al [terzo ciclo della Revisione Periodica Universale](#), meccanismo sistemico volto ad analizzare la situazione dei diritti umani in tutti gli Stati membri dell'Organizzazione attraverso un approccio dialettico, aperto, trasparente e costruttivo. Nella sessione dedicata, il 25 gennaio 2021, la Delegazione guidata dall'*Attorney General* dell'Unione, Tun Tun Oo, ha presentato il rapporto governativo ed è stata coadiuvata dalla troika, composta da Mauritania, Filippine e Federazione russa, nel dialogo interattivo per la successiva considerazione delle raccomandazioni formulate all'attenzione dello Stato da parte della *membership* del Consiglio dei Diritti Umani. Il Myanmar ha recepito 189 raccomandazioni ed ha annotato, per una conseguente ed ulteriore valutazione, 46 raccomandazioni.

Queste informazioni si rivelano particolarmente utili per comprendere quali concause abbiano contribuito alla ripresa, qualche settimana più tardi, del conflitto interno e della violenza adoperata dall'apparato di governo e di polizia per sedare i tumulti esplosi nel Paese.

Invero nel [rapporto governativo](#) (Doc. A/HRC/WG.6/37/MMR/1) trasmesso all'attenzione del competente Gruppo di Lavoro per la Revisione Periodica Universale, che copre il periodo temporale compreso tra il 2015 ed il 2020, si ricostruiscono i passaggi storici che hanno condotto alla vittoria delle elezioni da parte della *National League for Democracy* (NLD), partito incaricato di avviare un importante processo di riforme dell'apparato di

governance nel suo complesso, culminato nella creazione del Comitato congiunto con il mandato di revisionare la Costituzione a partire dal 2019. Al contempo, proprio per prevenire la ripresa delle conflittualità civili, si è provveduto nel luglio 2016 alla creazione del *National Reconciliation and Peace Centre* (NRPC), considerato il primo importante passaggio del processo di riconciliazione nazionale.

Nel rapporto governativo, come peraltro è emerso durante la Revisione Periodica Universale, si evidenzia che il Myanmar è parte contraente soltanto di alcuni tra i principali strumenti giuridici costitutivi del diritto internazionale dei diritti umani: in tale contesto è stato assicurato il rispetto dell'obbligo di *reporting* periodico in relazione al Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, e alla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (di cui il Myanmar ha ratificato il Protocollo opzionale inerente il coinvolgimento dei minori nei conflitti armati), mentre si stanno predisponendo tutte le procedure finalizzate alla firma e alla ratifica del Patto Internazionale sui diritti civili e politici.

Dalla lettura del rapporto governativo e dalla relativa presentazione emergono i diversi aspetti critici legati alla condizione della popolazione nello Stato del Rakhine e alla protezione delle persone sfollate nell'accesso alle misure di assistenza umanitaria; le misure introdotte e volte a prevenire la compressione dell'esercizio della libertà di espressione e di opinione e della libertà di informazione. Particolare attenzione è dedicata, inoltre, ai diritti di alcune categorie vulnerabili, con specifico riferimento alla tutela dei diritti economici, sociali e culturali – in special modo il diritto all'istruzione dei minori – e alla prevenzione da ogni forma di violenza e abuso in loro danno. Rilevano altresì le procedure in atto per la revisione del sistema di giustizia e per la tutela delle persone detenute.

Un ultimo importante elemento attiene al confronto e alla cooperazione con la Procedura speciale geografica, della quale si parlerà più avanti, in conseguenza della nomina nel gennaio 2020 dei componenti della *Myanmar National Human Rights Commission*: il lavoro condotto da questo organismo è stato finalizzato alla compilazione di un documento strategico per il 2020-2024 avente ad oggetto le priorità tematiche per l'effettiva promozione e protezione dei diritti umani nel Paese.

2. *L'evoluzione critica più recente: l'attenzione riservata alla situazione-paese (country-situation) da parte dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani e la necessità di un dibattito mirato in seno al Consiglio dei Diritti Umani*

L'esplosione improvvisa delle violenze nel Paese, ad inizio febbraio 2021, che ha portato alla deposizione del governo in carica da parte della giunta militare (che ha strumentalmente invocato supposti brogli elettorali nelle ultime elezioni del novembre 2020) e alla detenzione arbitraria di esponenti politici, giornalisti, difensori dei diritti umani ed attivisti, ha condotto l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani a evidenziare, in simili circostanze, la perdurante sussistenza dell'obbligo di rispetto degli standard internazionali in materia di diritti umani posto a carico della *leadership* militare e delle forze dell'ordine.

Questo appello ha reso indispensabile la convocazione, su richiesta della *membership* ai sensi del Regolamento di procedura del Consiglio (in specie «*a joint request by the United Kingdom and the European Union, which has been supported by 45 States so far*»), di una [sessione straordinaria](#) virtuale del Consiglio dei Diritti Umani, tenutasi il 12 febbraio 2021, per

discutere delle conseguenze prodotte dal colpo di stato sui diritti umani della popolazione birmana.

Nel corso dei lavori della sessione, come ricordato dal Vice Alto Commissario Nada Al-Nashif, gli scontri hanno riportato il Paese alla situazione anteriore alle elezioni del novembre 2020: il colpo di stato, l'imprigionamento dei *leaders* politici – compresa Aung San Suu Kyi – e del Presidente U Win Myint, la dichiarazione dello stato di emergenza per il periodo di un anno, la detenzione di numerose persone appartenenti all'apparato di governo e dei *media* completamente privati dell'esercizio dei diritti della difesa, hanno portato la popolazione a una imponente mobilitazione pubblica che è stata più volte repressa dalla componente militare. violazione del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto penale internazionale.

Nel dibattito due elementi sono stati richiamati più volte: rispetto alla dimensione interna, il rischio che le conseguenze del colpo di stato possano colpire con maggior forza la popolazione Rohingya e le altre minoranze presenti nel Paese; nella prospettiva internazionale è stato evidenziato come eventuali sanzioni – qualora opportune – dovrebbero colpire soltanto gli autori del colpo di stato e non l'intera popolazione, già pesantemente colpita dalla crisi economica e pandemica.

Nella successiva 46^a sessione ordinaria (22 febbraio – 23 marzo 2021), il Consiglio dei Diritti Umani ha adottato una [risoluzione](#) (Doc. A/HRC/RES/46/21) nella quale si chiede l'immediato e incondizionato rilascio delle persone detenute e l'interruzione dello stato di emergenza e si rivendica la protezione dei diritti e delle libertà di opinione, espressione, religione, associazione e riunione pacifica, anche attraverso i canali virtuali – la rete Internet e i *social media* – bloccati dalla *leadership* militare.

L'Alto Commissario, nei primi di marzo 2021, sulla scorta di segnalazioni e comunicazioni pervenute a Ginevra relative a ulteriori arresti e detenzioni arbitrarie di manifestanti nel Paese, giunti ad un numero superiore ai 1.700, ha riferito di 54 casi documentati di uccisioni da parte delle forze di polizia e dell'esercito non soltanto nella Capitale Yangon ma anche in altre città del Paese, della difficoltà di censire i luoghi di detenzione nei quali i manifestanti sono stati collocati, di processi già conclusi con prove a carico dei colpevoli per una detenzione sino a due anni, di un numero imprecisato di persone arrestate e deportate in luoghi non identificati.

In relazione al quadro ora descritto, l'Alto Commissario è intervenuta a fine marzo 2021 rilasciando una dichiarazione congiunta con la *Special Adviser* delle Nazioni Unite sulla Prevenzione del Genocidio, Alice Wairimu Nderitu: è evidente, dunque, la diversa prospettiva adottata dall'Alto Commissario rispetto alla *country-situation* in esame, indubbiamente più tecnico-giuridica, in un contesto nel quale le violazioni dei diritti umani non sono cessate e, al contrario, si sono acuite a tal punto da poter configurare una responsabilità internazionale penale a carico della *leadership* militare, non più – come in passato – focalizzata sulle minoranze etniche e religiose bensì indirizzata alla popolazione nel suo complesso. Nella dichiarazione, proprio per assicurare un più incisivo intervento del sistema onusiano e, nell'area regionale di pertinenza, dell'ASEAN, si è richiamato il principio della responsabilità di proteggere il popolo birmano a fronte di tali atrocità.

Il progressivo ampliamento territoriale degli scontri negli Stati del Kayah, del Chin e del Kachin, ha portato in ultimo l'Alto Commissario ad esprimere le sue perplessità quanto al monitoraggio e al plausibile intervento della Comunità internazionale. L'utilizzo di armi offensive e la limitazione di accesso e supporto ai feriti da parte del personale medico, uniti all'interruzione di ogni mezzo di natura informativa e comunicativa e alla possibilità per la

popolazione di utilizzare servizi essenziali, sino agli attacchi intenzionali ad edifici scolastici e siti religiosi, testimoniano l'estrema difficoltà di intervento da parte dell'Organizzazione.

3. *L'analisi offerta dalla Procedura speciale sulla situazione dei diritti umani in Myanmar*

Nell'ambito della Procedura speciale sulla situazione dei diritti umani in Myanmar, nei primi mesi del 2021 lo *Special Rapporteur* Thomas Andrew ha analizzato la *country-situation* focalizzando l'attenzione su alcuni tra gli aspetti tematici più critici e, in ragione di una lettura tecnico-giuridica, chiedendo misure d'intervento più efficaci da parte della Comunità internazionale e della stessa Organizzazione.

Il mandato della Procedura speciale è stato istituito nel 1992 dall'allora Commissione per i diritti umani, e poi rinnovato dal Consiglio dei Diritti Umani con le risoluzioni 25/26 del 15 aprile 2014 e 31/24 del 24 marzo 2016, ampliandone la portata al fine di includervi il monitoraggio dei processi elettorali e gli interventi prioritari in materia di assistenza tecnica e *capacity-building* nazionale.

Sin dal colpo di stato, il 1° febbraio, la Procedura speciale ha collegato lo stato di emergenza alla presa di potere da parte della *leadership* militare, denunciando la violazione delle norme e dei principi fondamentali di tutela della democrazia e dei diritti umani della popolazione e ha altresì invocato l'adozione da parte della Comunità internazionale di severe sanzioni e dell'introduzione dell'embargo sul commercio di armi. Invero, proprio l'utilizzo indiscriminato ed eccessivo delle armi da parte dell'esercito e delle forze di polizia per reprimere ogni forma di dimostrazione pubblica ha portato la Procedura speciale a paventare la commissione di crimini internazionali, anche con riferimento alle sparizioni forzate e detenzioni arbitrarie, non soltanto dei manifestanti, ma anche di numerosi esponenti politici, operatori della comunicazione e stampa, difensori dei diritti umani.

Nel suo intervento in occasione della già citata sessione straordinaria del Consiglio dei Diritti Umani del 12 febbraio 2021, la Procedura speciale ha fornito un resoconto dettagliato circa la situazione nel Paese, analizzandone l'evoluzione dal punto di vista tecnico-giuridico.

Muovendo dalla considerazione iniziale circa la nuova condizione in cui il Myanmar versa, e che richiama il precedente della convocazione di una sessione straordinaria del Consiglio dei Diritti Umani per esaminare la commissione di violazioni dei diritti umani della minoranza Rohingya da parte della *leadership* militare, la Procedura speciale ha focalizzato l'attenzione sul risultato elettorale del novembre 2020, quale presupposto per la denuncia di irregolarità tali da costituire il presupposto di fatto per dichiarare lo stato di emergenza, arrestare e porre in stato di detenzione i dimostranti. Gli atti posti in essere da parte dell'esercito e delle forze di polizia, testimoniati in modo indubitabile da fotografie e video disponibili in rete, sono configurabili quali violazioni del diritto internazionale dei diritti umani: dalle intimidazioni all'uso di armi letali, dalle sparizioni forzate alle detenzioni arbitrarie degli oppositori e dei membri delle loro famiglie, dalla compressione di ogni forma di messaggio veicolato attraverso i canali dell'informazione e della comunicazione alla condivisione dei dati personali degli stessi oppositori – giornalisti, rappresentanti della società civile, difensori dei diritti umani. Ad avviso della Procedura speciale, la responsabilità della Comunità internazionale e delle Nazioni Unite per un intervento adeguato è fondamentale, soprattutto per scongiurare l'eventualità di un ritorno al passato regime dittatoriale e rassicurare sotto questo profilo la popolazione civile. A tal fine, è stata programmata una *country-visit*, per la individuazione delle evidenze indispensabili per l'attivazione del Consiglio

di sicurezza ai fini dell'adozione di sanzioni, embargo sulle armi e divieto di spostamento per gli esponenti della giunta militare e si è altresì ipotizzata la convocazione di una Sessione speciale d'emergenza da parte dell'Assemblea generale. Nella parte finale del suo intervento durante la sessione straordinaria, la Procedura speciale formula all'indirizzo della stessa giunta militare alcune richieste mirate: «*Release, unconditionally, all who have been detained; End the persecution and prosecution of the people of Myanmar for exercising their basic human; Stand down immediately so that the duly elected government of Myanmar can begin its work; and Return to your barracks and consent to fundamental reforms that will end the impunity of the Tatmadaw leadership while fully establishing accountability of the military to civilian controls.*».

La conduzione a porte chiuse di un processo a carico di Aung San Suu Kyi e del Presidente Win Myint e il trasferimento dei contingenti militari dalla capitale in diverse regioni del Paese hanno portato a metà febbraio la Procedura speciale a chiedere di nuovo il sostegno congiunto di tutti gli attori, pubblici e privati, nazionali ed internazionali, condannando in modo esplicito la giunta militare, definita «*illegal, illegitimate and responsible for widespread and systematic human rights violations against nonviolent, peaceful protesters*» nel [rapporto](#) pubblicato ai primi di marzo 2021 (Doc. A/HRC/46/56). Oltre agli aggiornamenti sull'evolversi della situazione di crisi, la Procedura speciale ha evidenziato la particolare condizione della minoranza Rohingya, dimostrando come già nel 2020 la *leadership* militare aveva violato l'*order* della Corte internazionale di giustizia per la salvaguardia della minoranza stessa contro ogni forma di attacco, omicidio, tortura ed altri trattamenti crudeli, inumani e degradanti. Nel rapporto si richiama peraltro l'importante ruolo giocato dalle imprese private, alle quali si chiede – in linea con quanto richiesto agli Stati destinatari del divieto di esportazione di armi – di interromperne la vendita alle forze militari nel Paese. Queste ultime non devono ricevere fondi dall'estero e devono essere ritenute responsabili della commissione di crimini internazionali – segnatamente crimini contro l'umanità - sull'intero territorio di fronte al giudice penale internazionale (attivato o meno dal Consiglio di sicurezza). In modo inequivoco, il Relatore speciale ha affermato che «*[...] the junta has systematically destroyed legal protections, from freedom of expression, assembly and association, to the right to privacy. It has given itself the authority to invade people's homes without warning; removed habeas corpus, or the right to appear before a judge to determine whether an arrest is lawful; criminalized any criticism of the junta (even making it illegal to call the junta a "junta"); enabled sweeping surveillance authorities; decimated the free press; banned most trade unions; instituted nightly, countrywide Internet outages; and banned gatherings of more than five people.*». Tutte le summenzionate tipologie di atti sono qualificabili come crimini contro l'umanità in quanto «*committed as a part of a widespread or systematic attack directed against any civilian population, with knowledge of the attack*», reiterati in un lasso temporale particolarmente ravvicinato, organizzati e coordinati da parte delle componenti militare e di polizia lungo una chiara catena di comando. Infine, nella proposta tesa alla creazione di una coalizione d'emergenza delle nazioni per la popolazione del Myanmar, la Procedura speciale ha sottolineato la necessità di un coinvolgimento attivo delle imprese private sopra menzionate, attori che continuano – seppur in modo limitato – ad avere contatti e rapporti contrattuali con la *leadership* militare: in tal modo quest'ultima riesce ad utilizzare gli introiti delle attività economiche per la commissione di azioni criminose e allo stesso tempo distrae i fondi destinati all'assistenza umanitaria e allo sviluppo economico del Paese per l'acquisto di armi.

A fine marzo 2021 la Procedura speciale ha richiamato con forza la Comunità internazionale, in tutte le sue articolazioni, per promuovere la convocazione di una conferenza dedicata alla situazione in Myanmar coinvolgendo anche i rappresentanti

parlamentari eletti nell'ultima tornata del novembre 2020 (che hanno creato il *Committee Representing Pyidaungsu Hluttaw* - CRPH). Particolare rilevanza ha assunto in tale contesto il ruolo della società civile: più di 200 organizzazioni hanno formulato all'attenzione del Consiglio di sicurezza la richiesta per un intervento teso a sancire l'embargo delle armi in favore della giunta militare – trattandosi di una misura già promossa da un numero sempre più alto di Stati membri sul piano delle relazioni bilaterali con la Birmania. Un importante segnale in tal senso è rappresentato dalle sanzioni adottate, nel mese di maggio, da Stati Uniti, Regno Unito e Canada nei riguardi della sola giunta militare. In particolare, gli Stati Uniti hanno provveduto alla creazione dello *State Administrative Council (SAC) for sanctions*, organismo incaricato di monitorare e verificare il flusso dei finanziamenti, prodotti e servizi in favore dello *State Administrative Council* birmano o anche diretti a sostenere investimenti nei settori energetici (petrolio e gas), flusso agevolato da individui e persone giuridiche nei cui confronti il sistema statunitense prevede l'esclusione dal sistema finanziario americano e l'attribuzione di responsabilità di natura sia civile sia penale.

4. *Il posizionamento di altre Procedure speciali della Human Rights Machinery di Ginevra sul caso birmano*

Parallelamente all'intervento della competente Procedura speciale, altri organismi della *Human Rights Machinery* ginevrina hanno preso posizione sul caso Myanmar attraverso la presentazione di comunicati e dichiarazioni congiunte.

Queste ultime hanno avuto ad oggetto la comprovata compressione della libertà di associazione e di riunione pacifica della popolazione in numerose città del Paese e la condizione degli operatori della comunicazione e dei media i quali sono stati minacciati e trasferiti forzatamente in istituti di detenzione per aver condiviso sui canali ufficiali della stampa e dell'informazione in rete notizie sulla presa del potere da parte della *leadership* militare.

In linea con le considerazioni di carattere tecnico-giuridico della Procedura speciale, l'*escalation* di violenze commesse dalle forze di polizia e dall'esercito ha portato ad invocare il principio della giurisdizione universale nel perseguimento dei responsabili di atti qualificabili come crimini contro l'umanità, anche in considerazione del ricorso – in alcune aree del Paese – alla legge marziale. Le Procedure speciali hanno altresì raccolto informazioni in merito a episodi di incursioni nelle abitazioni private dei cittadini e alla contestuale violazione del diritto di proprietà giacché un alto numero di famiglie in tutto il Paese è stato allontanato dalle proprie dimore. Particolare attenzione, come già si ricordava, è stata posta al tema della collaborazione tra attori imprenditoriali privati stranieri e *leadership* militare birmana: ai primi è stata contestata una scarsa *due diligence* nell'ambito delle relazioni contrattuali ed economiche con la componente militare che ha continuato ad avere accesso agli armamenti ed alle tecnologie funzionali alla repressione della popolazione civile.

5. *La situazione attuale in Myanmar*

A distanza di oltre quattro mesi dal colpo di in Myanmar la situazione non è certamente sotto controllo. A fronte di reiterate proteste pubbliche, la *leadership* militare è ancora al potere e sta facendo ricorso continuato a misure sproporzionate di uso della forza nei riguardi della popolazione nelle diverse manifestazioni pubbliche, uccidendo un numero – stimato – di quasi 800 individui. Proseguono le incursioni nelle abitazioni private e negli uffici, durante le quali più di 3700 persone sono state condotte in stato di detenzione: tra di

esse una percentuale elevata è scomparsa e tra coloro che sono tuttora reclusi molti non hanno potuto esercitare i propri diritti di difesa o sono stati tradotti davanti all'autorità giudiziaria (tribunali militari e corti marziali, in udienza a porte chiuse) senza alcuna assistenza legale, per essere infine condannati, in taluni casi, anche alla pena di morte. Più di 1500 ordini di arresto sono stati eseguiti per giornalisti, accademici (990), rappresentanti della società civile, attivisti (3000) e difensori dei diritti umani, costretti a sospendere le proprie attività lavorative.

La Procedura speciale sta compilando un nuovo rapporto da presentare al Consiglio dei Diritti Umani nella sessione in agenda per il mese di luglio; per la compilazione del documento è stata avviata una *call* pubblica per la trasmissione di informazioni e documentazione utile all'attenzione della Procedura speciale in relazione alle misure bilaterali di embargo di armi adottate da parte degli Stati membri nei confronti della giunta militare birmana.

Il contestuale intervento delle Nazioni Unite e dell'ASEAN – attraverso l'adozione di un piano d'intervento approvato il 24 aprile 2021 – è quanto mai necessario: in questa prospettiva, la Procedura speciale ha inviato il 27 aprile 2021 una [Lettera](#) all'attenzione del Senior General Min Aung Hlaing menzionando il piano ASEAN sopra ricordato per una «*immediate cessation of violence in Myanmar*» ed il rilascio dei detenuti, e formulando la richiesta di accettazione formale di una visita dell'Inviato speciale del Segretario dell'ASEAN nel Paese. Tuttavia, per essere efficace, anche questa ulteriore posizione deve essere supportata dalla Comunità internazionale, come sostenuto sin dall'inizio della crisi dalla Procedura Speciale nella formula: «*Now is the time to step up*».

CRISTIANA CARLETTI