



OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI N. 1/2019

2. LA MESSA ALLA PROVA DELLA *HUMAN RIGHTS MACHINERY* DI GINEVRA: L'EVOLVERSI DELLA SITUAZIONE DEI DIRITTI UMANI NEL CASO-PAESE BIRMANO

Dalla istituzione del Consiglio dei Diritti Umani, quale organo della *Human Rights Machinery* di Ginevra con il mandato di monitorare in modo periodico e circostanziato la condizione dei diritti umani in numerosi Stati membri delle Nazioni Unite sulla scorta della duplice prospettiva geografica e tematica, la necessità di un intervento straordinario in stretto raccordo con altri organismi onusiani allo scopo di prevenire l'*escalation* di un conflitto, la sua gestione in condizioni emergenziali, il processo di ricostruzione al termine delle ostilità ed in funzione di una pace positiva, ha condotto in diverse occasioni ad un'azione multidimensionale, multi-attoriale e multi-livello.

Senza alcun dubbio l'evoluzione di una situazione-paese come il Burma/Myanmar ha destato molteplici preoccupazioni: il lungo periodo storico contraddistinto da contrasti interni alle stesse comunità residenti in Birmania, la difficile transizione democratica, il riconoscimento dell'impegno profuso da una *leader* che ha rappresentato la volontà dell'intera popolazione di avviare importanti riforme per contrastare la povertà e promuovere un reale processo di sviluppo diffuso sono risultati co-fattori decisivi per la rinascita del nuovo Stato. Al contempo, però, le debolezze strutturali di natura culturale, religiosa, sociale non hanno consentito alla nuova compagine governativa di dare un forte impulso al rinnovato assetto istituzionale, incentivando in modo rapido il riemergere delle predette debolezze, unite alla concreta difficoltà di assicurare il rispetto dei principi basilari a fondamento di uno Stato: la democrazia, il buon governo, lo stato di diritto, la protezione dei diritti umani. Di tale stato delle cose è stata in parte accusata il Ministro degli Affari Esteri e Consigliere di Stato Aung San Suu Kyi, Premio Nobel per la Pace nel 1991, la quale non ha espresso formalmente alcuna condanna a carico della compagine militare birmana per le violenze commesse in danno della comunità Rohingya ed il cui partito – la Lega nazionale per la democrazia – ha acquisito soltanto 7 seggi su 13 nel corso delle ultime elezioni tenutesi nel novembre passato, pur preservando la maggioranza nell'assetto parlamentare birmano.

E' importante precisare che la Birmania è parte contraente di alcuni tra i principali strumenti giuridici costitutivi del diritto internazionale dei diritti umani: la Convenzione sui diritti del fanciullo ed i relativi Protocolli Opzionali (il Protocollo inerente il coinvolgimento dei minori nei conflitti armati è stato firmato ma non ratificato), la

Convenzione per l'Eliminazione di tutte le forme di Discriminazione nei confronti delle donne, la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, il Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali. Ad eccezione dell'ultimo, in qualità di Parte contraente degli altri strumenti giuridici, il Governo birmano ha presentato e ha discusso i relativi Rapporti periodici presso i competenti Comitati di controllo. Va tuttavia sottolineato che lo Stato birmano, nella partecipazione ai predetti sistemi giuridici e dunque ai sensi delle disposizioni convenzionali in essi incluse, non ha accettato la conduzione di alcuna procedura di comunicazione a titolo individuale o collettivo nei riguardi del proprio impianto governativo né la realizzazione di alcun tipo di inchiesta sul territorio nazionale.

Nel presente contributo vengono illustrate le recenti preoccupazioni espresse dal sistema onusiano sul punto, motivate dall'esercizio di investigazione ed analisi condotto dalla Commissione d'inchiesta appositamente costituita dal Consiglio dei Diritti Umani e dall'osservazione fattuale degli episodi occorsi in questi ultimi mesi, i quali testimoniano l'acuirsi delle condizioni di instabilità all'interno del Paese e la possibile ripresa di scontri destabilizzanti l'apparato istituzionale e la conduzione dell'attività di governo. Questo tema sarà indubbiamente oggetto di attenzione e di dibattito nel corso del 2019.

1. *La conduzione di indagini nel sistema-paese Birmania: istituzione di un'apposita Commissione d'inchiesta e primi esiti dell'attività investigativa*

L'istituzione di un apposito organismo d'inchiesta, incaricato di esaminare le condizioni della popolazione in un determinato Stato con particolare riferimento alla situazione dei diritti umani è una procedura consueta nel quadro della *Human Rights Machinery* ginevrina.

Una decisione di simile portata, assunta dal Consiglio dei Diritti Umani mediante l'adozione di una risoluzione-paese mirata a tal fine, dispone in linea generale per la identificazione di un numero di membri compreso tra i tre ed i cinque, contraddistinti da alta professionalità ed esperienza per la conduzione di un'attenta analisi che verte su tutte le fattispecie di diritti e libertà in un preciso contesto territoriale. Le modalità ordinarie dell'organismo d'inchiesta consistono nella realizzazione di visite-paese, nell'incontro con le autorità governative e i rappresentanti della società civile, nella valutazione delle informazioni desunte e nella compilazione di un rapporto illustrativo della situazione nel suo complesso.

Per quanto concerne lo Stato birmano, questo esercizio è stato concluso a seguito di una lunga attività d'indagine che ha coperto un arco temporale di 15 mesi a partire dal 2017 e che si è tradotta nella presentazione, lo scorso 18 settembre 2018, del documento finale della Missione d'Inchiesta Internazionale ed Indipendente sulla Birmania, più precisamente nei tre Stati in cui il Paese si articola: il Rakhine, il Kachin e lo Shan.

Si tratta di un rapporto poderoso ([A/HRC/39/64](#)): nelle sue 440 pagine si spiegano le molteplici criticità riscontrate in ordine alla gestione del sistema di governo da parte della componente militare (il *Tatmadaw*), posta sotto il comando del Generale Min Aung Hlaing; nel documento viene altresì delineata la portata giuridica delle raccomandazioni formulate dall'organismo d'inchiesta all'indirizzo delle autorità birmane, in funzione del perseguimento dei responsabili di gravissime violazioni e crimini internazionali sul piano sovranazionale.

Invero, la commissione di atti definiti quali 'clearance operations' a partire dall'agosto 2017 in 54 villaggi, documentati attraverso testimonianze e confessioni delle

vittime – uomini, donne e minori – possono includersi nella categoria dei crimini di guerra e contro l'umanità, comprendendo azioni di natura genocidiaria, violenza sessuale individuale e collettiva, distruzione intenzionale delle abitazioni e delle aree limitrofe, spostamenti forzati di intere comunità.

Con specifico riferimento alla popolazione Rohingya, nel rapporto si delineano i principali passaggi finalizzati alla perpetrazione di ogni forma di oppressione e di violenza: l'intento dei persecutori muove dalla non attribuzione di alcuno *status* giuridico al singolo, negando in tal modo ogni identità, limitando la libertà di movimento sul territorio, impedendo il godimento dei diritti essenziali al cibo, all'istruzione e alla salute, ed ostacolando l'esercizio dei diritti personali e familiari. Nel caso della predetta popolazione, è emersa anche la connotazione intenzionale dell'azione della compagine militare, strumentale per acuire il sentimento d'odio tra le comunità etniche, condizione che ha condotto a forti scontri interni sin dal 2012.

Lo stesso trattamento è stato riservato alla popolazione proveniente dallo Stato del Rakhine, i cui membri sono stati sottoposti a forme di lavoro forzato, violenza sessuale, allontanamento dalle proprie abitazioni. Per coloro che sono collocati nelle aree territoriali del Kachin e dello Shan, l'organismo d'inchiesta ha attribuito gravi responsabilità dipese dalla commissione di esecuzioni sommarie ed arbitrarie, dalla distruzione intenzionale delle proprietà e degli immobili con conseguente allontanamento degli abitanti, dal reclutamento forzato di individui non soltanto ad opera del *Tatmadaw* ma anche da parte dell'*Arakan Rohingya Salvation Army* (ARSA) e delle forze armate organizzate di matrice etnica (c.d. *ethnic armed organizations* - EAOs).

Il 18 settembre 2018 il Consiglio dei Diritti Umani ha organizzato una sessione di dialogo interattiva alla presenza dei componenti della Missione d'Inchiesta Internazionale ed Indipendente sulla Birmania, nella quale sono stati illustrati i principali contenuti del rapporto ed è stata promossa un'articolata discussione con il contributo dei rappresentanti degli Stati membri, incluso il Governo birmano.

Il Segretario della Missione, Marzuki Darusman, ha definito i parametri temporali e territoriali adottati ai fini dell'indagine nel quadro di una visione della gestione di governo prettamente militare ed ispirata all'idea della 'Bamar-Buddhist nation' dominante rispetto alle 135 comunità etniche, accusata di atti criminali di rilievo penale internazionale caratterizzati da una *«pervasive exclusionary and discriminatory rhetoric targeting minorities»*, rappresentate da donne, uomini, minori di età, in villaggi ed abitazioni, in luoghi di culto, in un territorio luogo di conflitto armato non internazionale. L'inchiesta, ad avviso dei membri della Missione, non è stata affatto facilitata nel suo compito, ed è stata peraltro percepita quale strumento ostativo al processo di riconciliazione e di sviluppo. Ad avviso delle autorità birmane, intervenute nel dibattito in un secondo momento, il rapporto non è esaustivo giacché in esso non sono riportate né le importanti misure intraprese a sostegno del processo d'integrazione delle molteplici componenti etniche presenti nello Stato sin dal conseguimento dell'indipendenza nel 1948, né l'attività investigativa promossa al livello domestico – attraverso nove organismi d'inchiesta, l'ultimo con il mandato di combattere *«false narratives of the international community»*- per l'effettivo mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza interna. Nella sua pronta risposta la Missione ha richiamato la tradizionale metodologia d'inchiesta propria dell'Organizzazione, al di là di ogni analisi storica e con *focus*, invece, sugli avvenimenti comprovati – attraverso un altissimo numero di testimonianze - ed oggettivamente valutati, a partire dall'esodo di massa di 750.000 individui della comunità Rohingya il 25 agosto 2017.

Nel dialogo interattivo la dimensione accusatoria è stata ripetutamente reiterata, in linea con la duplice opzione configurata dalla Missione: da un lato l'attivazione della competenza della Corte Penale Internazionale, tramite *referral* da parte del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, in considerazione della non volontà dello Stato birmano di assicurare l'adeguato perseguimento e punizione dei responsabili; dall'altro la creazione di un meccanismo indipendente incaricato della conduzione di una inchiesta mirata e funzionale all'attribuzione di responsabilità di rilievo penale a carico degli offensori, corredato da un ufficio di collegamento per la contestuale azione della *Human Rights Machinery* di Ginevra sul territorio birmano, di un fondo fiduciario per ricompensare le vittime, di un apparato di supporto competente nel monitorare a breve termine lo svolgimento di dette attività.

Nel dialogo, inoltre, sono emersi alcuni aspetti rilevanti, dei quali si accennerà nell'ultima parte del contributo, inerenti la compressione di ulteriori fattispecie accanto alla commissione di crimini internazionali – crimini di guerra, crimini contro l'umanità e genocidio: la libertà di espressione degli operatori della comunicazione nel raccontare dei fatti occorsi sul territorio birmano, soprattutto in danno della minoranza Rohingya, e la mobilità forzata verso il Bangladesh che ha prodotto inevitabili conseguenze di carattere umanitario e che implica ad oggi un rimpatrio sicuro dei rifugiati nel loro Paese d'origine.

Va evidenziata, in particolare, la posizione di parziale supporto alla Missione manifestata dalle Filippine e dalla Federazione Russa: sebbene le prime abbiano comunque espresso l'intenzione di assicurare il proprio sostegno ed assistenza alle comunità sfollate, la seconda ha rimarcato invece che il contenuto del rapporto non presenta caratteri di sufficiente obiettività quanto alle fonti utilizzate e non tiene conto delle cause reali della odierna instabilità del Paese, frutto del regime coloniale britannico.

Le considerazioni contenute nel rapporto sono state [formulate](#) dallo stesso Segretario della Missione, Marzuki Darusman, di fronte al Consiglio di sicurezza il 24 ottobre 2018, con il fine ultimo di sollecitare l'organo ad intervenire nel caso-Birmania quanto prima. Muovendo dall'asserzione che «*The contempt shown by the Tatmadaw for human life, integrity and freedom, and for international law generally, has had a devastating impact on the human rights, security and development of everyone in Myanmar. It is also a threat to regional stability and to international peace and security*», il rappresentante della Missione ha sottolineato l'importanza di agire per attribuire una specifica responsabilità alla compagine militare birmana: ciò consentirebbe di prevenire il reiterarsi di atti qualificabili nella loro componente criminale internazionale giacché «*Unless impunity is addressed, violence and associated atrocity crimes will continue and recur*»; inoltre, nelle condizioni attuali, la minoranza Rohingya non potrebbe mai far ritorno in un Paese nel quale i responsabili delle atrocità commesse nei loro confronti detengono ancora il potere; in ultimo, senza attribuire alcuna responsabilità e perseguire i responsabili di crimini internazionali, nessun processo di riconciliazione potrà mai essere condotto e concluso con risultati positivi in termini di ricostruzione post-conflitto, buon governo, stato di diritto, democrazia, protezione dei diritti umani, sviluppo. Tutto ciò premesso, nonostante l'impegno dimostrato dalle autorità birmane, ad avviso della Missione: «*Unfortunately, in Myanmar, accountability must come from the international community. Impunity is deeply entrenched in Myanmar's political and legal system, effectively placing the Tatmadaw above the law. Myanmar's internal inquiries have proven to be ineffective failures, with no reason to consider that this will change in the foreseeable future. Even if domestic leaders were well intentioned, accountability at the national level is currently unattainable*». Ciò depone in favore dell'attivazione del meccanismo del *referral*: «*The Security Council must refer the situation in Myanmar to the*

International Criminal Court or another international ad hoc tribunal», completato da «targeted individual sanctions against those most responsible for serious crimes under international law», ovvero i sei militari di alto rango menzionati nel rapporto, e da «an arms embargo on Myanmar and a prohibition of all transactions with Tatmadaw affiliated enterprises».

Si tratta di una situazione che l'Organizzazione deve affrontare in modo efficace ed immediato nei confronti di uno Stato a guida militare, contraddistinta da una deriva suprematista di lungo corso rispetto alla quale la *Human Rights Machinery* ritiene doveroso affermare che la “National sovereignty is not a license to commit crimes against humanity or genocide”.

2. *La contestuale azione di monitoraggio condotta dal Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla situazione dei diritti umani in Birmania*

Come già ricordato, il sistema onusiano ha istituito la Missione d'Inchiesta Internazionale ed Indipendente sulla Birmania in un contesto nel quale il caso birmano era già sottoposto a monitoraggio e tuttavia nel Paese non si erano verificati incidenti di evidente portata criminale.

Nell'apparato ginevrino sin dal 1992 è stata nominata dall'allora Commissione per i Diritti Umani con [Risoluzione n. 58](#) ed è operativa la Procedura Speciale geografica competente per la verifica della condizione dei diritti umani in Birmania. Tale mandato è stato confermato e progressivamente ampliato tramite le Risoluzioni del Consiglio dei Diritti Umani [25/26](#) del 15 aprile 2014 e [31/24](#) del 24 marzo 2016, con l'obiettivo di ricomprensivi dapprima il controllo del processo elettorale e, a conclusione di quest'ultimo, l'adozione di riforme strutturali e in un secondo momento la determinazione delle aree prioritarie per la ricezione di una idonea assistenza tecnica da parte della Comunità internazionale.

Nel corso del 2018 il Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla situazione dei diritti umani in Birmania, Yanghee Lee, ha presentato il proprio rapporto in merito all'esercizio del suo mandato sia al Consiglio dei Diritti Umani che all'Assemblea generale.

Nel [primo documento](#) il Relatore Speciale ricostruisce innanzitutto la situazione in parola illustrando le fattispecie violate, diritti di prima e seconda generazione: in ordine ai principi a fondamento di un sistema democratico fondato sullo stato di diritto ed in correlazione ai diritti della difesa, si menzionano alcuni importanti risultati conseguiti sul piano domestico – quali, ad esempio, il *Fair Trial Guidebook fo Law Officers* adottato dall'Ufficio dell'*Attorney General* oppure il Piano Strategico della Corte Suprema per il periodo 2018-2022. Sebbene il quadro costituzionale includa i predetti principi, nessuna riforma legislativa è stata adottata per rafforzarne la portata in termini di salvaguardia dei diritti fondamentali, con particolare riferimento al contrasto ad ogni forma di discriminazione e di odio razziale ed all'esercizio della libertà di opinione, espressione, informazione, associazione e riunione. Sono molto complesse le condizioni delle c.d. categorie vulnerabili, in specie donne e minori, rispettivamente vittime di violenze e di reclutamento forzato nell'apparato militare nonché a fini lavorativi. Al contempo si registra una compressione dei diritti economici, sociali e culturali, affrontata dal Governo attraverso misure volte a favorire il più ampio accesso all'educazione e all'assistenza sanitaria di base, non sufficiente però – ad avviso del Relatore Speciale – per la popolazione che si trova in determinate aree del Paese in condizioni umanitarie deprecabili. Si rileva, in particolare, in assenza di un appropriato impegno di modifica della legislazione in essere (la *Farmland Law*

del 2012), la violazione dei diritti legati alla proprietà delle terre, che ha colpito numerose famiglie a seguito di espropriazioni da parte delle autorità pubbliche senza alcuna forma di compensazione, ed anzi le ha costrette a spostarsi in altro territorio, in funzione della creazione delle c.d. 'zone economiche' (Thilawa, Dawei, Kyaukphyu, Maungdaw) e soprattutto dallo Stato Kachin nel quale sono presenti numerose aziende straniere che operano nel settore minerario senza alcun rispetto degli standard internazionali di portata *hard* e *soft*. Nelle sezioni del rapporto che seguono, il Relatore Speciale ha analizzato le specifiche condizioni di vulnerabilità registrate nell'ultimo anno in alcune aree del territorio birmano, riportando gli innumerevoli episodi di violenza occorsi negli Stati del Rakhine, del Kachin e dello Shan (a cui si aggiungono il Kayin e il Chin), in linea con le informazioni fornite dalla Missione Internazionale. In questa disamina si mettono in luce le criticità inerenti la situazione emergenziale, ovvero lo sfollamento verso le zone settentrionali del paese o i Paesi limitrofi come India e Thailandia (insieme al Bangladesh) e la difficoltà di fornire una adeguata assistenza umanitaria da parte degli attori internazionali e locali, seguito dal collocamento in campi privi dei più essenziali servizi e dal mancato riconoscimento per gli sfollati di uno status *ad hoc* – siano essi *displaced persons* in osservanza delle norme internazionali o cittadini dello Stato birmano. Ciò si traduce nella effettiva impossibilità di programmare un rimpatrio sicuro nelle aree d'origine e di conseguire gli effetti desiderati di un ordinario processo di pacificazione.

Nel [secondo documento](#) i temi sopra illustrati vengono ripresi dal Relatore Speciale ponendo l'accento sulla minima collaborazione offerta dal Governo birmano ed atta a facilitare appieno l'esercizio del suo mandato in termini di visita sul territorio, per accertare le condizioni di tutela dei diritti umani di prima e di seconda generazione a partire dalle importanti e mancate modifiche dell'apparato legislativo nazionale (vedi, ad esempio: «*Section 66(d) of the 2013 Telecommunications Law, Section 17(1) of the 1908 Unlawful Associations Act, Section 19 of the 2011 Peaceful Assembly and Peaceful Procession Law, Sections 500, 505(b) and 505(c) of the Penal Code, Section 25 of the 2014 News Media Law, and Section 3 of the 1923 Official Secrets Act; [...] 1982 Citizenship Law; [...] Bill for Protection Against Hate-Speech; [...] Law on the Prevention of Violence Against Women; [...] draft Child Rights Law; [...] draft Prisons Law; [...] draft Land Acquisition Law*») e dalla scarsa trasparenza e minima partecipazione ai processi consultivi in funzione della pianificazione e dell'adozione di importanti decisioni strategiche per lo sviluppo economico, sociale e culturale del Paese. Le concrete difficoltà riscontrate nella conduzione del processo pacificatorio, soprattutto nello Stato del Rakhine, unite alla registrazione dell'alto numero di incidenti che hanno visto quale protagonista l'apparato militare birmano in condizioni di totale impunità, hanno portato il Relatore Speciale a formulare nuovamente le proprie raccomandazioni all'indirizzo del Governo e degli attori internazionali e non istituzionali affinché la situazione possa essere gestita in modo efficace.

Nel primo dei due rapporti esaminati il Relatore Speciale ha approfondito il tema della responsabilità a carico dell'apparato militare birmano ed ha allegato un'[interessante proposta](#) (vedi pp. 7 e 10 del documento) mirata all'istituzione di un apposito meccanismo a questo scopo, illustrandone le caratteristiche strutturali ed operative su richiesta di alcuni Stati membri ed organizzazioni della società civile e di fronte al Consiglio di sicurezza, in una sessione appositamente dedicata al tema tenutasi il 24 ottobre 2018.

La proposta risponde alla raccomandazione formulata dal Consiglio dei Diritti Umani su impulso dell'Alto Commissario e all'indirizzo dell'Assemblea generale. Essa è stata recepita dallo stesso Consiglio per operare in reale complementarietà rispetto alla Missione Internazionale per il conseguimento di un duplice obiettivo: condurre un'analisi

mirata alla raccolta di prove circostanziate dal punto di vista temporale e geografico in relazione alla violazione dei diritti umani; creare un'apposita banca dati per condividere le predette informazioni con organismi giudiziari di natura nazionale ed internazionale allo scopo di avviare procedimenti imparziali, equi ed indipendenti per il perseguimento dei responsabili della commissione di crimini internazionali sul territorio birmano. La necessità di tale meccanismo è dettata, nel ragionamento del Relatore Speciale, dalla mancata capacità e volontà del Governo birmano di agire in tal senso sul piano interno – ad eccezione di alcuni sporadici episodi di inchiesta condotti a carico di esponenti della compagine militare birmana nell'ottobre 2016 e nella seconda metà del 2017 – e dall'unica possibilità di attivare la competenza della Corte Penale Internazionale nel caso di specie da parte di uno Stato altro dalla Birmania o del Consiglio di sicurezza o del Procuratore *motu proprio*, giacché la Birmania non ha ratificato lo Statuto della Corte e non ha manifestato alcuna intenzione in questo senso. Inoltre tutte le prove e le testimonianze sinora raccolte dagli organismi internazionali, in particolare dalla Missione Internazionale e dallo stesso Relatore Speciale, hanno dimostrato come ogni procedura nazionale avviata sul punto non sia risultata affatto credibile in merito alla effettiva violazione del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario, in assenza peraltro di un comprensivo ed efficace apparato legislativo e giudiziario. La conservazione tempestiva e l'integrazione dei materiali raccolti è considerata indispensabile per la prosecuzione delle attività d'inchiesta svolte dal Relatore Speciale e dall'ipotizzato meccanismo in funzione dell'accertamento delle responsabilità e del perseguimento dei responsabili. La proposta mira a configurare tale meccanismo operante per un periodo triennale, verificando in via preliminare le fonti e la raccolta quantitativa e qualitativa dei dati sinora condotta dai summenzionati organismi; a questa azione iniziale segue l'esercizio di correlazione tra prove e capi di imputazione sulla scorta delle modalità di commissione dell'atto (determinazione dell'offensore, individuale o sequenziale; rilevanza penale dell'offesa), e la conseguente definizione delle misure compensative in favore delle vittime, volte altresì a prevenire ogni forma di nuova vittimizzazione e a fornire adeguato supporto psicologico, legale ed economico in ossequio ai parametri classici dei processi di giustizia riparativa. Non si esclude da parte del Relatore Speciale che il mandato del meccanismo sia strumentale, accanto all'ipotesi di attivazione della competenza della Corte Penale Internazionale, per la creazione di un tribunale internazionale *ad hoc* o di un organismo simile, collocato nel sistema onusiano o nel quadro di una organizzazione internazionale a vocazione regionale, sulla scorta ad esempio del modello di Meccanismo Internazionale Imparziale ed Indipendente istituito con Risoluzione 71/248 dell'Assemblea generale del 3 dicembre 2016 per il caso siriano.

Nel corso di quest'anno, il Relatore Speciale ha programmato una duplice visita in Thailandia ed in Bangladesh, dal 14 al 19 gennaio, sui cui esiti provvederà a darne opportuna e completa informazione in occasione della 40 sessione del Consiglio dei Diritti Umani nel marzo 2019. Prime osservazioni sono emerse in un comunicato stampa rilasciato il 25 gennaio, nel quale si sottolineano la persistente instabilità interna nel Paese e le condizioni di generale insicurezza in cui vive la popolazione, colpita da misure governative di natura marcatamente discriminatoria, che spingono alla mobilitazione forzata ed alla compressione del godimento dei diritti umani essenziali. Ad esso è seguita una ulteriore comunicazione del 7 febbraio 2019 nella quale il Relatore Speciale prende atto con forte apprezzamento della istituzione di una commissione parlamentare incaricata di emendare la carta costituzionale birmana per far fronte alle criticità del sistema nella sua connotazione democratica.

3. *Una breve analisi sulla casistica delle violazioni dei diritti umani: la compressione della libertà di espressione nello Stato Birmano; la condizione delle minoranze ed il fenomeno dello sfollamento forzato (displacement)*

Come rilevato in relazione ai contributi predisposti dalla Missione Internazionale e dal Relatore Speciale sul caso birmano, è importante analizzare in questa sezione conclusiva del contributo alcuni sub-temi, *rectius* fattispecie giuridiche, presi in esame nei summenzionati documenti ufficiali e discussi nel quadro sistemico onusiano per meglio comprendere le migliori opzioni operative da porre in essere a fronte della reiterata violazione del diritto internazionale dei diritti umani, del diritto internazionale umanitario e, soprattutto, del diritto internazionale penale.

Nella Risoluzione [37/32](#) adottata dal Consiglio dei Diritti Umani il 23 marzo 2018, tali sub-temi emergono con tutta evidenza. Essi sono innanzitutto tra di loro strettamente correlati nel paragrafo operativo 9: «[...] *the Government of Myanmar to lift the curfew order in Rakhine State, to ensure freedom of movement and the safety and security of all persons without discrimination, to grant and facilitate immediate, safe and unhindered and sustained humanitarian access to United Nations agencies and their partners, and other domestic and international non-governmental organizations, to provide gender-responsive humanitarian assistance to all people in need of assistance in order to save lives and preserve human dignity throughout the country, to grant cooperation partners access without delay to permit the full resumption of aid programmes, to grant access to independent observers and representatives of the media, without fear of reprisals, and to safeguard those who report abuses [...]*».

Con riferimento alla compressione della libertà di espressione manifestata da operatori della comunicazione tradizionale o da semplici utenti dei *social media*, da politici e da studenti, sebbene l'apparato legislativo vigente nel Paese disponga in termini positivi per l'esercizio della stessa, il Consiglio dei Diritti Umani ne ha condannato l'utilizzo arbitrario, invocando opportuni emendamenti alle misure in essere (paragrafo 19), raccomandando con forza l'immediata scarcerazione di coloro che hanno subito ingiuste limitazioni della libertà personale (paragrafo 21), menzionando specificamente i «*journalists Wa Lone and Kyaw Soe Oo*» e richiedendo «*allow unhindered access of journalists throughout Myanmar, in particular in Rakhine, Kachin and Shan States*» (paragrafo 25).

Invero, il Relatore Speciale, nei suoi rapporti presentati nel corso del 2018, ha registrato una eccezionale compressione dello spazio democratico nei tre Stati principali del Paese. E' sufficiente citare le sue parole sul punto: «[...] *domestic broadcasting by the British Broadcasting Corporation and Radio Free Asia has ended, owing to their use of the word 'Robingya'*». Ravvisando la palese violazione degli standard internazionali in materia attraverso la *Telecommunications Law* del 2013 che dispone misure detentive per la diffamazione mezzo stampa (Sezione 66 d) ed il parziale tentativo governativo di risolvere tali criticità mediante la istituzione di un *team* di monitoraggio dei *social media* per identificare i c.d. odiatori della rete – con particolare riferimento a Facebook – si evidenzia come la situazione non sia affatto migliorata. Lo dimostrano i singoli episodi richiamati dal Consiglio dei Diritti Umani che hanno portato alla condanna di giornalisti (Wa Lone, Kyaw Soe Oo) i quali svolgevano il proprio lavoro d'inchiesta nello Stato del Rakhine e che sono stati arrestati sulla base di prove artefatte, sottoposti a maltrattamenti in stato pre-detentivo, per essere collocati definitivamente in prigione per 7 anni per violazione del segreto di stato. Il caso in esame è stato oggetto di un'apposita dichiarazione dell'Alto Commissario per i Diritti Umani del 3

settembre 2018 e del suo portavoce, l'11 settembre 2018, anticipando di pochi giorni il rapporto della Missione Internazionale.

E nel rapporto sono riportati ulteriori casi. Si citano i tre giornalisti del *The Democratic Voice of Burma* e del *The Irrawaddy* arrestati nel giugno 2017 per aver partecipato ad un evento celebrativo della Giornata mondiale contro l'abuso ed il traffico illecito di sostanze stupefacenti, tenutosi in un'area sottoposta al controllo del *Ta'ang National Liberation Army*, nella parte settentrionale dello Stato Shan, accusati di aver violato l'*Unlawful Associations Act* sulla base del fatto che esso è «*routinely used to allege that any contact with an ethnic armed group is tantamount to a criminal offence*». Ne è seguito il proscioglimento dalle accuse dopo che i giornalisti avevano trascorso 67 giorni in stato di detenzione. Nel caso dell'editore del giornale online *Myanmar Now*, Swe Win, autore di un post su Facebook riguardante la violazione dei precetti buddisti da parte di un personaggio conosciuto per le sue marcate idee nazionaliste, a seguito della denuncia presentata nei suoi confronti da parte di un seguace e fondata sulla presunta violazione della *Telecommunication Law*, ad oggi l'editore ha preso parte a più di trenta udienze senza nessun esito, positivo o negativo, del processo che lo riguarda. Le restrizioni all'esercizio della professione giornalistica hanno riguardato anche operatori stranieri o nazionali in supporto a giornalisti: si citano l'accusa nei confronti di una *troupe* di una televisione turca per l'utilizzo di droni durante le riprese nella città di Nay Pyi Taw in violazione della *Import-Export Law* del 2012, e l'arresto e la detenzione in isolamento, seguite dalla comminazione di una restrizione detentiva di due anni e di tre mesi rispettivamente, per due esponenti battisti della comunità Kachin per aver fornito assistenza ad alcuni giornalisti nel recarsi nel nord dello Stato Shan per un *reportage* in violazione dell'*Unlawful Associations Act* e della *Import-Export Law*. In una comunicazione stampa più recente dell'Alto Commissariato per i Diritti Umani, dell'11 dicembre 2018, si menziona un ultimo caso relativo a tre attivisti della comunità Kachin accusati di aver criticato l'apparato militare birmano in occasione di una manifestazione dell'aprile scorso: Lum Zawng, Nang Pu e Zau Jet sono stati accusati di diffamazione ai sensi della Sezione 500 del Codice penale birmano e condannati a 6 mesi di detenzione e al pagamento di una sanzione pecuniaria.

Il secondo sub-tema di rilievo è riferibile alla condizione delle minoranze presenti nel Paese e costrette a muoversi sul territorio dello stesso o in Stati limitrofi. Nella già menzionata Risoluzione 37/32 del Consiglio dei Diritti Umani si focalizza l'attenzione sull'esodo forzato di circa 700.000 membri della minoranza Rohingya dallo Stato del Rakhine al Bangladesh a seguito degli attacchi sferrati dalla compagine militare birmana, soprattutto a partire dalla seconda metà del 2017 (paragrafo 7), e alla successiva intesa firmata dai Governi dei due Paesi il 23 novembre 2017 per facilitare il rientro degli sfollati nei territori d'origine all'inizio del 2018, alla presenza e con il supporto dei principali attori intergovernativi internazionali (paragrafo 10) e in condizioni di effettiva sicurezza e di accesso ai servizi essenziali (paragrafi 11 e 12).

La situazione è stata ben illustrata dal Relatore Speciale nella sua produzione di *reporting* del 2018, differenziando peraltro gli sfollati verso il Bangladesh da coloro che si trovano in mobilità tra la Birmania ed il Paese limitrofo: soltanto nei primi due mesi del 2018 le Nazioni Unite hanno stimato un flusso di 2.166 membri della minoranza Rohingya, che appartengono ad un impressionante numero di rifugiati della stessa minoranza pari a 884.000 i quali si sono stanziati in Bangladesh a partire dagli anni '90. Alla minoranza in parola si aggiungono i membri di altri gruppi etnici: alla fine dello scorso anno il numero raggiungeva le 26.700 unità. Il Relatore Speciale ha raccomandato la piena esecuzione della

summenzionata intesa, distinguendo il processo di rientro volontario, sicuro e sostenibile ed il correlato superamento della collocazione in campi, dalla procedura di acquisizione della cittadinanza e dal diritto ad una allocazione dignitosa – trattandosi di una misura programmatica del Governo birmano che, dopo aver intenzionalmente distrutto i villaggi delle comunità etniche, ha avviato la ricostruzione in modo del tutto inappropriato: ciò non escluderebbe infatti il ripetersi di violenze ed abusi da parte dell'apparato militare nei loro confronti, come anticipato dalla compilazione di liste di nominativi dei futuri rimpatriati caratterizzate da una evidente ed intenzionale discriminazione persecutoria.

Queste stesse preoccupazioni sono state chiaramente espresse dall'Alto Commissario per i Diritti Umani nel novembre 2018: «*About 130,000 internally displaced people (IDPs), many of whom are Rohingya, remain in camps in central Rakhine. Another 5,000 IDPs remain in No Man's Land between Myanmar and Bangladesh while more than 4,000 are in Aung Myingalar ward in Sittve, where they are subjected to a wide range of restrictions. Hundreds of thousands of people in other parts of Rakhine also remain deprived of their rights to freedom of movement, to basic services and livelihood – as well as their right to a nationality*». L'Alto Commissario, descrivendo in tal modo la situazione nella sua dimensione quantitativa, ha invitato con forza i Governi della Birmania e del Bangladesh a cooperare in modo immediato e concreto, nel rispetto degli standard internazionali ed in specie del principio di *non-refoulement*, nel processo mirato a garantire il rimpatrio volontario della comunità Rohingya nello Stato del Rakhine: «*The human rights violations committed against the Rohingya in Myanmar amount to the worst atrocities, including crimes against humanity and possibly even genocide. With an almost complete lack of accountability – indeed with ongoing violations – returning Rohingya refugees to Myanmar at this point effectively means throwing them back into the cycle of human rights violations that this community has been suffering for decades*», concludendo con un auspicio per il 2019: «*The history of the Rohingya in Myanmar is one filled with repeated episodes of violence, flight and return*» Bachelet said. «*We need to speak with one voice to stop this cycle from repeating itself yet again*».

CRISTIANA CARLETTI