



**diritto** *Supplemento  
alla rivista*

**religioni**

**2**  
*Quaderno monografico*

Libertà religiosa ed eguaglianza.  
Casi di discriminazione in Europa  
e nel contesto internazionale

*Diritto e Religioni*  
Quaderno Monografico 2  
Supplemento Rivista, Anno XV, n. 1-2020

*Libertà religiosa ed eguaglianza.  
Casi di discriminazione in Europa  
e nel contesto internazionale*

# Diritto e Religioni

## Semestrale

### Gruppo Periodici Pellegrini

*Direttore responsabile*  
Walter Pellegrini

*Direttore*  
Maria d'Arienzo

*Direttore Fondatore*  
Mario Tedeschi †

#### *Comitato scientifico*

F. Aznar Gil, A. Albisetti, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. Colella, O. Condorelli, P. Consorti, R. Coppola, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, A. Fuccillo, M. Jasonni, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, G.B. Varnier, M. Ventura, A. Zanotti, F. Zanchini di Castiglionchio

#### *Struttura della rivista:*

#### **Parte I**

##### SEZIONI

*Antropologia culturale*

*Diritto canonico*

*Diritti confessionali*

*Diritto ecclesiastico*

*Diritto vaticano*

*Sociologia delle religioni e teologia*

*Storia delle istituzioni religiose*

##### DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci

A. Bettetini, G. Lo Castro

L. Caprara, M. d'Arienzo, V. Fronzoni,

A. Vincenzo

G.B. Varnier

M. Jasonni, G.B. Varnier

G. Dalla Torre

M. Pascali

R. Balbi, O. Condorelli

#### **Parte II**

##### SETTORI

*Giurisprudenza e legislazione amministrativa*

*Giurisprudenza e legislazione canonica*

*Giurisprudenza e legislazione civile*

*Giurisprudenza e legislazione costituzionale  
e comunitaria*

*Giurisprudenza e legislazione internazionale*

*Giurisprudenza e legislazione penale*

*Giurisprudenza e legislazione tributaria*

##### RESPONSABILI

G. Bianco, R. Rolli,

F. Balsamo, C. Gagliardi

M. Ferrante, P. Stefanì

L. Barbieri, Raffaele Santoro,

Roberta Santoro

G. Chiara, R. Pascali, C.M. Pettinato

S. Testa Bappenheim

V. Maiello

A. Guarino, F. Vecchi

#### **Parte III**

##### SETTORI

*Lettere, recensioni, schede, segnalazioni bibliografiche*

##### RESPONSABILI

M. D'Arienzo

COMITATO REDAZIONE QUADERNO MONOGRAFICO

F. Balsamo, C. Gagliardi, M. L. Lo Giacco

*Direzione:*

**Cosenza** 87100 – Luigi Pellegrini Editore  
Via Camposano, 41 (ex via De Rada)  
Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672  
E-mail: info@pellegrinieditore.it

**Napoli** 80133- Piazza Municipio, 4  
Tel. 081 5510187 – 80133 Napoli  
E-mail: dirittoereligioni@libero.it

*Redazione:*

**Cosenza** 87100 – Via Camposano, 41  
Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672  
E-mail: info@pellegrinieditore.it

**Napoli** 80134 – Dipartimento di Giurisprudenza Università degli studi di Napoli Federico II  
I Cattedra di diritto ecclesiastico  
Via Porta di Massa, 32  
Tel. 081 2534216/18

Abbonamento annuo 2 numeri:

per l'Italia, € 75,00

per l'estero, € 120,00

un fascicolo costa € 40,00

i fascicoli delle annate arretrate costano € 50,00

È possibile acquistare singoli articoli in formato pdf al costo di € 10,00 al seguente

link: [www.pellegrinieditore.com/node/360](http://www.pellegrinieditore.com/node/360)

Per abbonarsi o per acquistare fascicoli arretrati rivolgersi a:

Luigi Pellegrini Editore

Via De Rada, 67/c – 87100 Cosenza

Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672

E-mail: info@pellegrinieditore.it

Gli abbonamenti possono essere sottoscritti tramite:

– versamento su conto corrente postale n. 11747870

– bonifico bancario Iban IT 88R010308880000000381403 Monte dei Paschi di Siena

– assegno bancario non trasferibile intestato a Luigi Pellegrini Editore.

– carta di credito sul sito [www.pellegrinieditore.com/node/361](http://www.pellegrinieditore.com/node/361)

Gli abbonamenti decorrono dal gennaio di ciascun anno. Chi si abbona durante l'anno riceve i numeri arretrati. Gli abbonamenti non disdetti entro il 31 dicembre si intendono rinnovati per l'anno successivo. Decorso tale termine, si spediscono solo contro rimessa dell'importo.

Per cambio di indirizzo allegare alla comunicazione la targhetta-indirizzo dell'ultimo numero ricevuto.

Tutti i diritti di riproduzione e traduzione sono riservati.

La collaborazione è aperta a tutti gli studiosi, ma la Direzione si riserva a suo insindacabile giudizio la pubblicazione degli articoli inviati.

Gli autori degli articoli ammessi alla pubblicazione, non avranno diritto a compenso per la collaborazione. Possono ordinare estratti a pagamento.

Manoscritti e fotografie, anche se non pubblicati, non saranno restituiti.

Per ulteriori informazioni si consulti il link: <https://dirittoereligioni-it.webnode.it/>

Autorizzazione presso il Tribunale di Cosenza.

Iscrizione R.O.C. N. 316 del 29/08/01

ISSN 1970-5301

## *Identità etnico-religiosa, violazioni dei diritti umani e crimini: uno studio del caso Rohingya*

### *Ethnic-religious identity, human rights violations and crimes: The case of Rohingyas as a case-study*

SILVIA ANGIOI

#### ABSTRACT

*This article addresses the topic of persecution of religious minorities and focuses on the case of Rohingya minority in Myanmar. It aims at demonstrating that the peculiar combination of political (and military) action, and targeted legislative intervention of the Burmese regime has been conceived to progressively eliminate the Rohingya minority and to cancel its specific ethno-religious identity. The article aims also to highlight that the recent escalation of the Burmese army's intervention against the Rohingya villages have forced the international community to react. Indeed, following the mass atrocities committed during the operations conducted in the late August 2017, and the mass exodus of hundred of thousand of Rohingyas towards Bangladesh, both the International Criminal Court and the International Court of Justice have been called upon to intervene; the first one has to decide on the responsibility of Burmese military and political leaders for crimes against humanity and the second one on the responsibility of Myanmar for crime of genocide.*

#### KEY WORDS

*Ethnic-religious minorities – International crimes – Rohingya.*

#### RIASSUNTO

*L'articolo affronta il tema delle persecuzioni religiose tramite l'analisi di un caso-studio, quello della minoranza Rohingya in Myanmar. L'articolo mira a mettere in evidenza come sia l'azione politico-militare del regime birmano (e da ultimo del Governo misto civile-militare), sia l'intervento del legislatore siano stati concepiti con l'obiettivo di cancellare dalla mappatura delle minoranze presenti nel Paese – anche non ufficialmente riconosciute – un intero gruppo che si caratterizza per la sua peculiare identità in termini sia etno-linguistici che religiosi. Mira altresì a porre in evidenza come da ultimo la soglia di attenzione della comunità internazionale nei confronti del problema dei Rohingyas si sia finalmente innalzata: la gravità delle violazioni dei diritti umani perpetrate a danno della minoranza religiosa durante le operazioni militari condotte dall'esercito birmano nei*

*villaggi Rohingya nell'estate del 2017, abbiano determinato l'intervento sia della Corte penale internazionale, sia della Corte internazionale di giustizia che sono state chiamate a pronunciarsi rispettivamente sulla responsabilità dei vertici politici e militari e birmani per crimini contro l'umanità e sulla responsabilità dello Stato del Myanmar per genocidio.*

Parole chiave

*Minoranze etnico-religiose – crimini internazionali – Rohingya.*

*SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. I Rohingya in Myanmar tra identità etnico-religiosa e politica di persecuzione – 3. Il ruolo del legislatore nella progressiva marginalizzazione della minoranza Rohingya: le norme in materia di religione – 4. Segue: le norme in materia di cittadinanza – 5. Questione Rohingya, Myanmar e diritto internazionale, tra mancata ratifica degli strumenti internazionali e ruolo degli organi di monitoraggio – 6. L'intervento della Corte penale internazionale e della Corte internazionale di giustizia sul caso Rohingya: identità etnico-religiosa, crimini contro l'umanità e genocidio – 7. Conclusioni*

## *Introduzione*

Le vicende relative al massiccio esodo dei Rohingya verso il Bangladesh, avvenuto nell'agosto 2017 in conseguenza delle operazioni condotte dall'esercito e dalla polizia birmana nei villaggi situati nello Stato del Rakhine (parte occidentale del Myanmar), hanno senza dubbio conferito un'evidente attualità ad un problema che in realtà è assai datato, cioè quello della politica di discriminazione, se non di vera e propria persecuzione, attuata in maniera sistematica e continua nei confronti dei Rohingya, sia dal regime militare che ha governato il Paese dal 1961, sia, più di recente, dal governo misto civile-militare, eletto nel 2011 all'indomani dell'avvio del processo di transizione democratica.

Le dimensioni e la brutalità delle operazioni condotte nel 2017 hanno determinato dapprima la reazione degli organi di vertice delle Nazioni Unite che si occupano di monitoraggio delle violazioni dei diritti umani – innanzitutto l'Alto Commissario per i diritti umani – ed in seguito l'intervento dei due principali organi giurisdizionali internazionali – Corte penale internazionale e Corte internazionale di giustizia – chiamate a pronunciarsi sulla asserita commissione di crimini internazionali e di atti di genocidio. Si è dunque registrato un cambio di passo nell'approccio della comunità internazionale nei confronti della questione Rohingya ma, più in generale, nei confronti di uno Stato, il Myanmar, che da decenni si segnala per le gravi e generalizzate violazioni dei

diritti umani di cui le minoranze etniche sono state fatte oggetto in maniera particolare.

Il caso dei Rohingya, minoranza di origine indo-bengalese e di fede islamica, appare, nella peculiare situazione birmana, dotato di una sua specificità: in un contesto nazionale che si caratterizza per essere fortemente multietnico e multireligioso, nel quale il confronto tra regime militare e minoranze ha assunto i tratti di una pluridecennale, violenta contrapposizione, i Rohingya, appaiono, fra i diversi gruppi etnici, quello verso il quale in particolare è stata indirizzata una politica di sistematica discriminazione e persecuzione.

L'obiettivo della presente analisi è dunque di evidenziare come tale politica sia stata attentamente condotta dal regime birmano non solo facendo ricorso a strumenti di tipo politico-militare, ma anche attraverso l'adozione di specifici strumenti legislativi. Questi ultimi hanno diversamente perseguito l'obiettivo di marginalizzare e discriminare la minoranza Rohingya: gli interventi legislativi attuati in materia religiosa sono apparsi non solo finalizzati ad assicurare in generale una primazia alla religione buddista maggioritaria e dunque all'etnia *Bamar* che la professa, ma hanno in alcuni casi interessato più specificamente le minoranze di fede islamica e i Rohingya in particolare. Accanto ed oltre gli interventi in materia religiosa, anche alcuni specifici strumenti adottati in altri settori si sono rivelati capaci di incidere profondamente sullo *status* giuridico dei Rohingya, dando origine a forme di evidente discriminazione nonché di negazione dei diritti basilari. Il caso emblematico è rappresentato dalla legge sulla cittadinanza: quest'ultima ha infatti non solo generato un diffuso fenomeno di apolidia all'interno del gruppo, consolidando una situazione di totale esclusione dal godimento dei diritti fondamentali, ma ha creato le condizioni favorevoli perché gli interventi dell'esercito birmano che hanno ciclicamente prodotto l'esodo dei Rohingya verso i paesi confinanti, fossero giustificati e supportati a livello politico interno, in quanto diretti nei confronti di un gruppo minoritario considerato estraneo al tessuto etnico e religioso del Paese.

L'analisi ha poi l'obiettivo di evidenziare come l'azione del regime e del governo birmano nei confronti dei Rohingya, si collochi in un contesto che dal punto di vista del diritto internazionale si caratterizza per il fatto che il Myanmar non è parte dei più importanti strumenti internazionali a tutela dei diritti umani e risulta pertanto estraneo al funzionamento dei meccanismi di controllo sulle violazioni dei diritti umani, previsti da quegli stessi strumenti. Si avrà però modo di considerare come malgrado il vuoto normativo e l'assenza di meccanismi di controllo giuridico, alcuni organi di monitoraggio sui diritti umani, previsti nel quadro delle Nazioni Unite – *in primis* lo *Special Rapporteur* per il Myanmar – abbiano potuto nel tempo registrare e documentare la gravità della situazione interna e la natura delle violazioni dei diritti umani e dei diritti

delle minoranze, ascrivibili al regime. Ai rapporti stilati nel corso degli anni dal *Rapporteur*, che contengono importanti indicazioni per quanto concerne sia il quadro dell'ordinamento giuridico interno cui si è fatto sopra riferimento, sia la tipologia e l'entità delle violazioni dei diritti umani perpetrate nel corso del tempo dal regime birmano, sono andati ad aggiungersi quelli predisposti più di recente dagli organi nominati dal Consiglio dei diritti umani in seguito agli eventi dell'agosto 2017. Le indicazioni e le informazioni contenute in tali rapporti potranno risultare assai utili nei procedimenti avviati dinanzi alla Corte penale internazionale e dinanzi alla Corte internazionale di giustizia, chiamate ad accertare rispettivamente la responsabilità penale dei vertici politici e militari birmani per crimini contro l'umanità e la responsabilità del Myanmar per violazione della Convenzione sul genocidio. È quanto dire che quei rapporti saranno utili ai fini di una possibile qualificazione giuridica della politica attuata per decenni dal regime birmano nei confronti di una minoranza etnico-religiosa, ai sensi di quanto previsto dalle norme del diritto internazionale penale: tali norme chiamate a garantire la repressione delle violazioni gravi e massicce dei diritti umani risultano infatti essere, al di là della loro vocazione naturale, gli unici strumenti attivabili in contesti, come quello birmano, quasi totalmente avulsi dai meccanismi di controllo non solo giuridico ma anche quasi-giurisdizionale previsti dagli strumenti internazionali di tutela dei diritti umani.

### *I Rohingya in Myanmar tra identità etnico-religiosa e politica di persecuzione*

Gli eventi cui si è fatto sopra riferimento, risalenti all'agosto 2017 rappresentano solo il terminale – senz'altro impressionante per le modalità con cui l'esercito birmano ha condotto le operazioni e per le cifre dell'esodo conseguito a tali operazioni – di una lunga serie di interventi che il regime ed il governo birmano hanno nel tempo attuato nei confronti della minoranza Rohingya.

Tracciare e ripercorrere il *fil rouge* di quella che a tutti gli effetti pare essere una precisa strategia adottata nei confronti dei Rohingya, significa da un lato individuare il punto di partenza da cui tale strategia si origina e al contempo evidenziare in che modo l'azione di tipo politico-militare si sia accompagnata all'intervento del legislatore, così da creare un quadro complesso nel quale sono andati a convergere strumenti diversi, diretti sinergicamente ad attuare una politica di marginalizzazione e sistematica persecuzione. L'elemento che assume uno specifico rilievo nel caso dei Rohingya è il fatto che in un contesto nazionale che si caratterizza per il chiaro carattere multietnico e multireligioso, il regime e il governo birmano hanno opposto fin dall'epoca successiva all'indipendenza, un sistematico rifiuto di riconoscere l'esistenza



dei Rohingya in quanto gruppo dotato di una specifica identità etnica, religiosa e culturale e, conseguentemente di annoverare i Rohingya fra le minoranze ufficialmente riconosciute.

La questione dell'identità etnica, religiosa e culturale dei Rohingya è assai controversa, già a partire dall'uso del termine Rohingya: quest'ultimo, utilizzato sia a livello internazionale che dagli appartenenti al gruppo per auto-definirsi, è costantemente e intenzionalmente omissivo dal governo birmano che non utilizza il termine Rohingya, ma piuttosto il termine "Bengali" anche nei documenti e negli atti ufficiali. Altrettanto controversa è la questione relativa alle origini della presenza del gruppo nel territorio del Paese: mentre i Rohingya sostengono di essere discendenti delle comunità arabe e persiane che si sono nel tempo, a seguito di varie ondate migratorie, stanziati nell'area nord-occidentale del Myanmar, tra la popolazione birmana di religione buddista è invece piuttosto diffusa la percezione – speculare rispetto all'atteggiamento delle autorità statali – che i Rohingya siano degli immigrati, per lo più "irregolari", provenienti dal Bangladesh, al cui tessuto etnico apparterebbero e al quale sarebbero accomunati innanzitutto dal fatto di professare la fede islamica. Va altresì precisato che data la sua collocazione geografica, l'area del Rakhine è stata storicamente interessata da fenomeni migratori ciclici: in una prospettiva storica merita ricordare che durante il periodo della dominazione coloniale, l'amministrazione britannica aveva favorito, in Birmania come altrove, movimenti migratori interni alle diverse aree e regioni dell'impero ed il legislatore coloniale aveva altresì utilizzato un approccio diretto a creare condizioni favorevoli allo stanziamento e al radicamento delle comunità immigrate, innanzitutto attraverso il ricorso a un sistema legislativo improntato al criterio dell'applicazione della *personal law*<sup>1</sup>. Nel caso del terri-

---

<sup>1</sup> In Birmania, come anche in India, il legislatore aveva garantito l'applicazione della *personal law* alle 3 comunità religiose più importanti: buddista, induista e islamica. Tramite l'adozione nel 1898 del *Burma Laws Act*, fu infatti introdotto un sistema basato sulla *personal law* che prevedeva l'applicazione di *corpus* giuridici differenti in materie ricomprese in generale nel diritto di famiglia e nel diritto delle successioni. Conseguenza naturale dello stanziamento nel territorio birmano di una numerosa comunità di origine indo-bengalese e di religione islamica era stata la diffusione dei matrimoni interreligiosi, contratti, nella maggior parte dei casi, fra immigrati (uomini) di fede islamica e donne locali di religione buddista. Alla diffusione dei matrimoni interreligiosi si ricollegava tuttavia la difficoltà di regolamentare una serie di aspetti derivanti dall'applicazione della *personal law*. L'invalidità, ai sensi della legge islamica del matrimonio contratto con donne non appartenenti alle religioni del libro produceva a sua volta ulteriori effetti sulla filiazione; il quadro giuridico risultava ancora più complesso in considerazione del fatto che nel diritto applicabile alla popolazione di religione buddista erano assenti norme in materia successoria e testamentaria, che dunque rendevano problematica la soluzione di questioni che invece erano regolamentate attentamente dal diritto islamico. A differenza della comunità buddista, la comunità islamica appariva peraltro fortemente caratterizzata dal punto di vista giuridico oltre che religioso: non solo infatti il diritto applicabile era chiaramente individuato in un complesso di norme sciaraitiche e norme consuetudinarie ma alla sua definizione

torio birmano, la migrazione di una comunità di fede islamica aveva determinato un problema di convivenza con la popolazione locale in grande maggioranza di fede buddista: la forte specificità che sia dal punto di vista religioso che più prettamente giuridico caratterizzava la comunità islamica originaria, in prevalenza, del sub-continente indiano, aveva favorito l'insorgere di un diffuso sentimento di ostilità da parte della comunità buddista, sfociato in episodi di violenza, alcuni di rilevanti proporzioni, che avevano indotto il legislatore coloniale ad adottare specifici provvedimenti legislativi intesi a limitare l'applicazione della *personal law* e dunque del diritto musulmano<sup>2</sup>.

I rapporti tra confessione buddista maggioritaria e minoranza islamica, apparsi conflittuali già nell'epoca precedente l'indipendenza, non avevano subito un'evoluzione in senso migliorativo dopo la fine del periodo coloniale, allorché l'approccio del potere politico e del legislatore, percepito come chiaramente sbilanciato a favore della religione buddista, aveva contribuito ad acuire ulteriormente le tensioni fra la comunità islamica e quella buddista maggioritaria. Tali tensioni si sono nel tempo ciclicamente riacuite: dopo l'avvento al potere del regime militare, gli episodi di violenza originati dall'attrito tra comunità buddista e minoranza islamica, hanno offerto al regime il pretesto per intervenire nei villaggi abitati dalla minoranza Rohingya tramite operazioni militari e di polizia che hanno generato ripetuti fenomeni di migrazione forzata verso i paesi confinanti<sup>3</sup>. A ciò si è aggiunta la circostanza

---

aveva ulteriormente contribuito il legislatore con l'emanazione di alcuni specifici provvedimenti (per es. il *Mussalman Wakf Validating Act* del 1913 e il successivo *Mussalman Wakf Act* del 1924). Cfr. MOSE YEGAR, *The Muslims of Burma. A Study of a Minority Group*, Harrasowitz, Wiesbaden, 1972, p. 79; MELISSA CROUCH, *Constructing Religion by Law in Myanmar*, in *The Review of Faith and International Affairs*, 2015, pp. 1-11.

<sup>2</sup> Nel 1938, a seguito di scontri violenti diretti contro la comunità musulmana fu nominata una commissione di inchiesta che suggerì l'adozione di provvedimenti legislativi idonei a tutelare le donne buddiste nei confronti degli "stranieri". Il legislatore provvide dunque ad adottare uno strumento – il *Buddhist Women Special Marriage and Succession Bill* – che aveva lo scopo di circoscrivere l'ambito di applicazione della legge islamica nel caso di matrimoni interreligiosi, riconoscendo alla donna il diritto, in contrasto con quanto previsto dal diritto musulmano, di chiedere il divorzio e l'affidamento dei figli a fronte dell'obbligo al mantenimento previsto invece in capo al coniuge. Veniva altresì stabilito che i tribunali chiamati a decidere in merito a cause di scioglimento di matrimoni misti non avrebbero dovuto applicare il diritto musulmano, sulla base dell'assunto che il diritto applicabile ai matrimoni contratti fra individui di fede buddista risultasse più idoneo a garantire i diritti della donna; tutto ciò in un'ottica, che andava affermandosi già all'epoca, di tutela della confessione religiosa maggioritaria e dominante cioè quella buddista (cfr. MOSE YEGAR, *The Muslims of Burma* cit., pp. 32-33.) Va altresì evidenziato che il contenuto di tali provvedimenti fu ripreso dal legislatore anche dopo la conquista dell'indipendenza con l'adozione del *Muslim Dissolution of Marriage Act* del 1953 e del *Buddhist Women's Special Marriage and Succession Act* del 1954 (MOSE YEGAR, *The Muslims of Burma* cit., pp. 77-78).

<sup>3</sup> A seguito della cosiddetta operazione "Naga Min" nel 1977 si era verificato un primo esodo massiccio dei Rohingya verso il Bangladesh; il secondo esodo conseguì alla decisione del regime di

che il regime ha intenzionalmente favorito ed alimentato la diffusione del risentimento diffuso verso la comunità Rohingya; la strumentalizzazione della conflittualità interreligiosa che è passata e passa tutt'ora attraverso il sistematico diniego dell'esistenza dei Rohingya in quanto minoranza e nella loro classificazione in quanto immigrati illegali di provenienza bengalese ha rappresentato un efficace strumento politico utile a distogliere l'attenzione della popolazione dai gravi problemi finanziari e sociali e a fare dei Rohingya oltre che un formidabile capro espiatorio, il "nemico comune", contro il quale il regime ha progressivamente intensificato la repressione.

Il tratto caratterizzante la politica del regime birmano nei confronti dei Rohingya è il *modus operandi* che è rimasto inalterato nel tempo: a fronte di episodi di violenza ricorrenti che trovano un fondamento ideologico nell'idea, diffusa ampiamente tra la popolazione birmana e alimentata dalle autorità statali e religiose, che la minoranza islamica – e quella presente nello stato del Rakhine in particolare – rappresenti una minaccia per la salvaguardia dell'identità etnica e religiosa (buddista) del Paese, il regime ed il legislatore intervengono con modalità che servono al contempo a discriminare e colpire quella minoranza e i Rohingya in particolare. Il connubio tra intervento legislativo, azione politico-militare e non da ultimo il fondamentale ruolo svolto dal clero buddista nella mobilitazione della società civile contro la minoranza Rohingya, ha fatto di quest'ultima il bersaglio di un fenomeno di sistematica discriminazione e persecuzione su base etnico-religiosa.

Da questo punto di vista pare significativo il fatto che nemmeno il cambiamento del contesto politico dopo il 2011 e l'avvio di un'importante fase di transizione democratica hanno indotto un'inversione di rotta nell'approccio del governo birmano alla questione Rohingya. Al contrario, si è assistito ad una radicalizzazione del conflitto interreligioso con la mobilitazione del clero buddista e di alcuni suoi esponenti di spicco nel promuovere una campagna xenofoba e di incitamento all'odio nei confronti della minoranza Rohingya: tale campagna, ha fomentato l'idea che i Rohingya rappresentino un pericolo per la sicurezza e l'integrità razziale del Paese a fronte del quale occorre non solo riallocare «the national Bengali to a third country» ma soprattutto indivi-

---

non consentire ai Rohingya di esprimere il voto nelle consultazioni elettorali che ebbero luogo nel 1990. Le violenze e i disordini che seguirono determinarono un innalzamento del livello di repressione da parte del regime che a sua volta causò l'esodo di 10.000 Rohingya nel 1990 e di altri 250.000 nel 1992 nonché delle crisi umanitarie che ne seguirono. Sul punto cfr. AKM AHSAN ULLAH, *Rohingya Refugees to Bangladesh: Historical Exclusions and Contemporary Marginalization*, in *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 2011, pp. 139-161; SHATTI HOQUE, *Myanmar's Democratic Transition: Opportunity for Transitional Justice to Address the Persecution of the Rohingya*, in *Emory International Law Review*, 2018, pp. 551-580.

duare «a final solution»<sup>4</sup>; se a ciò si aggiunge il fatto che anche l'intervento del legislatore, lungi dall'essere concepito nella direzione di attenuare la conflittualità, ha contribuito a rafforzare la comunità buddista e a discriminare contestualmente la minoranza Rohingya<sup>5</sup>, ben si comprende non solo perché tra il 2012 e il 2015 diverse decine di migliaia di Rohingya abbiano cercato rifugio nei paesi limitrofi ma altresì perché si siano creati i presupposti favorevoli al verificarsi degli eventi occorsi nel 2017<sup>6</sup>. Proprio tali eventi, lungi dal rappresentare il "colpo di coda" di un regime che negli anni ha si è reso responsabile di gravi e continue violazioni dei diritti umani, hanno dimostrato che il *modus operandi* delle autorità birmane resta del tutto invariato, nonostante il mutamento di regime: è quanto dire della tendenza ad adottare strumenti di diversa tipologia che sembrano convergere verso un unico obiettivo, cioè la progressiva estromissione di un'intera minoranza dal territorio dello Stato.

### *Il ruolo del legislatore nella progressiva marginalizzazione della minoranza Rohingya: le norme in materia di religione*

Come si è già avuto modo di considerare, in quello che può definirsi come il processo di progressiva (e violenta) marginalizzazione dei Rohingya la legi-

---

<sup>4</sup> Come ha avuto modo di evidenziare la *Fact-Finding Commission* istituita per decisione del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite nel marzo 2017, per indagare sulle violazioni dei diritti umani commesse a partire dal 2011 (Cfr. HUMAN RIGHTS COUNCIL, *Situation of Human Rights in Myanmar*, res. 34/22, A/ HRC/34/L.8/Rev.1, 22 March 2017) alcuni gruppi, ivi comprese alcune associazioni di monaci e cittadini buddisti dello Stato del Rakhine, avevano avviato, a partire dalla metà del 2012, una violenta propaganda razzista contro i Rohingya nella quale erano comparsi chiari riferimenti ad Hitler e al fatto che «inhuman acts were sometimes necessary to maintain a race». Cfr. *Report of the detailed findings of the Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar*, A/HCR/39/CRP.2, 11 September 2018, par. 713.

<sup>5</sup> Si fa riferimento in particolare all'adozione nel 2015 delle cosiddette "Race and Religion Laws". Sul punto cfr. *infra*, par. 3.

<sup>6</sup> All'origine della campagna d'odio scatenata nel 2012 contro i Rohingya vi fu lo stupro e l'omicidio di una donna buddista da parte di tre uomini che furono subito indicati dalla stampa come "indiani". Ne seguirono gli incidenti, scatenati dall'attacco della folla contro un gruppo di fedeli musulmani in preghiera, che causarono la morte di dieci uomini, circostanza che a sua volta generò una serie ulteriore di scontri e violenze nello Stato del Rakhine, con attacchi ai villaggi, distruzione di case, proprietà ed edifici di culto. Le stime dei danni nonché quelle relative al numero dei Rohingya dispersi furono rese note da diverse agenzie specializzate delle Nazioni Unite. Cfr. NEHGINPAO KIPGEN, *Conflict in Rakhine State in Myanmar: Rohingya Muslims' Conundrum*, in *Journal of Muslim Minority Affairs*, 2013, pp. 298-310; GERRY VAN KLINKEN, SU MON THAZIN AUNG, *The Contentious Politics of Anti-Muslim Scapegoating in Myanmar*, in *Journal of Contemporary Asia*, 2017, pp. 353-375; ISELIN FRYDENLUND, *Buddhist Islamophobia: Actors, Tropes, Contexts*, nel volume ASBJØRN DYRENDAL, DAVID G. ROBERTSON, EGIL ASPREM (a cura di), *Handbook of Conspiracy Theory and Contemporary Religion. Brill Handbooks on Contemporary Religion*, vol. 17, Brill, Leiden, 2018, pp. 279-302.

slatore ha svolto un ruolo preciso, andando a rafforzare l'azione che il regime birmano ha parallelamente condotto sul piano politico e militare.

Il legislatore si è mosso sostanzialmente in due direzioni: la prima è quella volta ad incidere sulle norme attinenti la materia religiosa così da garantire alla religione buddista una primazia nei confronti delle altre confessioni religiose e al clero buddista un ruolo centrale nei rapporti con l'autorità politica; la seconda è quella diretta invece, attraverso le norme in materia di cittadinanza, ad incidere sullo *status civitatis* dei Rohingya, generando un processo di perdita e mancato acquisto della cittadinanza, diretto a sua volta ad incidere in maniera decisiva sul godimento dei diritti fondamentali.

Prendendo le mosse dalle norme che definiscono il ruolo attribuito alla religione buddista, va evidenziato che già il testo costituzionale adottato nel 1947 all'indomani dell'indipendenza conteneva una disposizione che, pur riconoscendo l'islam, il cristianesimo, l'induismo e l'animismo come religioni professate all'interno del territorio nazionale attribuiva al buddismo una posizione speciale in quanto religione professata dalla maggioranza dei cittadini dell'Unione (art. 21). Al dettato costituzionale andava poi ad aggiungersi quanto disposto dallo *State Religion Act* adottato nel 1961, che proclamava il buddismo religione di Stato<sup>7</sup>. La Costituzione del 2008, attualmente in vigore, ripercorre lo stesso schema: l'art. 361 pur riconoscendo quali religioni ufficiali il cristianesimo, l'islam, l'induismo e l'animismo, attribuisce al buddismo – nella versione del buddismo Theravada – una “posizione speciale”, in quanto religione professata dalla maggioranza della popolazione. L'elemento che merita di essere considerato è che la religione buddista rappresenta un elemento identitario di fortissima pregnanza e coesione per la popolazione birmana: il ruolo fondamentale svolto dalla comunità monastica buddista a livello socio-culturale è alla base delle dinamiche, peraltro assai conflittuali in certe fasi storiche, tra regime militare e comunità monastica. Tali dinamiche hanno non solo caratterizzato l'evoluzione storico-politica del Paese ma hanno direttamente influenzato l'approccio del re-

---

<sup>7</sup> Di tale orientamento si perse traccia nel testo costituzionale adottato nel 1974 dal regime militare, circostanza quest'ultima spiegabile alla luce del tentativo esperito dal regime militare di conferire un'impronta laica e socialista allo Stato. Tale modello risultava peraltro funzionale rispetto alla necessità, in un contesto multietnico e multi-religioso, di contenere le istanze delle numerose minoranze presenti sul territorio che avanzavano richieste in termini di decentramento e autonomia anche a ristoro della marginalizzazione subita sul piano etnico-religioso. L'approccio che fino ad allora aveva caratterizzato il regime militare era stato percepito come chiaramente sbilanciato a favore della religione buddista, circostanza che aveva contribuito, in un contesto particolarmente conflittuale e frammentato, ad acuire ulteriormente le tensioni tra Governo centrale e minoranze. Cfr. TIN MAUNG MAUNG THAN, *The Sangha and Sasana in Socialist Burma*, in *Sojourn Journal of Social Issues in Southern Asia*, 1988, pp. 26-61; NYI NYI KYAW, *Freedom of Religion, the Role of the State and Interreligious Relations in Myanmar*, International Centre for Ethnic Studies and Equitas, Colombo, 2018, pp. 42-53.

gime e del legislatore alle tematiche religiose. Ciò spiega perché al di là delle frizioni tra comunità monastica e potere centrale e al di là del fatto che la comunità religiosa ha rappresentato in alcune fasi una vera e propria roccaforte del dissenso politico nei confronti del regime, la centralità della religione buddista e del suo apparato in quanto fondamentale elemento identitario del Paese non è stata mai messa in discussione. Ciò può essere affermato nonostante l'orientamento del regime militare sia stato quello di esercitare forme di controllo nei confronti dell'attività religiosa, compresa, evidentemente, quella della comunità monastica buddista<sup>8</sup>. È vero infatti che al di là della "politicizzazione" di parte della comunità buddista in senso antigovernativo<sup>9</sup>, la centralità attribuita alla religione buddista ha senza dubbio contribuito a garantire nel tempo il progressivo miglioramento dei rapporti tra il clero e le autorità di governo, rapporti che si

---

<sup>8</sup> Con riferimento al controllo delle attività della comunità monastica (*Sangha*) cfr. *The Law Relating to the Sanghá Organization (No. 20/90, 31<sup>st</sup> October 1990)*. La legge aveva decretato la messa al bando, in quanto definite illegali, di qualsiasi organizzazione monastica che non fosse ufficialmente riconosciuta, che è quanto dire non fosse ricompresa nell'elenco contenuto nel testo di legge (art. 5). Va tuttavia rilevato che la strategia di controllo delle attività religiose era inserita in un quadro di repressione del dissenso politico molto più ampio caratterizzato dal ricorso ad una serie di norme di diversa natura ed origine. Sotto questo profilo rilevano le norme contenute nella legge sull'editoria, adottata nel 1962 (cfr. *Socialist Republic of the Union of Myanmar, 1962 Printers and Publishers Registration Law. Law No. 1 amended by the Revolutionary Council of the Union of Myanmar, 1971*) e poi emendata dal regime militare nel 1989, nonché le norme della "State Protection Law", adottata nel 1975 ed emendata nel 1991: la legge fu integralmente concepita al precipuo scopo di contrastare qualsiasi attività "controrivoluzionaria" e in particolare, come si legge nel preambolo, «to prevent the infringement of the sovereignty and security of the Union of Burma against any threat to the peace of the people, and against the threat of those desiring to cause subversive acts causing the destruction of the country». A tal fine la legge autorizzava lo *State Council* – supremo organo di governo – sia ad imporre qualora fosse ritenuto opportuno, lo stato di emergenza, sia ad apportare restrizioni ai fondamentali diritti dei cittadini in qualsiasi parte del Paese). Ancora rileva la legge n. 6/88 relativa alla formazione delle organizzazioni (*State Law and Order Restoration Council, Law No. 6/88, Law Relating to Forming of Organizations, September 30, 1988*): quest'ultima infatti definisce "organizzazioni" le diverse formazioni – dai partiti politici, alle associazioni, società, sindacati, club ed altro – che, per poter operare devono ottenere l'autorizzazione del Ministero per gli Interni e gli Affari religiosi e che, ai sensi dell'art. 5 sono definite illegali qualora queste «attempt, instigate, incite, abet or commit acts that may in any way disrupt law and order, peace and tranquility, or safe and secure communications» (par. b) e «attempt, instigate, incite, abet or commit acts that may effect [sic] or disrupt the regularity of state machinery» (par. c).

<sup>9</sup> In questo senso va messo in rilievo che anche la cosiddetta "saffron revolution" del 2007 – cioè la più rilevante mobilitazione della comunità monastica dopo quella del 1988 – che aveva dato voce alla protesta dei monaci buddisti, supportati da vasti strati della popolazione, contro la decisione adottata dal Governo militare di aumentare nella misura del 500% il prezzo dei carburanti, ha in parte contribuito alla svolta politica che ha condotto sia all'adozione della nuova Costituzione nel 2008, sia alle successive elezioni annunciate nel 2010 e indette nel 2011. Cfr. DAVID STEINBERG, *Globalisation, Dissent and Orthodoxy: Burma/Myanmar and the Saffron Revolution*, in *Georgetown Journal of International Affairs*, 2, 2008, pp. 51-55; UN HUMAN RIGHTS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER, *Myanmar: UN rights experts express alarm at adoption of first of four "protection of race and religion" bills*, 27, in [https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx? NewsID=16015&LangID=E](https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16015&LangID=E).

sono ulteriormente rafforzati dopo le elezioni del 2011 e l'insediamento del primo governo misto civile-militare. È altrettanto vero che ha contribuito anche ad acuire enormemente, in un contesto estremamente variegato dal punto di vista etnico e religioso, quella conflittualità interreligiosa – in particolare quella fra comunità buddista e comunità islamica – che si era manifestata fin dall'epoca della dominazione britannica.

Paradossalmente, proprio l'avvio del processo di democratizzazione è stato segnato dall'acuirsi dell'ostilità tradizionalmente manifestata nei confronti della comunità islamica. Da questo punto di vista, va rilevato che la creazione nel 2012 del cosiddetto «Committee for the Protection of Nationality and Religion» – il *Ma Ba Tha* – che iscrive nel suo programma politico la difesa dell'identità buddista birmana contro i pericoli dell'islamizzazione, ha svolto un ruolo di primo piano, non solo attivando una feroce propaganda anti-islamica, ma facendosi altresì promotore dell'adozione di 4 progetti di legge, adottati dal Parlamento birmano nel 2015 intesi espressamente a proteggere la religione buddista: tali provvedimenti, denominati *Race and Religion Protection Laws*<sup>10</sup>, sono stati aspramente criticati dalle organizzazioni per i diritti umani per essere stati concepiti in un'ottica chiaramente discriminatoria nei confronti delle minoranze religiose e della minoranza islamica più in particolare<sup>11</sup>.

I quattro provvedimenti – segnatamente il “*Monogamy Bill*”<sup>12</sup>, la “*Buddhist Women Special Marriage Law*”<sup>13</sup>, il “*Religious Conversion Bill*”<sup>14</sup> e la “*Popu-*

---

<sup>10</sup> Il movimento politico di matrice religiosa e capeggiato da un monaco buddista noto per le sue posizioni estremiste e anti-islamiche, ha mostrato di esercitare un forte ascendente sulla classe politica orientando di conseguenza alcune fondamentali scelte del legislatore. Sul punto cfr. NYI NYI KYAW, *Freedom of Religion* cit., pp. 46-62.

<sup>11</sup> Cfr. HUMAN RIGHT WATCH, *Burma: Reject Discriminatory Population Bill. “Race and Religion” Laws Could Herald New Repression, Violence*, May 16, 2015; ID. *Burma: Discriminatory Laws Could Stoke Communal Tensions. New Laws Target Muslims, Other Religious Minorities*, August 23, 2015; THE UNITED NATIONS POPULATION FUND, *UNFPA Statement on the Population Control Healthcare Law in Myanmar*, 9 June 2015; AMNESTY INTERNATIONAL, *Joint statement by Amnesty International and the International Commission of Jurists. Myanmar: Parliament must reject discriminatory “race and religion” laws*, 3 March 2015; UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS HIGH COMMISSIONER OFFICE, *Myanmar: UN rights experts express alarm at adoption of first of four “protection of race and religion” bills*, Geneva, 27 May 2015; CHLOÉ WHITE, *Protection form Whom? Violations of International Law in Myanmar’s New “Race and Religion Protection” Laws*, Georgetown Institute for Women, Peace and Security, Washington, DC, 2015.

<sup>12</sup> Law n. 54/2015, traduzione non ufficiale in [https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p\\_lang=en&p\\_isn=103619](https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=103619).

<sup>13</sup> Law n. 50/2015, traduzione non ufficiale in [http://www.burmalibrary.org/docs21/2015-Myanmar\\_Buddhist\\_Women\\_Special\\_Marriage\\_Bill.pdf](http://www.burmalibrary.org/docs21/2015-Myanmar_Buddhist_Women_Special_Marriage_Bill.pdf).

<sup>14</sup> Law n. 28/2015, traduzione non ufficiale in [http://www.burmalibrary.org/docs18/2014-Draft\\_Religious\\_Conversion\\_Law-en.pdf](http://www.burmalibrary.org/docs18/2014-Draft_Religious_Conversion_Law-en.pdf).

*lation Control Healthcare Law*”<sup>15</sup> – mirano non solo a sottoporre a controlli e restrizioni il diritto a cambiare religione, ma incidono in maniera pregnante sull’esercizio di alcuni diritti connessi con l’istituto del matrimonio e con il diritto di procreazione.

Per quanto concerne in particolare il “*Religious Conversion Bill*” va rilevato che malgrado il riferimento contenuto nel preambolo all’art. 34 della Costituzione che riconosce e garantisce il diritto alla libertà di religione, la legge sottopone il diritto a cambiare religione ad una serie di limitazioni<sup>16</sup> che, sebbene motivate con la necessità di ridurre il fenomeno delle conversioni forzate, in realtà, sono funzionali all’esigenza di accentrare nello Stato il controllo sul fenomeno delle conversioni all’islam<sup>17</sup>, anche a costo di comprimere in maniera evidente l’esercizio della libertà di religione, costituzionalmente garantito. Alla base invece dell’adozione dei due provvedimenti denominati “*Monogamy Bill*”<sup>18</sup> e “*Buddhist Women Special Marriage Law*”<sup>19</sup> vi sono ragioni che appaiono connesse in maniera più evidente con l’esigenza di tutelare la religione buddista. L’adozione di tali provvedimenti è apparsa particolarmente controversa: supportati dal *Ma Ba Tha* e dai movimenti anti-islamici

---

<sup>15</sup> [Http://www.asianlii.org/mml/legis/laws/pchl2015h592.pdf](http://www.asianlii.org/mml/legis/laws/pchl2015h592.pdf).

<sup>16</sup> È previsto infatti che debba essere presentata una specifica istanza con la quale il richiedente manifesta la propria volontà, fuori da ogni costrizione, di cambiare religione ed espone le ragioni per le quali intende farlo (artt. 4-5). L’istanza è inoltrata ad un organo governativo denominato “*Registration Board*” che è competente a sottoporre il richiedente ad un’intervista che mira ad accertare che la richiesta sia stata presentata liberamente e ad assegnare al richiedente un termine di 90 giorni elevabile fino a 180, durante il quale lo stesso è tenuto a studiare i fondamenti delle fedi alla quale intende convertirsi. Il *Registration Board* alla fine della procedura ha la competenza per accogliere l’istanza e rilasciare il relativo certificato di conversione, ovvero di rigettare l’istanza. Va da sé che l’organo governativo ha un’ampia discrezionalità nello stabilire se siano state esercitate pressioni sul richiedente al fine di determinarne la conversione. Appare discutibile il fatto che ad un organo amministrativo – in cui peraltro non è assicurata la presenza di esponenti delle diverse confessioni religiose ufficiali – e non eventualmente ad un organo giudiziario sia attribuita una così ampia discrezionalità quanto alla decisione da adottare e non prevedere rispetto ad un eventuale rigetto dell’istanza alcuna forma di appello, appare misura quantomeno discutibile; altrettanto discutibile è il fatto stesso di istituire una procedura amministrativa complessa e articolata che rappresenta un ostacolo da superare e che può chiaramente rappresentare un deterrente per chiunque intenda cambiare il proprio credo.

<sup>17</sup> A questo proposito va rilevato che il clero buddista aveva attivato una campagna ideologica anti-islamica invocando la necessità dell’adozione di specifiche misure volte a scongiurare il pericolo dell’aumento delle conversioni all’islam, tenuto conto del pericolo rappresentato dall’islam per le altre confessioni religiose oltre che per identità culturale e razziale del Paese. Cfr. MIKAEL GRAVERS, *Anti-Muslim Buddhism Nationalism in Burma and Sri-Lanka: Religious Violence and Globalized Imaginaries of Endangered Identities*, in *Contemporary Buddhism*, 16, 2015, pp. 1-27.

<sup>18</sup> Law n. 54/2015, traduzione non ufficiale in [https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p\\_lang=en&p\\_isn=103619](https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=103619).

<sup>19</sup> Law n. 50/2015, traduzione non ufficiale in [http://www.burmalibrary.org/docs21/2015-Myanmar\\_Buddhist\\_Women\\_Special\\_Marriage\\_Bill.pdf](http://www.burmalibrary.org/docs21/2015-Myanmar_Buddhist_Women_Special_Marriage_Bill.pdf).



e giustificati con la necessità di tutelare le donne buddiste nell'ambito del matrimonio e di garantire l'eguaglianza dei diritti tra coniugi di fede diversa nell'ambito del matrimonio<sup>20</sup>, i due provvedimenti sono stati stigmatizzati, in quanto ritenuti discriminatori, da numerose organizzazioni a tutela dei diritti umani e dei diritti delle donne sia a livello internazionale che locale<sup>21</sup>. Va però rilevato che, perlomeno in parte, hanno trovato il supporto di alcune componenti della stessa popolazione femminile<sup>22</sup>.

I due provvedimenti legislativi sono correlati ed infatti diverse disposizioni della “*Buddhist Women Special Marriage Law*”, fanno espressamente richiamo al “*Monogamy Bill*” quale legge regolatrice del rapporto di matrimonio e viceversa. La previsione della clausola di monogamia quale condizione di validità del matrimonio imposta dal *Monogamy Bill*<sup>23</sup>, va ad aggiungersi alle disposizioni della “*Buddhist Women Special Marriage Law*”. Tali disposizioni nel caso di matrimoni contratti tra donne di fede buddista ed uomini di fede islamica delineano un istituto concepito totalmente *ex latere mulieris*<sup>24</sup>. E' stato infatti posto in evidenza come non solo tali norme creino evidenti discriminazioni tra i coniugi tenuto conto che impongono una serie di obblighi, apparentemente diretti a tutelare la libertà di religione e i diritti individuali,

---

<sup>20</sup> Nel preambolo della legge n. 50/2015 si afferma che la medesima è concepita «In order to enable the enjoyment of equal rights by Myanmar Buddhist Women and non-Buddhist men with respect to marriage, divorce, partition and guardianship of children and to give effective protection»; in quello della legge n. 54/2015 è espressa invece l'esigenza «to protect women from being co-wives, and to prevent crimes arising from polygamous acts of men».

<sup>21</sup> Cfr *supra*, nt. 11.

<sup>22</sup> Cfr. MATTHEW J. WALTON, MELYN MCKAY, DAW KHIN MAR MAR KYI, *Women and Myanmar's "Religious Protection Laws"*, in *The Review of Faith & International Affairs*, 2015, pp. 36-49.

<sup>23</sup> L'art. 5 prevede che il matrimonio concluso ai sensi di qualsiasi norma di legge, consuetudine o precetto religioso sia validamente concluso solo se in regime di monogamia sia che si tratti di matrimonio contratto tra individui di fede buddista, sia di fede diversa, sia infine nel caso di matrimoni misti (artt. 6-7). La violazione delle norme non solo integra gli estremi di un reato penalmente perseguibile ai sensi dell'art. 495 del codice penale, ma produce altresì effetti sia sullo scioglimento del vincolo – il coniuge, moglie o marito possono chiedere il divorzio nel caso di matrimonio contratto dall'altro coniuge – sia sulla capacità di ereditare alla morte del coniuge (artt. 13-15).

<sup>24</sup> La legge che, ai sensi dell'art. 2(a), è applicabile in caso di matrimoni misti fra donne buddiste ed uomini non-buddisti, impone una serie di obblighi in capo al solo coniuge (uomo) non buddista e che intenda sposare una donna buddista: in particolare rilevano le disposizioni, contenute nel capitolo V, che definiscono nel dettaglio e in diversa misura, gli obblighi imposti all'uomo (non buddista) e alla donna buddista, dall'obbligo di non interferire nella professione delle fede buddista della propria moglie – ivi compreso l'obbligo di prestare il dovuto rispetto, astenendosi da qualsiasi comportamento che possa essere considerato offensivo nei confronti della religione buddista – a quello di astensione dal ricorso a qualsiasi forma di coercizione o induzione alla conversione ad un'altra fede. La violazione di tali norme consente alla moglie non solo di inoltrare istanza di divorzio ma di chiedere contestualmente l'affidamento dei figli, il mantenimento e la liquidazione dei beni nella misura del 50% di quanto sia di proprietà comune.

soltanto su una delle parti e cioè sull'uomo<sup>25</sup>, ma siano altresì idonee a rafforzare lo stereotipo secondo il quale nell'ambito dei matrimoni misti la donna buddista è intrinsecamente più vulnerabile e l'uomo è "naturalmente propenso" a violare la libertà religiosa della consorte e a forzare la sua conversione<sup>26</sup>.

Da ultimo va segnalato che anche l'adozione del "Population Control Health Care Bill", che è stata giustificata adducendo ragioni connesse con l'esigenza di contrastare la povertà dilagante in molte aree del Paese attraverso il contenimento delle nascite, è stata oggetto di critiche severe da parte degli osservatori internazionali perché sarebbe invece ispirata ancora una volta da sentimenti islamofobici: di questo sarebbe prova la campagna di opinione, alimentata dalle autorità governative prima dell'emanazione della legge e ancora una volta supportata dalle autorità religiose, che individua nell'alto tasso di natalità presente all'interno delle comunità islamiche e della comunità Rohingya in particolare, una minaccia per l'identità etnico-razziale del Paese<sup>27</sup>.

### *Segue: le norme in materia di cittadinanza*

Una delle questioni senz'altro più controverse, allorché si tratta dello *status* giuridico dei Rohingya in Myanmar, è quella relativa alla cittadinanza. In via preliminare merita innanzitutto considerare che già all'epoca dell'adozione della prima Costituzione e dell'*Union Citizenship Act* nel 1948 (UCA), il legislatore aveva escluso i Rohingya dall'elenco delle minoranze naziona-

---

<sup>25</sup> È stato altresì posto in rilievo come le norme che invece attribuiscono specifici diritti alla madre in materia di affidamento dei figli, non solo appaiano discriminatorie nei confronti dell'altro coniuge, ma nemmeno tengano conto di quel generale criterio informatore, chiaramente individuato dalla Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo (art. 3(1)) e cioè quello del superiore interesse del minore, che dovrebbe sempre e comunque ispirare le scelte destinate ad avere ricadute sul minore.

<sup>26</sup> In merito a quanto sia diffusa in Myanmar l'idea che l'islam sia una fede deprecabile, che merita pertanto di essere marginalizzata (e dunque perseguitata) cfr. MATT SCHISLER, MATTHEW J. WALTON, PHYU PHYU THI, *Reconciling Contradictions: Buddhist-Muslim Violence, Narrative Making and Memory in Myanmar*, in *Journal of Contemporary Asia*, 2017, pp. 376-395; MIKAEL GRAVERS, *Anti-Muslim Buddhism Nationalism in Burma and Sri-Lanka* cit., pp. 1-27.

<sup>27</sup> Cfr. HUMAN RIGHTS WATCH, *Burma: Reject Discriminatory Population Bill*. cit.; UNFPA, *Statement on the Population Control Healthcare Law in Myanmar*, in <https://www.unfpa.org/press/unfpa-statement-population-control-healthcare-law-myanmar>; EQUAL RIGHTS TRUST, *Myanmar Enacts Discriminatory Population Control Law, Further Threatening the Rohingya*, in <https://www.equalrightstrust.org/news/myanmar-enacts-discriminatory-population-control-law-further-threatening-rohingya>; KFF, *Myanmar President Approves Population Control Health Care Law Amid Concerns Over Potential Reproductive, Human Rights Violations*, in <https://www.kff.org/news-summary/myanmars-population-control-law-threatens-to-suppress-womens-reproductive-rights-growth-of-marginalized-groups-u-s-diplomat-rights-activists-say/>.

li ufficialmente riconosciute<sup>28</sup>. Tale orientamento era stato successivamente confermato allorché il regime militare, assunto il potere dopo il golpe del 1962 aveva adottato un nuovo testo costituzionale nel 1974<sup>29</sup>. In seguito all'adozione della nuova Costituzione, fu decisa la nomina di un comitato incaricato di redigere il testo di una nuova legge sulla cittadinanza i cui lavori presero avvio nel 1978. Assai significativamente, nello stesso anno il regime diede avvio all'operazione militare denominata "*Naga Min*", con l'obiettivo di individuare ed espellere dal territorio dello Stato tutti gli stranieri e gli immigrati<sup>30</sup>. I Rohingya furono fra i principali obiettivi dell'operazione che infatti determinò la fuga oltre il confine bengalese di oltre 250.000 persone. A distanza di qualche anno, l'adozione della legge sulla cittadinanza, nel 1982, contribuì a definire in senso chiaramente peggiorativo la questione dello *status* giuridico dei Rohingya. La legge si basa su un criterio distintivo di tipo etnico-razziale e ripercorrendo lo schema già definito in precedenza dal legislatore, suddivide la popolazione in otto gruppi etnici ufficialmente riconosciuti – le cosiddette "*national races*" – ai cui membri è riconosciuto lo *status* di cittadini ("*full citizens*") a condizione che possa essere provato che la presenza degli ascendenti sul territorio dello Stato risale al periodo precedente il 1823<sup>31</sup>. La legge individua, dunque, tre distinte tipologie di cittadini: i "*full citizens*" di cui si è detto, cui si aggiungono gli "*associate citizens*" ed i "*naturalized citizens*". Va considerato che mentre la naturalizzazione è procedura solitamente riservata agli stranieri e agli apolidi (gli interessati devono infatti dare prova della conoscenza di una delle lingue ufficiali del Paese), vengono invece definiti "*associate citizens*" coloro che al momento dell'entrata in vigore della nuova legge risultavano aver presentato una richiesta (ancora pendente) di cittadinanza ai sensi di quanto previamente stabilito dalla legge del 1948. A questo proposito, merita sottolineare che solo un numero limitato di persone aveva inoltrato tale richiesta: la maggior parte infatti si era trovata in possesso, fino al 1962, di documenti di identità, rilasciati già durante il periodo dell'amministrazione

---

<sup>28</sup> Cfr. *The Union Citizenship Act, 1948 (Act No. LXVI of 1948) as amended up to 1<sup>st</sup> December 1960*, Art 3. (1): «For the purposes of section 11 of the Constitution the expression *any of the indigenous races of Burma* shall mean the Arakanese, Burmese, Chin, Kachin, Karen, Kayah, Mon or Shan race and such racial group as has settled in any of the territories included within the Union as their permanent home from a period anterior to 1823 A. D. (1185 B.E.)».

<sup>29</sup> Cfr. art. 31 della Costituzione del 1974, in [https://www.burmalibrary.org/sites/burmalibrary.org/files/obl/docs/UNION\\_CITIZENSHIP\\_ACT-1948.htm](https://www.burmalibrary.org/sites/burmalibrary.org/files/obl/docs/UNION_CITIZENSHIP_ACT-1948.htm).

<sup>30</sup> Cfr. *supra* nt. 3; NICK CHEESMAN, *How in Myanmar "National Races" Came to Surpass Citizenship and Exclude Rohingya*, in *Journal of Contemporary Asia*, 47, 2017, p. 472.

<sup>31</sup> Cfr. art. 3 della "*Burma Citizenship Law*", n. 4/1982, in <http://eudo-citizenship.eu/NationalDB/docs/1982%20Myanmar%20Citizenship%20Law%20%5BENGLISH%5D.pdf>.

coloniale, che attestavano il possesso della cittadinanza. Di tali documenti il regime militare aveva disposto la requisizione e alla consegna dei documenti da parte dei possessori aveva fatto seguito il rilascio di documenti che non attestavano il pregresso possesso della cittadinanza ma soltanto la temporanea residenza nel territorio dello Stato<sup>32</sup>. È stato posto in evidenza come nonostante la legge del 1982 contenga una norma intesa ad evitare un fenomeno di apolidia diffusa che avrebbe potuto essere generato dal meccanismo appena descritto<sup>33</sup>, tale fenomeno in seno ad alcune minoranze, e ai Rohingya più in particolare, si sia prodotto in conseguenza delle particolari modalità con le quali la legge è stata applicata. È stato infatti evidenziato come specie dopo il cambio di regime nel 1988, allorché il concetto e la valorizzazione delle “*national races*” è divenuto elemento portante del progetto politico del regime militare, all’attuazione della legge fu data un’evidente accelerazione, senza che tuttavia ne fosse assicurata un’applicazione uniforme. Nel caso specifico dei Rohingya, il processo che nel tempo ha prodotto il risultato di rendere la quasi totalità dei Rohingya apolidi è scaturito più che dal contenuto della legge in sé, dalla sua selettiva applicazione ovvero dalla violazione, in certi casi, delle sue norme<sup>34</sup>. Tenuto conto della centralità attribuita all’appartenenza razziale – nello specifico alle “*national races*” indicate sia dalla Costituzione che dalla legge sulla cittadinanza – ne è derivato che tale requisito è diventato fondamentale quale criterio selettivo per l’attribuzione della cittadinanza e per la conseguente classificazione in quanto stranieri di tutti coloro che non possono dichiararsi appartenenti ad una delle “*national races*”.

Il ruolo che la legge sulla cittadinanza ha svolto nella progressiva marginalizzazione dei Rohingya è fondamentale, tenuto conto che al possesso della cittadinanza si riconnette la possibilità per l’individuo di accedere ai servizi essenziali, dall’istruzione, alle cure mediche, al lavoro e che dallo *status* di cittadinanza dipende anche la libertà di movimento all’interno del territorio dello

---

<sup>32</sup> Cfr. TREVOR GIBSON, HELEN JAMES, LINDSDAY FALVEY (a cura di), *Rohingya. Citizenship and Insecurity in Myanmar*, Thaksin University Press, Chiang Mai, 2016, spec. pp. 78-85.; IAN HOLLIDAY, *Addressing Myanmar’s Citizenship Crisis*, in *Journal of Contemporary Asia*, 44, 2014, pp. 404-421.

<sup>33</sup> L’art. 6 stabilisce infatti che chiunque risulti essere cittadino al momento dell’entrata in vigore della legge resta tale anche ai sensi della nuova normativa, essendo sufficiente a tal fine la presentazione di un’apposita richiesta supportata dal possesso di documento attestante la cittadinanza.

<sup>34</sup> Va considerato che la legge prevede l’istituzione di un organo centrale – composto dai Ministri della difesa, degli esteri e degli interni, due dei quali provenienti dai vertici militari – dotato di poteri molto ampi in materia di riconoscimento, diniego e ritiro della cittadinanza. I funzionari dell’amministrazione, apparentemente in risposta ad ordini ricevuti dall’alto, rifiutarono ed omisero la nuova registrazione di un numero assai consistente di individui sulla base dell’appartenenza ad alcuni gruppi etnici – Rohingya in testa – che furono intenzionalmente esclusi dal procedimento diretto ad attribuire la cittadinanza. Cfr. IAN HOLLIDAY, *Addressing Myanmar’s Citizenship Crisis* cit., spec. p. 473.

Stato. A ciò si aggiunge il fatto che a seguito di alcune note campagne militari<sup>35</sup>, le autorità birmane hanno adottato provvedimenti diretti a revocare lo *status* di cittadinanza – qualora ne fossero stati titolari – di coloro che avevano trovato rifugio oltrefrontiera: la conseguenza ulteriore è stata che nel momento in cui, in varie fasi, parte dei rifugiati ha scelto di fare ritorno in Myanmar, questi ed i loro discendenti sono stati classificati e registrati, proprio perché privi della cittadinanza birmana, come immigrati illegali di origine bengalese.

In un panorama, quale è quello illustrato dal discusso censimento effettuato nel 2014<sup>36</sup>, in cui circa il 25% della popolazione risulta essere privo dei documenti che attestano la cittadinanza, quella dei Rohingya appare una situazione di ancora più evidente fragilità, dato che lo *status* di apolidia caratterizza la quasi totalità degli individui appartenenti al gruppo<sup>37</sup>. Che la legge sulla cittadinanza abbia contribuito a caratterizzare il Myanmar come uno Stato in cui una maggioranza – quella di etnia Bamar e di religione buddista – gode di una evidente posizione di privilegio rispetto alle altre minoranze è apparso evidente già da tempo<sup>38</sup>; quanto poi la legge abbia rappresentato uno strumento, sebbene non unico, che ha permesso il sistematico diniego dei fondamentali diritti della minoranza Rohingya, è altrettanto evidente ed è questione su cui, come si avrà modo di osservare nei paragrafi che seguono, anche gli organi internazionali di monitoraggio sulle violazioni dei diritti umani hanno da tempo richiamato l'attenzione.

### *Questione Rohingya, Myanmar e diritto internazionale tra mancata ratifica degli strumenti internazionali e ruolo degli organi di monitoraggio*

Come si è evidenziato in apertura di questo studio, il problema delle gravi violazioni dei diritti umani nei confronti della minoranza Rohingya è di re-

---

<sup>35</sup> *In primis* l'operazione "Naga Min" sopra citata: cfr. *supra*, nt. 3.

<sup>36</sup> Cfr. JANE M. FERGUSON, *Who's Counting? Ethnicity, Belonging, and the National Census in Burma/Myanmar*, in *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde*, 2015, pp. 1-28.

<sup>37</sup> L'UNPF aveva espresso le proprie preoccupazioni in relazione alle modalità con le quali il censimento era condotto – lontano dagli «international census standards, human rights principles and agreed procedures» – specie per quel che concerneva il conteggio degli individui appartenenti a determinati gruppi etnici e soprattutto l'esclusione dei Rohingya dallo stesso censimento in quanto considerati non facenti parte della popolazione birmana. Era peraltro emerso che il conteggio della popolazione risultante dal censimento risultava inferiore rispetto al numero degli abitanti che il Governo del Myanmar aveva dichiarato prima che il censimento avesse luogo. Cfr. UNFPA, *Making Sense of Myanmar's Census*, 31 March 2014, in <https://www.unfpa.org/news/making-sense-myanmars-census>.

<sup>38</sup> Cfr. DAVID BROWN, *The State and Ethnic Politics in Southeast Asia*, London-New York, 1994, pp. 33-65; MATTHEW J. WALTON, *The Wages of Burman Ness. Ethnicity and Burman Privilege in Contemporary Myanmar*, in *Journal of Contemporary Asia*, 43, 2013, pp. 1-27.

cente divenuto oggetto sia dell'intervento della Corte penale internazionale sia della Corte internazionale di giustizia. Pare opportuno tuttavia evidenziare le modalità con cui nel tempo gli organi di monitoraggio sui diritti umani hanno evidenziato la gravità di una situazione interna che, caratterizzata da violazioni diffuse e generalizzate dei diritti umani, è apparsa particolarmente critica specie per quanto concerne alcune minoranze nazionali ed in particolare i Rohingya.

Va preliminarmente considerato che la nomina da parte delle Nazioni Unite di un *Rapporteur* speciale per il Myanmar risale al 1992 ed è certamente significativo il fatto che il *Rapporteur* da allora non è mai cessato dalla funzione e risulta essere uno dei più "longevi" fra quelli titolari di un *country mandate*<sup>39</sup>. I rapporti presentati nel corso degli anni dal *Rapporteur* hanno evidenziato la persistenza di una situazione di diffusa e generalizzata violazione dei diritti umani, espressione della brutalità con cui il regime militare ha nel tempo represso ogni forma di dissenso politico e ingaggiato una campagna militare contro i gruppi armati interni composti da appartenenti ad alcune minoranze<sup>40</sup>. Quegli stessi rapporti hanno evidenziato con assoluta regolarità, che alcune minoranze etniche e religiose, ed i Rohingya in particolare<sup>41</sup>, hanno sofferto in maniera più grave e sistematica la violazione dei propri diritti come effetto non solo di una politica di sistematica repressione ma anche di scelte legislative specifiche. Da questo punto di vista, la sopra citata legge sulla cittadinanza era stata oggetto di un esame attento da parte del *Rapporteur* speciale già nel rapporto presentato nel 1993 all'indomani della sua nomina. Ad avviso del *Rapporteur*, infatti, la legge non solo rappresentava «a striking

---

<sup>39</sup> Il *Rapporteur* è stato nominato con una risoluzione della Commissione dei diritti umani delle Nazioni Unite il 3 marzo 1992 (E/CN.4/1992/58) ed insieme ai *Rapporteur* nominati tra il 1992 e il 1993 per il Sudan, la Somalia, la Cambogia e i territori palestinesi risulta essere quello in carica da più lungo tempo, a testimonianza della perdurante gravità della situazione interna.

<sup>40</sup> I rapporti del *Rapporteur* iniziarono ad essere predisposti a partire dal 1992, in un momento storico in cui, dopo 30 anni di regime militare, la situazione appariva in tutta la sua gravità. Tali rapporti hanno denunciato in maniera sistematica il ricorso ampio alla tortura, alle detenzioni arbitrarie, alla eliminazione degli oppositori politici, alla repressione della libertà di stampa e di manifestazione del pensiero, il ricorso esteso al lavoro forzato sia all'interno dei luoghi di detenzione che nelle aree abitate dalle minoranze etniche, la violenza sessuale diffusa, specie ai danni di donne appartenenti alle minoranze etniche, le esecuzioni extragiudiziali, il reclutamento forzato ed il reclutamento dei bambini soldato.

<sup>41</sup> Merita considerare che mentre nei primi rapporti presentati, il *Rapporteur* fa riferimento alla «minoranza islamica presente nello Stato del Rakhine» (*inter alia* E/CN.4/1993/37; E/CN.4/1994/57), a partire dai rapporti presentati dalla metà degli anni '90 compare il più esplicito riferimento ai "Rohingya" (cfr. A/51/466, 8 October 1996; A/55/359, 22 August 2000; A/66/365, 16 September 2011; A/67/383, 25 September 2012; A/ HRC/25/64/Add.1, 12 March 2014; A/HRC/34/67, 14 March 2017).

example of discriminatory application»<sup>42</sup>, ma più in particolare, tenuto conto della peculiare storia della popolazione musulmana del Rakhine, «jeopardizes in particular the status of Myanmar Muslims of Rakhine state» ed appariva idonea «to create conditions which promote statelessness»<sup>43</sup>. Per tali ragioni il *Rapporteur* ha costantemente richiamato la necessità di una revisione della legge per il contrasto tra quest'ultima ed i principi del diritto internazionale, non solo quelli posti a base della Convenzione internazionale per la riduzione dei casi di apolidia del 1961, mai ratificata dal Myanmar, ma anche della Convenzione per l'eliminazione delle discriminazioni nei confronti della donna e della Convenzione sui diritti dell'infanzia, di cui invece il medesimo è parte<sup>44</sup>.

Come si è avuto modo di considerare, proprio l'applicazione della legge sulla cittadinanza e la conseguente condizione di apolidia hanno per un verso offerto al regime birmano il pretesto per giustificare una sistematica politica di repressione centrata sull'adozione di misure discriminatorie e sul ricorso a pratiche di epurazione che hanno generato fenomeni ciclici di migrazione forzata<sup>45</sup>; per l'altro, tenuto conto che la Costituzione birmana riconnette la titolarità dei diritti fondamentali allo *status* di cittadinanza, hanno rappresentato lo strumento utile a legittimare il sistematico diniego dei diritti fondamentali. Su questo punto pare opportuna un'ulteriore riflessione: il nesso tra *status civitatis* e titolarità dei diritti fondamentali infatti può non assumere un particolare rilievo in quegli ordinamenti interni che hanno garantito l'adattamento agli strumenti internazionali di tutela dei diritti umani, perché l'osmosi tra norme interne e norme internazionali produce quale effetto quello di sfumare la differenza tra cittadini e non-cittadini quanto alla titolarità dei diritti fondamentali, perlomeno dei cosiddetti *core rights*. In quegli ordinamenti interni – come è

---

<sup>42</sup> Cfr. E/CN.4/1993/37 cit., par. 225.

<sup>43</sup> *Ibidem*. Più in particolare si legge: «Historically, the Rakhine Muslims have been unable to obtain nationality or residency status identification cards and thus cannot now prove any kind of residency or previous nationality status. Secondly, under this new law, persons must prove that they have Burmese nationality back to all eight great-grandparents. The Special Rapporteur was informed that these provisions of the law were directed primarily at the Rakhine Muslim population to forbid them from ever gaining nationality or associate nationality».

<sup>44</sup> Si fa riferimento in particolare all'art. 9 della Convenzione sull'eliminazione delle discriminazioni nei confronti delle donne che attribuisce ad uomini e donne pari diritti in materia di acquisto e mantenimento della cittadinanza e all'art. 7 della Convenzione sui diritti dell'infanzia che attribuisce al minore il diritto all'acquisto della cittadinanza e ad essere protetto rispetto alla possibilità di restare apolide. Per i rapporti del *Rapporteur* speciale cfr. da ultimo, A/67/383, 25 September 2012, par. 94; A/67/397, 23 September 2013, par. 57.

<sup>45</sup> I ripetuti “mass exodus” dallo Stato del Rakhine verso il Bangladesh sono stati riportati dal *Rapporteur* speciale nei diversi rapporti, in particolare quelli presentati in concomitanza con alcuni avvenimenti ben noti verificatisi nei primi anni '90 e nel 2012. Cfr. E/CN.4/1993/37 cit., parr. 235-237; A/HRC/22/58, 17 April 2013, parr. 48-61; A/67/397 cit., parr. 48-67.

quello birmano – nei quali invece tale osmosi normativa non si produce perché l'ordinamento interno non provvede a recepire il contenuto delle norme internazionali poste a presidio dei diritti umani, la differenza tra cittadini e non cittadini, assume una valenza centrale perché opera una discriminazione di base quanto alla possibilità di godimento di quegli stessi diritti fondamentali.

Se a tale dato si aggiunge quello relativo all'adozione sistematica, nei confronti dei Rohingya, di provvedimenti di diversa natura – dall'imposizione di tasse speciali, alla pratica del ricollocamento di interi villaggi, all'obbligo di ottenere permessi speciali per contrarre matrimonio, alle limitazioni alla libertà di movimento – bene si ricava il quadro di una situazione che ad avviso del *Rapporteur* si caratterizza per il sistematico diniego dei diritti fondamentali che ha origine nella precisa volontà del regime birmano di discriminare gli appartenenti alla minoranza: le misure adottate nei confronti dei Rohingya sono state infatti più volte definite come «severe, unreasonable, and racially based»<sup>46</sup>.

Negli anni, dunque, i diversi *Rapporteur* speciali che si sono alternati nella carica hanno evidenziato come le ripetute e generalizzate violazioni dei diritti umani siano state concepite in contrasto con qualsiasi norma di diritto internazionale nonché di diritto internazionale umanitario<sup>47</sup>. Ciò che pare assai significativo è il fatto che i *Rapporteur* abbiano dovuto prendere atto del fatto che il Myanmar non aveva e non ha tutt'ora ratificato i principali strumenti di tutela dei diritti umani, *in primis* il Patto sui diritti civili e politici: hanno di conseguenza potuto richiamare il Myanmar soltanto al rispetto dei principi contenuti nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 e degli obblighi derivanti dai pochi strumenti internazionali che il Myanmar ha provveduto a ratificare<sup>48</sup>.

È altrettanto significativo che dopo l'istituzione, da parte delle Nazioni Unite, del Consiglio dei diritti umani e l'attivazione del meccanismo della *Universal Periodic Review*, è diventata più concreta per gli organi internazionali la possibilità di monitorare il Myanmar in maniera un po' più stringente.

---

<sup>46</sup> Cfr. E/CN.4/1997/64, par. 107; A/HCR/19/67, 7 March 2012, par. 71; A/67/383, 25 September 2012. Merita segnalare, che l'inosservanza delle norme ha conseguenze significative: a titolo di mero esempio può ricordarsi che per i Rohingya contrarre matrimonio senza avere preventivamente chiesto e ottenuto l'autorizzazione – che peraltro è procedura lunga e costosa – può costare la condanna fino a 10 anni di detenzione (cfr. A/67/383 cit., par. 64).

<sup>47</sup> L'inosservanza delle basilari norme di diritto internazionale umanitario è ancora più significativa alla luce del fatto che il Myanmar ha ratificato le 4 Convenzioni di Ginevra soltanto nel 1992 e a tutt'oggi non risulta essere parte dei Protocolli addizionali.

<sup>48</sup> Cfr. fra gli altri, A/61/369, 21 September 2006; A/HRC/10/19, 11 March 2009; A/HRC/16/59, 7 March 2011; A/71/361, 29 August 2016.



A questo proposito, merita evidenziare che le conclusioni cui sono pervenuti i *Working Groups* alla fine dei primi due cicli di revisione periodica, sono indicativi per un verso di un atteggiamento diffuso in particolare tra gli Stati asiatici – più marcatamente quelli confinanti e membri dell’ASEAN – di sostegno al processo di transizione democratica avviato tra il 2010 e il 2011 e per l’altro, di un atteggiamento, in particolare quello dei paesi occidentali, di persistente attenzione se non di allerta nei confronti di una situazione interna che continua a caratterizzarsi per le violazioni diffuse dei diritti umani. È altresì significativo il fatto che il Myanmar non abbia manifestato una chiara opposizione alle numerose raccomandazioni inviate da vari Stati relative alla necessità che lo stesso provveda a ratificare i principali strumenti internazionali di tutela dei diritti umani; dall’altro però è altrettanto significativo il fatto che abbia utilizzato la formula «the recommendations below do not enjoy the support of Myanmar» con riferimento all’elenco di raccomandazioni con cui numerosi Stati non si sono limitati a chiedere che sia avviata una procedura di ratifica di quegli stessi strumenti sui diritti umani, ma hanno richiesto che il Myanmar adotti l’impegno di garantire che l’allineamento agli standard internazionali in materia di diritti umani avvenga tramite un più generale processo di adattamento e di modifica dell’intero ordinamento interno<sup>49</sup>.

In particolare, il secondo ciclo di revisione periodica, che ha avuto luogo nel 2015, contiene le raccomandazioni, provenienti da numerosi Stati, che pongono l’accento sul problema della discriminazione nei confronti delle minoranze e delle minoranze religiose ed in particolare sulla situazione dei Rohingya. Va infatti rilevato che la soglia dell’attenzione della comunità internazionale negli anni immediatamente precedenti, anche a seguito dell’esodo verificatosi nel 2012, si era chiaramente sollevata e di ciò si ha riprova laddove si consideri che fra i quesiti preliminari inviati dal *Working Group* al Myanmar figurano quelli relativi alla situazione dei Rohingya, con i quali si chiedeva al Myanmar quali misure concrete intendesse adottare per risolvere il problema delle violenze nei confronti dei Rohingya e per perseguire adeguatamente i responsabili<sup>50</sup>.

Appare tuttavia piuttosto significativo il fatto che a conclusione della revisione periodica, fra le raccomandazioni inviate dal *Working Group* rispetto alle quali il Myanmar ha dichiarato di non assumere alcun impegno, vi sono quelle con cui è richiesta la revisione delle “*Race and Religion Protection*

---

<sup>49</sup> Cfr. *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review. Myanmar*, A/HRC/17/9, 24 March 2011, spec. par. 107.

<sup>50</sup> Cfr. *Advance Questions to Myanmar*, in <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/MMindex.aspx>.

*Laws*” nonché della legge sulla cittadinanza in quanto strumenti normativi discriminatori ed idonei ad incidere negativamente sulla libertà di religione e sui basilari diritti delle minoranze e dei Rohingya in particolare<sup>51</sup>. Da questo punto di vista non pare dunque casuale il fatto che il Myanmar abbia espressamente affermato di non voler assumere nessun impegno per quanto concerne la ratifica di alcuni importanti strumenti internazionali fra cui la Convenzione sulla tortura, la Convenzione per l’eliminazione della discriminazione razziale, lo Statuto istitutivo della Corte penale internazionale; altrettanto dicasi per quanto concerne il manifesto rifiuto di assumere impegni quanto agli emendamenti da introdurre nell’ordinamento interno al fine di garantire il diritto alla libertà di religione e la tutela delle minoranze etniche e religiose in conformità con la Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo.

*L’intervento della Corte penale internazionale e della Corte internazionale di giustizia sul caso Rohingya: identità etnico-religiosa, genocidio e crimini contro l’umanità*

Alla luce di quanto evidenziato sopra, emerge come anche l’attività degli organi di monitoraggio sui diritti umani sia servita a mettere in luce come, in una situazione di diffusa e sistematica violazione dei diritti umani, alla base della politica di repressione attuata sistematicamente nei confronti dei Rohingya vi sia il preciso intento di discriminare una minoranza per ragioni che sono strettamente inerenti con la sua identità etnico-religiosa.

È stato altresì posto in evidenza come quella stessa identità etnico-religiosa sia stata e sia tutt’ora negata dalle autorità di governo e sia servita, nel tempo a giustificare a livello interno le misure adottate. Da questo punto di vista appare significativo il fatto che il governo del Myanmar abbia richiesto espressamente al *Rapporteur* di non fare uso nei rapporti ufficiali del termine Rohingya perché tale termine non è riconosciuto dallo Stato del Myanmar<sup>52</sup>. Altrettanto indicativa è la circostanza che in tutta risposta il governo del Bangladesh abbia recentemente indirizzato una nota al Segretario Generale delle Nazioni Unite, con la quale ha espresso chiare obiezioni circa il fatto che il termine “*bengali*” fosse utilizzato dal Governo birmano per etichettare gli appartenenti alla comunità islamica dello Stato del Rakhine<sup>53</sup>. Nonostante il

---

<sup>51</sup> Cfr. *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review. Myanmar*, A/HRC/31/13, 23 December 2015, spec. par. 145.

<sup>52</sup> Cfr. A/69/398, 23 September 2014, par. 51; A/HRC/28/72, par. 46.

<sup>53</sup> Cfr. A/C.3/69/10, 17 November 2014.

*Rapporteur* avesse rilevato in più circostanze che l'orientamento del governo birmano fosse da considerarsi chiaramente contrario al principio-cardine del diritto internazionale in materia di minoranze che è quello relativo al diritto di ciascun individuo ad auto-identificarsi in quanto appartenente ad una minoranza, il governo birmano ha ribadito la sua posizione in maniera chiara. Una riprova si è avuta allorché, in seguito alle violenze occorse nel 2012 che avevano causato l'esodo di circa 250.000 Rohingya verso il Bangladesh, il Presidente birmano U Thein Sein aveva disposto la nomina di una Commissione incaricata di investigare sulle cause e le origini del conflitto interreligioso e studiare le strategie per una composizione del conflitto; la Commissione nel rapporto finale, stilato nel 2013, non ha mai utilizzato il termine Rohingya e lo ha sostituito con il termine generico "bengali"<sup>54</sup>. Identico approccio è quello che ha caratterizzato i lavori della *Independent Commission of Inquiry*, nominata il 30 luglio 2018 per indagare sulle violenze occorse nel 2017<sup>55</sup>: il rapporto finale, presentato nel gennaio 2020 non contiene infatti alcun riferimento ai Rohingya ma solo quello ai «Muslims from the Rakhine State»<sup>56</sup>.

Vi è un dato su cui è opportuno soffermare l'attenzione: sia le vicende storiche più o meno recenti, sia l'orientamento della giurisprudenza internazionale che si è espressa in particolare in tema di genocidio e di persecuzione, dimostrano che l'individuazione del *target* – gruppo etnico, razziale, nazionale e religioso – è elemento costitutivo del crimine di genocidio ed è anche elemento che sta alla base della definizione ed attuazione di politiche di persecuzione nonché di fenomeni, che pure non hanno ricevuto una sistematizzazione nel quadro dei crimini internazionali, come la "pulizia etnica"<sup>57</sup>. La circostanza che il regime birmano si sia da sempre rifiutato di riconoscere l'esistenza dei Rohingya in quanto gruppo, negando anche il diritto ad auto-

---

<sup>54</sup> Cfr. *Final Report of Inquiry Commission on Sectarian Violence in Rakhine State*, 8 July 2013, in [http://www.burmalibrary.org/docs15/Rakhine\\_Commission\\_Report-en-red.pdf](http://www.burmalibrary.org/docs15/Rakhine_Commission_Report-en-red.pdf).

<sup>55</sup> Cfr. <https://www.president-office.gov.mm/en/?q=briefing-room/news/2020/01/21/id-9838>.

<sup>56</sup> Cfr. *Executive Summary Of Independent Commission of Inquiry-ICOE's Final Report*, 20 January 2020, in <https://www.president-office.gov.mm/en/?q=briefing-room/news/2020/01/21/id-9838>.

<sup>57</sup> Sul punto cfr. *inter alia*, *International Criminal Tribunal for Ruanda (ICTR), Chamber I, Judgement of 2 September 1998, Case No. ICTR-96-4-T, The Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu*, spec. par. 521; *Id.*, *Trial Chamber II, Judgement of 21 March 1999, Case No. ICTR-95-1-T, The Prosecutor v. Clément Kayishema and Obed Ruzindana* par. 98; *Id.*, *Trial Chamber III, Judgement of 5 May 2003, Case No. ICTR-97-20-T, The Prosecutor v. Laurent Semanza*, par. 317; *International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY), Trial Chamber, Judgement of 14 December 1999, The Prosecutor v. Goran Jelusic*, par. 69-72. Sul concetto di pulizia etnica cfr. *Interim Report of the Commission of Experts established Pursuant to Security Council Resolution 780 (1992)*, S/25274, 26 January 1993; *Final Report of the Commission of Experts established Pursuant to Security Council Resolution 780*, S/1994/674, 27 May 1994.

identificarsi richiamato sopra, è spiegabile alla luce del fatto che il riconoscimento dell'esistenza di una specifica minoranza in un contesto fortemente multietnico e multireligioso quale è quello birmano, porterebbe le autorità statali a dover includere i Rohingya nel novero delle minoranze ufficialmente riconosciute e dunque a garantire ai medesimi un insieme di fondamentali diritti. Il rifiuto di operare tale riconoscimento si è accompagnato al parallelo e costante tentativo di assimilazione dei Rohingya al tessuto etnico, nazionale e religioso del vicino Bangladesh. Tale tentativo, peraltro avversato come si è sopra rilevato, dal governo bengalese, appare fondato su criteri – l'appartenenza etnico-religiosa dei Rohingya, l'affinità con il tessuto etnico-religioso bengalese e la conseguente asserita estraneità rispetto a quello birmano – che, alla luce di quanto evidenziato dalla Corte internazionale di giustizia nel caso *Bosnia c. Serbia-Montenegro* possono ben essere definiti come “positivi” e dunque tali da assumere un ruolo specifico nella definizione di una strategia genocidaria e/o persecutoria<sup>58</sup>.

È parso poi evidente che sono state le modalità e la violenza con cui l'esercito e la polizia birmani sono intervenuti nei villaggi abitati dai Rohingya nell'agosto 2017 a determinare la reazione decisa della comunità internazionale: il superamento di una “soglia” di gravità delle violazioni dei diritti umani in quello specifico frangente ha permesso che le stesse siano state meglio contestualizzate nel quadro di una pluridecennale politica persecutoria e si sia ad esse guardato nell'ottica di un loro possibile inquadramento nel contesto dei crimini internazionali e del crimine di genocidio. In una prima fase, immediatamente a ridosso degli eventi occorsi, è stato il Procuratore della Corte penale internazionale, anche sulla scorta della posizione assunta innanzitutto dall'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, ad aver avan-

---

<sup>58</sup> Nel caso per esempio delle Camere straordinarie per la Cambogia, gli estremi del crimine di genocidio sono stati ravvisati con riferimento agli atti compiuti nei confronti della minoranza di origine vietnamita – identificata sulla base dell'appartenenza etnico-nazionale – e della minoranza islamica Cham, individuata sulla base dell'appartenenza religiosa (cfr. *Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia, Trial Chamber, Judgement of 16 November 2018, Case No. 002/19-09-2007/ECCC/TC*, spec. par. 3989-3999 (genocidio dei musulmani Cham) e 3999-4003 (genocidio della minoranza vietnamita). L'individuazione di un gruppo sulla base di elementi specifici è argomento centrale anche nel ragionamento della Corte internazionale di giustizia nel caso *Bosnia*, allorché ha precisato che «The drafting history of the Convention confirms that a positive definition must be used. [...] The drafters of the Convention also gave close attention to the positive identification of groups with specific distinguishing characteristics in deciding which groups they would include and which (such as political groups) they would exclude. [...] The rejection of proposals to include within the Convention political groups and cultural genocide also demonstrates that the drafters were giving close attention to the positive identification of groups with specific distinguishing well-established, some said immutable, characteristics» (cfr. ICJ, *Judgement of 26 February 2007, Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide Convention, Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro*, par. 194).

zato una richiesta alla *Pre-Trial Chamber* della stessa Corte perché fossero individuati i presupposti per l'esercizio della giurisdizione in merito ai crimini contro l'umanità – e in particolare il crimine di deportazione – e dunque potesse essere avviata la fase delle indagini. L'esito favorevole della richiesta inoltrata dal Procuratore della Corte penale ha verosimilmente incoraggiato la successiva iniziativa, intrapresa di recente dal Gambia col supporto dell'OCI, di adire la Corte internazionale di giustizia, perché la stessa si pronunciasse sulla violazione da parte del Myanmar della Convenzione sul genocidio di cui quest'ultimo è parte dal 1956.

Con riferimento ai due procedimenti alcune considerazioni paiono opportune. Per quanto innanzitutto concerne l'intervento dinanzi alla Corte penale internazionale, va rilevato che per il Procuratore è stato necessario aggirare l'ostacolo fondamentale rappresentato dalla mancata ratifica da parte del Myanmar dello Statuto della Corte penale. Il Procuratore ha dunque individuato nel crimine di deportazione – in quanto crimine dotato di una natura transnazionale che ha visto coinvolto il Bangladesh, Stato parte dello Statuto – la condotta idonea a radicare la giurisdizione davanti alla Corte penale<sup>59</sup>. Da un punto di vista logico e sostanziale si potrebbe argomentare che nel caso dei Rohingya – e non è evidentemente l'unico<sup>60</sup> – la deportazione potrebbe meglio essere considerata quale crimine concepito nel più ampio contesto di una sistematica politica di persecuzione originata, nel caso di specie, da motivi di carattere etnico-religioso. Va tuttavia considerato che lo Statuto della Corte sebbene configuri deportazione e persecuzione in quanto fattispecie distinte, prevede che essendo solitamente il crimine di persecuzione realizzato attraverso il ricorso a strumenti molteplici questa risulti in qualche modo collegata ad altre condotte – i cosiddetti *underlying acts* – previste dallo Statuto<sup>61</sup>. Ne ri-

---

<sup>59</sup> Sul punto cfr. VAGIAS MICHAEL, *The Prosecutor's Request Concerning the Rohingya Deportation to Bangladesh: Certain Procedural Questions*, in *Leiden Journal of International Law*, 4, 2018, pp. 981-1002; CARLOS E. GOMEZ, *The International Criminal Court's Decision on Rohingya Crisis: The Need for a Critical Redefinition of the Trans-Border Jurisdiction to Address Human Rights*, in *California Western International Law Journal*, 1, 2019, pp. 177-206; SILVIA ANGIOI, *Aspetti sostanziali e procedurali della questione Rohingya di fronte alla Corte penale internazionale*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2, 2019, pp. 264-291.

<sup>60</sup> Già il Tribunale di Norimberga aveva messo in evidenza che la politica di persecuzione nei confronti della comunità ebraica aveva assunto consistenza gradualmente, tramite l'adozione di una serie di atti – adozione di provvedimenti legislativi volti ad estromettere gli appartenenti alla comunità ebraica dalla vita civile e politica, sociale e lavorativa e a privarli della cittadinanza – che risultarono prodromici rispetto all'elaborazione della politica di sterminio. Cfr. *International Military Tribunal, The United States et. al. v. Hermann Wilhelm Goering, Rudolf Hess, Joachim von Ribbentrop et. al., Nazi Conspiracy and Aggression*, 1 October 1946, spec. pp. 77-82; pp. 88-128. [http://www.worldcourts.com/imt/eng/decisions/1946.10.01\\_United\\_States\\_v\\_Goering.pdf](http://www.worldcourts.com/imt/eng/decisions/1946.10.01_United_States_v_Goering.pdf).

<sup>61</sup> Cfr. art. 7(1)(h) dello Statuto della Corte penale internazionale e gli *Elements of Crimes* che

sulta che se la persecuzione fosse messa in atto facendo ricorso a mezzi e strumenti destinati a produrre interamente i propri effetti all'interno del territorio del Myanmar, quegli stessi atti non risulterebbero perseguibili dinanzi alla Corte stante il difetto di giurisdizione della medesima, originato dalla mancata ratifica dello Statuto da parte del Myanmar. È dunque la natura transnazionale del crimine di deportazione che ha assicurato il radicamento della giurisdizione: come sopra rilevato, essendosi il crimine prodotto all'interno del territorio di uno Stato non parte dello Statuto, resta fermo l'elemento della connessione che ai sensi di quanto previsto dallo Statuto deve essere individuato tra la persecuzione ed altre condotte attraverso le quali questa prenderebbe forma. Sarà dunque interessante, tenuto conto che la richiesta del Procuratore è stata accolta dalla *Pre-Trial Chamber* che ha accertato la sussistenza della giurisdizione della Corte, verificare nel prosieguo del giudizio se il nesso tra deportazione e persecuzione – in questo caso su base etnico-religiosa – possa rappresentare un criterio utile ad ampliare lo spettro della responsabilità dei soggetti coinvolti.

Diversamente, la (asserita) violazione da parte del Myanmar delle norme della Convenzione sul genocidio – ratificata dal Myanmar nel 1956 – ha innescato l'avvio del procedimento dinanzi alla Corte internazionale di giustizia su iniziativa del Gambia. Sotto questo profilo merita considerare che all'indomani dell'intervento dell'esercito birmano nei villaggi Rohingya nell'agosto 2017 erano stati l'Alto Commissario delle Nazioni Unite, alcune rilevati organizzazioni non governative ed altri osservatori internazionali a denunciare quello che era stato definito un esempio da manuale di "pulizia etnica". In una prima fase, il termine "genocidio" non è stato utilizzato ma semmai soltanto evocato: il ricorso ben più esplicito al termine compare invece nel rapporto finale stilato dalla *Fact Finding Mission* istituita dal Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite e presentato nel settembre 2018<sup>62</sup>. Merita evidenziare

---

oltre a stabilire che la persecuzione si concreta negli atti che sono idonei a privare in maniera grave qualcuno dei propri fondamentali diritti, stabiliscono che il crimine sia posto in atto «in connection with any act referred to in this paragraph or any crime within the jurisdiction of the Court». Da questo punto di vista la formulazione adottata dallo Statuto – e ripresa anche dall'art. 3(1) (h) del *Draft Articles on Crimes against Humanity* della Commissione di diritto internazionale (cfr. UN Doc. A/72/10, Chapter IV, p. 11) – contrasta sia con quella adottata precedentemente dallo Statuto del Tribunale per la ex Jugoslavia (art. 5(h)), sia dal Tribunale per il Ruanda (art. 3(h)), sia con quella adottata successivamente dallo Statuto della Corte speciale per la Sierra Leone (art. 2(h)) e dalla legge istitutiva delle Camere straordinarie per la Cambogia (art. 5); tutti gli strumenti menzionati infatti concepiscono il crimine di persecuzione in maniera autonoma e al di là di qualsiasi forma di collegamento con altri crimini previsti dai rispettivi Statuti.

<sup>62</sup> Cfr. *Report of the detailed findings of the Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar* cit., *supra* nt. 4.

come la *Fact-Finding Mission* abbia messo in evidenza l'ampio ricorso – già a partire dal 2012 – allo strumento del *hate speech* in seno a gruppi ed organizzazioni di militanti buddisti cui era ascrivibile la diffusione di una violenta propaganda anti-islamica: attraverso il ricorso ai *social* era stata chiaramente invocata la necessità di una “soluzione finale” di stampo hitleriano nei confronti dei “*Bengali Muslims*” che rappresentavano una minaccia per la purezza della razza birmana<sup>63</sup> e si era manifestato un chiaro sostegno alle operazioni militari in corso nei villaggi Rohingya nell'agosto 2017, affermando al contempo l'infondatezza delle accuse di genocidio<sup>64</sup>.

In maniera ancora più significativa il rapporto prende posizione con riferimento ad un aspetto fondamentale connesso col genocidio che è quello relativo all'intento genocidario. Rispetto a tale elemento, e tenuto conto che assai di frequente non vi è un'evidenza diretta dell'intento genocidario<sup>65</sup>, il rapporto evidenzia la presenza di 5 indicatori che si ritengono rilevanti ai fini della prova dell'esistenza dell'intento genocidario.

Il primo attiene al contesto in cui gli atti si sono prodotti. Gli atti e le campagne di violenza nei confronti della minoranza non avrebbero infatti nulla di casuale ma sarebbero stati concepiti e “coltivati” in un terreno favorevole e preparato nel tempo. Il diffuso ricorso ad una retorica dell'odio, denigratoria ed insultante nei confronti dei Rohingya è stato enormemente amplificato dall'uso dei *social media* ed ha contribuito, in un contesto in cui l'identità etnica e religiosa dei Rohingya è stata da sempre negata, al radicamento dell'idea della loro estraneità al tessuto etnico-razziale del Paese. La sistematica discriminazione è stata realizzata attraverso il ricorso a strumenti diversi – “*laws, policies and practices*” – e si è tradotta nella persecuzione e

---

<sup>63</sup> *Ivi*, par. 1310-1312. Si legge nel rapporto che «over 150 online public social media accounts, pages and groups [that] have regularly spread messages amounting to hate speech against Muslims in general or Rohingya in particular. Given Facebook's dominance in Myanmar, the Mission paid specific attention to a number of Facebook accounts that appear to be particularly influential considering the number of followers (all over 10,000, but some over 1 million), the high levels of engagement of the followers with the posts (commenting and sharing), and the frequency of new posts (often daily, if not hourly)». Pone altresì in evidenza come gli appellativi comuni utilizzati con riferimento ai Rohingya siano quelli di “cani”, “mentitori” “immondizia che si riversa sulle coste” (quest'ultimo relativo a dei *post* pubblicati sulle migliaia di *boat people* Rohingya nel Mare delle Andamane dopo l'esodo del 2015), “terroristi” e “jihadisti”. Sul punto cfr. HAKIM NEEMA, *How Social Media Companies Could Be Complicit in Incitement to Genocide*, in *Chicago Journal of International Law*, 1, 2020, pp. 83-117.

<sup>64</sup> Il rapporto riporta il testo di alcuni messaggi tra i quali quelli in cui si afferma che «those that the Myanmar army is killing are not people, but animals», *ivi*, par. 1318.

<sup>65</sup> Il rapporto riporta quanto affermato dal Tribunale per il Ruanda nel caso *Ruzindana*, che ha rilevato che «explicit manifestations of criminal intent are, for obvious reasons, often rare in the context of criminal trials». Cfr. ICTR, *Prosecutor v. Kayishema and Ruzindana*, ICTR-95-1-A, *Judgment*, 1 June 2001, par. 159. *Report of the detailed findings of the Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar* cit., par. 1415.

stigmatizzazione del gruppo, che ha visto il diretto e primario coinvolgimento di esponenti del governo, delle forze armate e dei reparti di sicurezza oltre che della comunità religiosa buddista; tali elementi ad avviso della Commissione assumono un rilievo specifico ai fini della dimostrazione della presenza di un intento genocidario<sup>66</sup>.

Il secondo indicatore attiene alle dichiarazioni pubbliche degli esponenti del governo, delle forze armate, degli esponenti del mondo politico e delle autorità religiose, rilasciate precedentemente, durante e a seguito delle violenze e delle “*clearance operations*”. Il linguaggio insultante e denigratorio, così come la manifestazione dell’intento di uccidere ed eliminare gli appartenenti alla comunità dei “*Bengali immigrants*” ha accompagnato sistematicamente gli atti di violenza: tale circostanza, secondo gli estensori del rapporto, ha un’importanza tutt’altro che secondaria come dimostra l’orientamento del Tribunale per il Rwanda con riferimento al genocidio dei Tutsi<sup>67</sup>. Analogamente, le dichiarazioni ufficiali rilasciate dalle massime autorità politiche, dai vertici militari e dalle autorità religiose sono indicative di un orientamento politico chiaro<sup>68</sup>. Un terzo indicatore è rappresentato dall’esistenza di un preciso piano politico diretto a mutare le caratteristiche demografiche dello Stato del Rakhine. Le preoccupazioni espresse sistematicamente nel corso del tempo da appartenenti alle autorità politiche e dai membri del governo birmano relativamente alla necessità di modificare la composizione demografica dello Stato del Rakhine, si erano tradotte nell’adozione di specifiche misure legislative che, con l’obiettivo di indurre una progressiva diminuzione del numero di Rohingya attraverso una riduzione del tasso di natalità, avevano sia limitato il diritto di procreare, sia imposto il rispetto di procedure amministrative lunghe ed onerose che rendevano di fatto assai difficoltosa la conclusione dei matri-

---

<sup>66</sup> *Ivi*, parr. 1419-1420.

<sup>67</sup> Si fa in particolare riferimento alla circostanza che le milizie Hutu durante gli attacchi ai villaggi Tutsi usassero cantare canzoni che inneggiavano allo sterminio dei Tutsi, elemento cui il Tribunale attribuì una specifica importanza in quanto prova dell’intento genocidario; comportamenti analoghi, così come testimoniato da numerosi sopravvissuti alle operazioni condotte dall’esercito birmano, hanno caratterizzato le incursioni e gli attacchi nei villaggi Rohingya e gli atti di violenza perpetrati, fra cui le esecuzioni sommarie, gli infanticidi e le violenze sessuali di gruppo ai danni in particolare delle donne in età fertile, *ivi.*, par. 1422.

<sup>68</sup> In particolare, accanto alle dichiarazioni del Presidente Thein Sein che, nel 2012, nel pieno dell’esodo dei Rohingya auspicava che quelli che avevano trovato rifugio nei campi dell’UNHCR vi restassero, sono state evidenziate le dichiarazioni ufficiali rilasciate dal comandante in capo delle forze armate birmane – il generale Min Aung Hlaing – che mentre erano in corso le operazioni dell’agosto 2017 aveva pubblicamente negato l’esistenza dei Rohingya, etichettato gli appartenenti al gruppo come immigrati illegali ed affermato che il “*Bengali problem*” era un “*unfinished job*” che il Governo stava cercando di risolvere con la massima cura, sostenendo l’operato delle forze armate, *ivi*, par. 1424.



moni<sup>69</sup>. A tali misure era andata ad aggiungersi la politica di ricollocamento di interi villaggi, introdotta già dai primi anni '90 e consistente nel dislocamento nelle zone abitate dai Rohingya dei cosiddetti "villaggi modello", abitati da gruppi di popolazione di religione buddista proveniente dallo Stato del Rakhine o da altre aree del Paese<sup>70</sup>. Da questo punto di vista, anche il ricorso su vasta scala alla pratica delle violenze sessuali da parte dei membri dell'esercito ai danni delle donne Rohingya in età fertile assumerebbe più precisamente i connotati dello stupro etnico diretto per un verso ad inficiare la capacità riproduttiva delle donne come conseguenza delle violenze di gruppo, per l'altro a determinare modificazioni nelle caratteristiche etniche originarie della minoranza Rohingya, così come accaduto per esempio nella *ex* Jugoslavia<sup>71</sup>.

Il quarto indicatore è rappresentato dall'esistenza di una pianificazione: viene sottolineato come sebbene la pianificazione delle attività in cui si concreta il genocidio non costituisca in senso stretto un elemento costitutivo del crimine<sup>72</sup>, sia però un elemento utile a provare l'esistenza del crimine. In questo senso le operazioni condotte dall'esercito birmano sul finire dell'estate 2017 non solo rappresentano un tassello di un mosaico ben più complesso, ma per il modo in cui sono state condotte forniscono la prova dell'esistenza di una pianificazione<sup>73</sup>. Il quinto ed ultimo indicatore è rappresentato dall'estrema

---

<sup>69</sup> Cfr. *supra*, pp. 9-10.

<sup>70</sup> *Ibidem*.

<sup>71</sup> Cfr. ICTY, *Prosecutor v. Karadzic*, IT-95-5/IT-18-1-R-61, *Review of the Indictments Pursuant to Rule 61 of the Rules of Procedure and Evidence*, 11 July 1996, par. 94.

<sup>72</sup> In questo senso si sono espressi sia il Tribunale per la *ex* Jugoslavia (ICTY), *The Prosecutor v. Jelusic*, IT-95-10-A, *Judgment*, 5 July 2001, par. 48; ICTY, *The Prosecutor v. Krstic*, IT98-33-A, *Judgment*, 19 April 2004, par. 225, sia il Tribunale per il Ruanda (ICTR), *The Prosecutor v. Obed Ruzindana and Clément Kayishema*, ICTR-95-1-A, 1 June 2001). Va tuttavia rilevato che diversamente, lo Statuto della Corte penale internazionale nei suoi *Elements of Crimes* (art. 6) prevede «the conduct took place in the context of a manifest pattern of similar conduct directed against that group or was conduct that could itself effect such destruction».

<sup>73</sup> Nel rapporto si legge che la risposta dell'esercito birmano ai due attacchi da parte dell'Arakan Salvation Army alle postazioni dell'esercito nello Stato del Rakhine era stata immediata ed era stata preceduta non solo da un rafforzamento della presenza militare nell'area, ma anche da una serie di operazioni dirette a confiscare dai villaggi Rohingya tutte le armi e gli oggetti potenzialmente offensivi. Le operazioni erano state condotte non da un unico ma da diversi reparti dell'esercito ed aveva visto coinvolto tutti i ranghi, dal comandante in capo ai soldati di fanteria. Tale elemento ad avviso della Commissione fornisce un'ulteriore prova della pianificazione e della preparazione dettagliata delle operazioni. Analogamente, fornirebbe una prova anche il fatto che le vittime non sono state scelte casualmente: ad essere presi di mira in particolare sono state le donne in età riproduttiva, i bambini e gli esponenti di spicco della comunità. *Report of the detailed findings of the Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar* cit., parr. 1430-1431. Da questo punto di vista è alquanto indicativo quanto affermato dal Tribunale per il Ruanda nel caso *Muhimana*: «The perpetrator's specific genocidal intent may be inferred from deeds and utterances. It may also be inferred from the general context of the perpetration, in consideration of factors such as: the systematic manner of killing; the methodical

brutalità con cui sono state condotte le operazioni: ai sensi del rapporto – ed in linea con quanto affermato dal giudice internazionale – tale elemento oggettivo sarebbe indicativo dell'intento di distruggere il gruppo<sup>74</sup>. Per quanto in altri termini, la brutalità sia insita concettualmente negli attacchi contro i civili, è però indubbio che sia il fatto che non siano state risparmiate le donne e i bambini, sia l'entità delle violenze perpetrate sono elementi indicativi della pianificazione della distruzione del gruppo<sup>75</sup>.

Il rapporto conclude, relativamente alla questione del genocidio, evidenziando che se l'intento delle autorità birmane fosse stato semplicemente quello di fare un esercizio di “pulizia etnica”, la deportazione sarebbe stata strumento sufficiente a perseguire l'obiettivo; l'entità delle violenze, la brutalità degli attacchi, la sistematica distruzione dei villaggi e l'eliminazione fisica dei Rohingya se collocata nel contesto di una pluridecennale oppressione e discriminazione è dimostrativa del fatto che l'obiettivo fosse un altro e sia stato raggiunto; ad avviso della *Fact-Finding Mission*, «The situation in many areas now appears to match the official narrative: there is no group called Rohingya in Myanmar. The “clearance operations” were indeed successful»<sup>76</sup>. Il rapporto pertanto, sulla base della constatazione che «on reasonable grounds, [that] the factors allowing the inference of genocidal intent are present», auspica che «a competent prosecutorial body and court of law [to] investigate and adjudicate cases against specific individuals to determine individual guilt or innocence»<sup>77</sup>.

Nel rapporto predisposto l'anno successivo, nel momento in cui la *Fact-Finding Commission* è cessata dalle funzioni ed ha passato le consegne all'*In-*

---

way of planning; the general nature of the atrocities, including their scale and geographical location, weapons employed in an attack, and the extent of bodily injuries; the targeting of property belonging to members of the group; the use of derogatory language towards members of the group; and other culpable acts systematically directed against the same group, whether committed by the perpetrator or others» ICTR, *Prosecutor v. Muhimana*, ICTR-95-1B-T, *Judgment*, 28 April 2005, par. 496.

<sup>74</sup> Come ha affermato il Tribunale per il Ruanda nel caso *Ndindabahizi*, «Even in the absence of other massacres, a brutal attack targeting several thousand members of an ethnic group, is itself indicative of the requisite intent to destroy an ethnic group, in whole or in part. Those who participated in the attacks on Gitwa Hill on 26 April and preceding days, committed genocide». Cfr. ICTR, *Prosecutor v. Ndindabahizi* ICTR-2001-71-T, *Judgment*, 15 July 2004, par. 461.

<sup>75</sup> Cfr. ICTR, *Prosecutor v. Akayesu*, ICTR-96-4-T, *Judgment*, 2 September 1998, par. 121: «there was an intention to wipe out the Tutsi group in its entirety, since even newborn babies were not spared. Even pregnant women, including those of Hutu origin, were killed on the grounds that the foetuses in their wombs were fathered by Tutsi men, for in a patrilineal society like Rwanda, the child belongs to the father's group of origin».

<sup>76</sup> *Report of the detailed findings of the Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar* cit., par. 1439.

<sup>77</sup> *Ivi*, par. 1441.

*dependent Investigative Mechanism for Myanmar*, la Commissione ha concluso ribadendo il suo convincimento che sia rilevabile una responsabilità per crimini internazionali e più specificamente per genocidio, crimini di guerra e crimini contro l'umanità e che di conseguenza «Myanmar incurs State responsibility under the prohibition against crime of genocide and crimes against humanity as well as for other violations of international human rights law and international humanitarian law»<sup>78</sup>.

Vi è dunque da considerare, anche alla luce di quanto evidenziato dalla *Fact-Finding Mission*, quale sia stato in questa primissima fase di avvio l'orientamento della Corte internazionale di giustizia. La Corte, adita l'11 novembre 2019 dal Gambia che sollevava la questione della ripetuta violazione da parte del Myanmar della Convenzione sul genocidio e chiedeva l'adozione di misure provvisorie, si è pronunciata in prima battuta il 23 gennaio 2020 con l'emanazione dell'ordinanza che dispone proprio in merito all'adozione di misure provvisorie. La Corte, ignorando la richiesta del Myanmar di cancellare il ricorso dal ruolo o, in alternativa, di ignorare la richiesta relativa all'adozione di misure provvisorie, ha non solo riconosciuto l'esistenza della controversia ma ha emanato, nelle more del procedimento e dunque prima dell'esame nel merito, l'ordinanza relativa all'adozione da parte del Myanmar di una serie di misure, in ottemperanza agli obblighi derivanti dalla Convenzione sul genocidio, nei confronti «*of the Rohingya group in its territory*». L'emanazione dell'ordinanza è in sé un dato significativo tenuto conto del fatto che a giustificare la necessità dell'adozione di misure provvisorie intervengono specifici elementi: *in primis* quello della *plausability*, ovvero del *fumus bonis juris* e, a seguire, il collegamento tra il diritto protetto e le misure cautelari di cui si impone l'adozione ed infine il timore di un pregiudizio grave e irreparabile<sup>79</sup>.

---

<sup>78</sup> *Report of the Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar*, A/HRC/42/50, 8 August 2019, par. 18.

<sup>79</sup> Cfr. quanto affermato dalla stessa Corte nei casi *Belgio vs. Senegal, Request for the Indication of Provisional Measures. Order of 28 May 2009*, par. 57-60; *Timor-Leste vs. Australia, Request for the Indication of Provisional Measures. Order of 3 March 2014*, par. 26-29. In dottrina si veda LEO GROSS, *Some Observations on Provisional Measures*, nel volume YORAM DINSTEIN (a cura di), *International Law at a Time of Perplexity: Essays in Honour of Shabtai Rosenne*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1989, pp. 307-323; HUGH THIRLWAY, *The Indication of Provisional Measures by the International Court of Justice*, nel volume RUDOLF BERNHARDT (a cura di), *Interim Measures Indicated by International Courts*, Springer, Berlin-Heidelberg, 1994, pp. 1-36; SHABTAI ROSENNE, *Provisional Measures in International Law: The International Court of Justice and the International Tribunal for the Law of the Sea*, Oxford University Press, Oxford, 2005; CAMERON MILES, *Provisional Measures and the "New" Plausability in the Jurisprudence of the International Court of Justice*, in *British Yearbook of International Law*, 2018, pp. 1-42; D. WES RIST, *What Does the ICJ Decision on the Gambia v. Myanmar Mean?* in *American Society of International Law*, 24, 2020, in <https://www.asil.org/insights/volume/24/issue/2/what-does-icj-decision-gambia-v-myanmar-mean>.

Il contenuto delle misure di cui è richiesta l'adozione appare infatti del tutto in linea con la *ratio* della Convenzione e dunque con la necessità di prevenire e reprimere il crimine di genocidio tenuto conto delle diverse modalità con le quali può essere perpetrato; fa dunque un espresso riferimento, fra l'altro, all'uccisione dei membri del gruppo, alla creazione di condizioni di vita idonee comunque a condurre alla distruzione totale o parziale del gruppo, alle misure idonee a prevenire le nascite all'interno del gruppo. La Corte inoltre, focalizzando l'attenzione sul ruolo svolto dai reparti dell'esercito e dai gruppi irregolari di supporto, ha chiesto al Myanmar non solo di fare in modo che i medesimi si astengano da qualsiasi comportamento che possa rientrare nelle tipologie di atti indicate, ma altresì di operare attivamente per evitare la distruzione delle prove.

### *Conclusioni*

L'analisi condotta ha posto in evidenza come a fronte di un fenomeno di persecuzione sistematica e pluridecennale nei confronti dei Rohingya, siano state le dimensioni e la gravità delle operazioni condotte dall'esercito birmano nell'agosto del 2017 a determinare un mutamento nell'approccio della comunità internazionale e a indurre per la prima volta una risposta sul piano giurisdizionale attraverso l'intervento della Corte penale internazionale prima e della Corte internazionale di giustizia nell'ultima fase. Dinanzi ad ognuno dei due organi giudiziari, le fasi più critiche, in particolare quella della raccolta delle prove e dell'esame nel merito devono ancora avere luogo e appaiono in tutta la loro complessità. Sembra tuttavia piuttosto evidente che sia l'accoglimento delle istanze del Procuratore della Corte penale internazionale – che per la prima volta dall'istituzione della Corte ha sollevato la questione della giurisdizione *ex art. 19(3)* dello Statuto – sia l'atteggiamento assolutamente proattivo della Corte internazionale di giustizia che è evidenziato non solo dall'emanazione dell'ordinanza ma soprattutto dal contenuto delle misure provvisorie imposte, siano indicativi di un evidente innalzamento della soglia di attenzione da parte della comunità internazionale rispetto alla politica del governo birmano nei confronti dei Rohingya. Se poi sarà possibile sul piano giurisdizionale accertare la responsabilità per crimini dei vertici politici e militari birmani ai sensi dello Statuto della Corte penale, nonché la responsabilità del Myanmar per violazione della Convenzione sul genocidio saranno gli sviluppi processuali a stabilirlo. Di sicuro, allo stato attuale alcuni elementi paiono assumere un significato evidente: la Corte internazionale di giustizia già in queste fasi preliminari ha posto l'accento sia sulla natura *erga omnes*

*partes* degli obblighi posti dalla Convenzione sul genocidio – da cui deriva la legittimazione di qualsiasi Stato parte e non dello Stato specificamente leso ad adire la Corte medesima – sia sull’esistenza dei Rohingya in quanto “*protected group*”. Quest’ultimo punto pare essere di particolare rilievo: rispetto al fatto che – come si è più volte evidenziato nei paragrafi che precedono – il diniego dell’esistenza dei Rohingya in quanto gruppo dotato di una specificità etnico-religiosa ha caratterizzato in qualche modo il perno su cui ha ruotato per decenni la strategia persecutoria del regime birmano, il riconoscimento della loro identità in quanto “*protected group*”, che è quanto dire della loro peculiare identità sul piano etnico e religioso, costituisce un importante punto di partenza per il successivo accertamento relativo alla commissione di crimini concepiti su base etnico-religiosa. Sarà dunque interessante verificare se il caso Rohingya servirà a dimostrare ulteriormente quanto è stato già da tempo evidenziato dal *United Nations Office on Genocide Prevention*: quest’ultimo infatti ha posto l’accento sull’esistenza di un legame intrinseco tra identità etnica e religiosa, incitamento all’odio e crimini internazionali – sia crimini contro l’umanità sia crimini di guerra – ed ha sottolineato come tali crimini siano il frutto non di attività estemporanee o casuali ma al contrario di un processo costruito nel tempo e di cui dunque risulta fondamentale cogliere i segni premonitori<sup>80</sup>. Da questo punto di vista, il caso Rohingya non solo conferma l’assunto, ma assume una valenza paradigmatica.

---

<sup>80</sup> Cfr. UNITED NATIONS OFFICE ON GENOCIDE PREVENTION, *Framework of Analysis for Atrocity Crimes. A Tool for Prevention*, New York, 2015; ID., *Plan of Action for Religious Leaders and Actors to Prevent Incitement to Violence that Could Lead to Atrocity Crimes*, New York, 2017.