



Andrea Porciello

(associato di Filosofia del diritto nell'Università "Magna Graecia" di Catanzaro,
Dipartimento di Scienze Giuridiche, Storiche, Economiche e Sociali)

**La definizione giuridica di genocidio e il problema dei punti di
osservazione: alcune considerazioni in merito a una proposta
di David Luban ***

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Breve analisi del problema dei punti di osservazione nell'attività conoscitiva 3. I punti di osservazione e l'"evento genocidio" – 4. Conclusione: il punto di osservazione giuridico.

1 - Premessa

Questo breve scritto verte sulla questione della definizione di genocidio e in modo particolare di quella contenuta nell'art. 2 della "*Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio*", entrata in vigore nel 1951, che costituisce a oggi la sua definizione giuridica standard. Quello che mi propongo di fare è di aderire e sostenere le conclusioni espresse da David Luban nel suo lavoro del 2006 *Calling Genocide by Its Rightful Name*¹, ma seguendo un percorso argomentativo differente. In quello scritto Luban proponeva una revisione della definizione contenuta nella *Convenzione*, apparentemente lieve ma in verità ricca di importanti conseguenze, una modifica che "non richiede alcuno stravolgimento della definizione di genocidio. Potremmo lasciare intatto il linguaggio adottato nella *Convenzione*"²: nella sua idea si trattava di aggiungere alla formulazione originaria dell'articolo, un nuovo brevissimo comma contenente una sorta di clausola, generale quanto basta, capace di ricomprendere all'interno

* Il contributo, non sottoposto a valutazione, riproduce, con l'aggiunta delle note, il testo della Relazione al Convegno di Studi, Ratio Juris Seminar, *Genocide and Human Dignity. Hannah Arendt's Moral Ontology* (4 giugno 2014, Università degli Studi "Magna Graecia" di Catanzaro, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Storiche, Economiche e Sociali).

¹ D. LUBAN, *Calling Genocide by Its Rightful Name*, in *Chicago Journal of International Law*, vol. 7, n. 1, 2006.

² D. LUBAN, *Calling Genocide by Its Rightful Name*, cit., p. 18: "[...] will not require any fundamental changes in the legal formula for genocide. We should leave the language of the Genocide Convention intact" [traduzione mia].



dell'area di applicazione della norma (e quindi della definizione in essa contenuta) tutta una categoria di casi particolari che, invece, la sua formulazione originaria non riesce a ricomprendere.

Nello specifico, nel suo secondo articolo, la *Convenzione* stabilisce che

"[...] per genocidio s'intende ciascuno degli atti seguenti, commessi con l'intenzione di distruggere, in tutto o in parte, un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso, come tale:

- a) uccisione di membri del gruppo;
- b) lesioni gravi all'integrità fisica o mentale di membri del gruppo;
- c) il fatto di sottoporre deliberatamente il gruppo a condizioni di vita intese a provocare la sua distruzione fisica, totale o parziale;
- d) misure miranti a impedire nascite all'interno del gruppo;
- e) trasferimento forzato di fanciulli da un gruppo a un altro"³.

Più che sull'elenco degli atti rientranti nel concetto di genocidio, l'attenzione va posta su quella parte dell'articolo che indica l'elemento in presenza del quale i singoli atti elencati possono essere considerati come genocidi dal punto di vista giuridico: ossia *l'intenzione di distruggere, in tutto o in parte, un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso, come tale*. Perché, in mancanza di tale "intenzione", l'uccisione, le lesioni, la distruzione fisica, in base alla norma, in nessun caso possono essere considerate come dei genocidi.

Ebbene, Luban, e a ragione, considera la formulazione dell'articolo 2 della *Convenzione* alquanto problematica, soprattutto per ciò che essa non dice. Per tale ragione il filosofo americano propone di aggiungere un comma ulteriore che potrebbe essere così formulato: "[...] o lo sterminio, in quanto crimine contro l'umanità"⁴. L'idea che sorregge la proposta di Luban è chiara e consiste nel considerare "genocidi" (o detto altrimenti, di designare attraverso la parola "genocidio") anche tutte quelle uccisioni di massa che non rientrano nella definizione contenuta nella *Convenzione* perché compiute senza "l'intenzione di distruggere, in tutto o in parte, un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso, come tale"⁵. Così facendo, è questa la conclusione cui giunge Luban,

"the estimated four hundred thousand dead in Darfur will no longer fall short of genocide, even in the Herald Sun of Melbourne. Sudan will no longer be cleared of genocide, even in the Glasgow Herald. And one

³ *Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio*, Art. II [corsivo mio].

⁴ D. LUBAN, *Calling Genocide by Its Rightful Name*, cit., p. 18.

⁵ *Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio*, Art. II.



world-wide excuse for inaction in the face of mass atrocity will no longer weigh on the conscience of the legal professions”⁶.

Detto altrimenti, la modifica proposta da Luban eviterebbe tutti quei goffi tentativi di negazionismo che speculano sulla mancanza di un elemento caratterizzante ritenuto essenziale dal diritto.

Qui, come anticipato, si condivide pienamente tale proposta, sia dal punto di vista morale che da quello strettamente giuridico. Quello che s’intende fare è giustificarne ulteriormente le conclusioni, tentando di dimostrare che i problemi dell’attuale formulazione della *Convenzione* derivano essenzialmente dall’inadeguato punto di osservazione della questione (teorica) impiegato dagli estensori dell’articolo in discussione.

A tal fine intendo dividere il presente scritto in due brevi parti:

- a) nella prima effettuerò alcune considerazioni di carattere generale sul problema della conoscenza, in quanto problema definitorio. E in particolare tenterò di offrire alcune indicazioni sulla complessa questione dei “punti di osservazione”, quali elementi centrali tanto dell’attività del conoscere, quanto di quella del definire un determinato oggetto.
- b) Nella seconda tenterò di applicare i risultati conseguiti alla specifica questione definitoria del “genocidio”, in quanto possibile oggetto di conoscenza e di definizione. Ciò al fine di valutare se il punto d’osservazione utilizzato nella stesura della *Convenzione*, sia situato nel luogo più adatto, e dunque se la definizione contenuta nella norma sia adeguata alle finalità che la disciplina si propone di conseguire.

2 - Breve analisi del problema dei punti d’osservazione nell’attività conoscitiva

Iniziamo col dire che definire significa individuare e talvolta spiegare le proprietà essenziali di un determinato oggetto o di un determinato evento, materiale o immateriale, al fine di codificare e delimitare la portata e l’utilizzo del termine che lo designa. Svolge questa funzione, ad esempio, la “definizione formale”, una delle tante definizioni possibili, che appunto fornisce al destinatario essenzialmente tre informazioni chiave: la denominazione del termine (*definiens*), la classe di appartenenza del

⁶ D. LUBAN, *Calling Genocide by Its Rightful Name*, cit., p. 18.



definiendum, le differenze tra il termine da definire e i termini correlati: ad esempio, l'usignolo è un uccello dell'ordine dei passeriformi, sottordine dei passerii⁷.

Una volta che si dispone di una definizione, al fine di capire se un dato oggetto o evento particolari rientrano o meno nel suo ambito di significanza, diviene essenziale individuare e valutare una serie di caratteristiche peculiari dell'oggetto che ci consenta di collocarlo (o meno) all'interno della classe delineata dalla definizione. Possiamo quindi affermare che l'oggetto X fa parte della categoria concettuale Y delineata dalla definizione Z, solo se già abbiamo individuato con sufficiente chiarezza determinati elementi caratteristici dell'oggetto considerato e ci convinciamo che essi soddisfano i criteri indicati nella definizione di cui disponiamo. Per capire, ad esempio, se l'oggetto che sto osservando è una chitarra o un ukulele dovrò analizzare tutte le caratteristiche morfologiche e sonore dell'esemplare che ho di fronte, per capire se esse soddisfano o meno i criteri qualificatori impliciti nella definizione di chitarra. E siccome la definizione di chitarra, fra gli altri elementi qualificatori, specifica che "la chitarra è uno strumento a sei corde", e l'esemplare che ho dinanzi ne ha invece quattro, potrò concludere che non sto osservando una chitarra, ma che con tutta probabilità mi trovo al cospetto di un ukulele. Per esserne certo dovrò ripetere l'esperimento con riferimento ai criteri contenuti nella definizione di ukulele. E se ciò non dovesse concludere il processo, dovrò considerare ulteriori definizioni, per scoprire alla fine che, ad esempio, lo strumento che sto cercando di collocare è in realtà un mandolino, in quanto contiene tutti gli elementi indicati come essenziali dalla definizione del termine che lo designa.

Tale semplice processo d'imputazione concettuale implica a sua volta l'esigenza di eleggere uno o più punti di osservazione da cui guardare a un determinato oggetto. E ciò in quanto, l'utilizzo di un certo punto di osservazione (e non di un altro), se non modifica la struttura dell'oggetto (perché una chitarra è una chitarra a prescindere dal punto di osservazione dal quale la analizziamo), ne altera però la percezione, e conseguentemente la sua corretta collocazione concettuale. Da un certo punto di osservazione potei convincermi del fatto che tizio sta suonando una chitarra, mentre in realtà si tratta di un banjo.

⁷ Sul problema delle definizioni cfr. **R. ROBINSON**, *Definition*, Oxford University Press, Oxford, 1954; **U. SCARPELLI**, *Il problema della definizione e il concetto di diritto*, Nuvoletti, Milano, 1955; **U. SCARPELLI**, *Contributo alla semantica del linguaggio normativo*, A. Pintore (a cura di), Einaudi, Torino, 1985; **M. BARBERIS**, *Manuale di filosofia del diritto. Un'introduzione teorica*, Giappichelli, Torino, 2011.



Il problema su cui intendo concentrarmi adesso non attiene tanto alla questione del rapporto tra oggetto e classe, ossia al problema della più adeguata collocazione di un oggetto rispetto a una determinata classe o categoria concettuale, quanto a quella della costruzione stessa della categoria concettuale. Il problema può essere semplificato in questi termini: quali sono e come scegliere le caratteristiche essenziali che un determinato oggetto deve possedere per poter essere considerato “una chitarra”, “un usignolo” o “un genocidio”?⁸ Ebbene, credo che la questione dei punti di osservazione giochi un ruolo determinante anche per ciò che concerne questo secondo aspetto, quello della costruzione delle definizioni: definire, quantomeno ai nostri fini, significa scegliere gli elementi caratteristici che un determinato oggetto deve necessariamente possedere per poter essere collocato all’interno di una data classe. E tale scelta presuppone a sua volta l’elezione di un determinato punto da cui osservare l’oggetto nella sua dimensione concettuale (l’usignolo, la chitarra o il genocidio).

Tale conclusione pone quantomeno una fondamentale e urgente questione, sintetizzabile come segue: esiste un punto d’osservazione privilegiato da cui guardare a un determinato oggetto? O in altri termini, esiste un luogo ideale da cui poter formulare la più adeguata definizione, ossia la più adeguata “imputazione concettuale”? Pensiamo, ad esempio, al dibattito sui punti di osservazione del fenomeno giuridico⁹ e alle differenti definizioni di “diritto” cui si approda utilizzando un punto di vista anziché un altro. Guardare al fenomeno giuridico dal punto di vista esterno dell’osservatore significa cogliere determinate caratteristiche, e trascurarne altre. E lo stesso vale per l’assunzione di un punto di vista interno, quello del partecipante.

Sulla scorta dei tanti argomenti proposti nei dibattiti che, nei vari ambiti¹⁰, hanno avuto a oggetto la questione dei punti di osservazione, si potrebbe giungere alla conclusione che un punto d’osservazione privilegiato in verità non esiste, perché i punti d’osservazione concepibili

⁸ Si veda sul punto **V. VILLA**, *Il modello di definizione per casi paradigmatici e la definizione di 'diritto'*, in *Analisi e diritto. Ricerche di giurisprudenza analitica*, P. Comanducci, R. Guastini (a cura di), Giappichelli, Torino, 1992, pp. 275-310.

⁹ Si allude alla distinzione hartiana tra punto di vista interno e punto di vista esterno, e al dibattito che ne è seguito. **H.L.A. HART**, *Il concetto di diritto*, Einaudi, Torino, 1963, 2^a edizione, pp. 106 e ss.

¹⁰ Pensiamo, ad esempio, all’ambito antropologico e alle idee proposte da Malinowsky relative all’osservazione partecipante come metodo conoscitivo degli usi e delle abitudini di una comunità indigena, contrapposto alla semplice osservazione esterna. Cfr. **B. MALINOWSKY**, *Argonauti del Pacifico occidentale. Riti magici e vita quotidiana nella società primitiva*, Bollati Boringhieri, Torino, 2011.



sono in un certo senso tutti “privilegiati” rispetto ai fini conoscitivi che di volta in volta vengono prescelti. In altri termini se, ad esempio, di un oggetto o di un evento s’intende cogliere un determinato aspetto particolare o una determinata caratteristica specifica, evidentemente andrà prescelto un punto d’osservazione capace di rendere visibile tale aspetto, che è dunque “privilegiato” rispetto a quel fine. Se, invece, il fine conoscitivo è per così dire “quantitativo”, teso cioè a percepire l’oggetto nella sua interezza, senza porre particolare attenzione ai suoi aspetti più particolari, allora anche il punto d’osservazione dovrà adeguarsi a tale differente finalità, consentendo così all’osservatore il conseguimento di tale nuovo obiettivo conoscitivo. Da ciò l’idea per cui non esiste un punto d’osservazione da preferirsi in assoluto, e ciò in quanto ogni punto sembra assolvere a una differente funzione e a un differente fine conoscitivo. Tornando, ad esempio, alla questione dell’osservazione del fenomeno giuridico, potremmo ritenere che il punto di vista “esterno” non è migliore o peggiore di quello “interno”, perché entrambi sono punti di osservazione funzionali alle finalità teoriche dei loro proponenti. Fuller, Hart e Dworkin, di là dalle differenze che contraddistinguono le loro proposte, prediligono un punto di vista interno perché si pongono finalità conoscitive essenzialmente simili, e che attengono al modo in cui il sistema normativo viene percepito dai soggetti che operano al suo interno. Bentham, Austin e più tardi Kelsen prediligono un punto di vista esterno perché del diritto vogliono vedere determinati aspetti e non altri¹¹.

Se questo è vero, è vero anche però che non tutti i fini conoscitivi sembrano posti sullo stesso livello, esistendo finalità certamente più importanti di altre, se non altro perché capaci di dare significato alle altre. Ad esempio, sembra corretto ritenere che sia possibile apprezzare gli aspetti particolari di un determinato oggetto, analizzabili dunque da un altrettanto determinato punto di osservazione, solo se si è già dato un significato all’oggetto nella sua dimensione più ampia, ossia dopo che si sia già dato significato al “contesto” conoscitivo. Si potranno, ad esempio, apprezzare i dettagli (i materiali, i colori piuttosto che i decori) di una cattedrale, e dunque da un punto d’osservazione molto ravvicinato all’oggetto, solo dopo che, da un’osservazione effettuata da debita distanza, si sia già

¹¹ Sul problema del punto di vista interno e delle sue possibili gradazioni si veda N. MacCORMICK, *H.L.A. Hart*, Edward Arnold, London, 1981; V. VILLA, *Il positivismo giuridico: metodi, teorie e giudizi di valore. Lezioni di filosofia del diritto*, Giappichelli, Torino, 2004; A. SCHIAVELLO, *Internal point of view: Dworkin a confronto con Hart*, in P. Comanducci, R. Guastini (a cura di), *Analisi e diritto* 1997. *Ricerche di giurisprudenza analitica*, Giappichelli, Torino, 1998, pp. 177-198.



compreso che questi dettagli sono propri di una cattedrale e non di una caserma o di un edificio civile: solo dopo che si sia dato un significato di massima al *contesto di riferimento*. Solo a quel punto avrà senso osservare i particolari da una distanza ravvicinata. Banalmente, perché da quella distanza così ravvicinata non saremmo in grado di cogliere importanti differenze.

Da ciò le seguenti sintetiche conclusioni: a) i punti di osservazione sono funzionali ai fini conoscitivi; b) conoscere un oggetto significa innanzitutto identificare i "possibili" punti di osservazione; c) esiste un punto di osservazione, tra quelli possibili, che è propedeutico rispetto agli altri perché capace di far cogliere l'oggetto o il fenomeno nella sua interezza e dunque di dare significato agli altri e più specifici punti d'osservazione; d) una volta osservato l'oggetto dalla distanza più adeguata, è possibile utilizzare alternativamente tutti i punti d'osservazione disponibili. Ancora una volta con riferimento all'esempio del diritto, perché dover scegliere in modo definitivo tra un punto di vista interno e un punto di vista esterno? Cosa impedisce al teorico di spostarsi dall'uno all'altro al fine di vedere quanti più aspetti è possibile? Credo che gran parte dei dibattiti sui punti di osservazione (l'ambito giuridico è solo uno dei possibili esempi) sia stata pesantemente condizionata da "ragioni di scuola". Abbandonare un punto di osservazione per assumerne anche solo temporaneamente un altro in molti casi comporta l'abbandono dei credo metodologici di una scuola, in un certo senso vuol dire tradire i principi di un movimento o di una corrente. Il punto è che i teorici del diritto, i critici dell'arte, i filosofi della politica non dovrebbero scegliere le loro tesi in base al quanto queste si adattano ai principi della scuola cui appartengono, dovrebbe casomai essere il contrario.

3 - I punti di osservazione e l'"evento genocidio"

Tutto ciò premesso, vorrei adesso tentare di applicare tali considerazioni (che meriterebbero evidentemente ben più articolati approfondimenti) all'evento che qui è d'interesse, al genocidio, e soprattutto al problema della sua (corretta) definizione giuridica. Ebbene, in base a quanto detto, la domanda "*cos'è il genocidio?*" può essere reimpostata in questi termini: "*da quali punti d'osservazione è possibile guardare all'evento genocidio?*". Credo se ne possano individuare fondamentalmente tre, più un quarto, quello strettamente giuridico, che prenderò in considerazione nel paragrafo conclusivo.



a. Il primo, primo unicamente per la distanza che lo separa dall'oggetto, è un punto d'osservazione "esterno, lontano e indiretto", è il punto d'osservazione della *gente comune*, ossia di tutti coloro i quali non hanno avuto esperienza diretta di un genocidio e che attribuiscono significato al termine "genocidio" unicamente attraverso le descrizioni mediatiche, letterarie o cinematografiche di un "particolare genocidio". È un punto d'osservazione che potremmo definire "quantitativo", dal quale si riesce a cogliere la portata generale dell'evento, ma da cui non si riescono ad apprezzare i suoi tratti particolari. Non è un caso che la definizione che usualmente la gente comune, da tale punto d'osservazione, offre di genocidio, lo fa coincidere con lo "sterminio di massa", con l'uccisione indiscriminata di una certa quantità di persone, a prescindere dagli elementi particolari che hanno nel concreto accompagnato l'evento, innanzitutto dalle intenzioni e dalle ragioni del carnefice, tendenzialmente "irrilevanti" agli occhi dell'osservatore comune. Ciò che rende un evento di morte massificato un genocidio, da questo punto di osservazione, è il solo fatto quantitativo, e non le motivazioni razziali, sociali o religiose che hanno indotto il carnefice all'attuazione del "crimine dei crimini". Per la gente comune, tutto il dibattito giuridico e politico relativo alla questione se le stragi di Hiroshima e di Nagasaki, piuttosto che quella più recente del Darfur, siano o meno dei genocidi, appare fundamentalmente privo di senso: gli esempi fatti sono dei genocidi semplicemente e banalmente perché qualcuno si è arrogato il diritto di uccidere un gran numero di persone, a prescindere dalle ragioni, se ragioni si possono definire, che stanno alla base del gesto. E se per ipotesi una determinata nazione decidesse di eliminare fisicamente tutte le persone troppo alte, o quelle troppo basse, piuttosto che le persone troppo stupide o quelle troppo intelligenti, o comunque decidesse di eliminare individui che poco hanno in comune tra di loro, se non il fatto di trovarsi in un determinato momento nello stesso luogo fisico, ebbene, il senso comune ci indurrebbe a una chiara conclusione: si tratterebbe sempre e comunque di genocidi.

Tale definizione, per i motivi metodologici riferiti nella prima parte del presente scritto, non può essere trascurata, soprattutto dal punto d'osservazione proprio del diritto. Anche se ovviamente, così concepita, non potrebbe assurgere a definizione giuridica: il motivo per cui non possa essere impiegata dal diritto in modo indipendente ed esclusivo sta nella sua indeterminatezza quantitativa, che dà origine a un vero e proprio paradosso logico, il celebre *Paradosso del sorite*. Non c'è il tempo di approfondire il punto, ma per coglierlo è sufficiente chiedersi quanti morti siano necessari per configurare un determinato evento come un genocidio: dieci, cento, mille o forse un milione. E se fossero solo dieci, che dire di una strage che



invece coinvolge soltanto nove persone. L'indeterminatezza di norma non va d'accordo con il diritto, che deve essere quanto più determinato è possibile, soprattutto in ambito penale, se non vuole violare indebitamente la sfera di autonomia e di libertà dei cittadini. Ma ciò non comporta l'esigenza di abbandonare in modo definitivo tale punto d'osservazione e la conseguente indeterminatezza che caratterizza le conclusioni cui esso conduce¹². Spiegherò questo punto nelle conclusioni.

b. Il secondo punto d'osservazione è quello che si colloca alla distanza più ravvicinata rispetto all'oggetto: è il punto di osservazione del carnefice, e in modo particolare di coloro i quali eseguono materialmente i singoli atti che nel loro insieme costituiscono il genocidio. Questo, a differenza del precedente, appare essere un punto d'osservazione "interno, vicino e diretto". Continuando con l'esempio prima riportato, è come se l'osservatore si trovasse all'interno della cattedrale, in una posizione tanto ravvicinata all'oggetto da consentirgli esclusivamente una sua visione parziale, ma notevolmente dettagliata. Da questo angolo d'osservazione, il genocidio sembra coincidere con le sue ragioni: chi compie i singoli atti che costituiscono il genocidio è come se stesse attuando qualcosa di dovuto, qualcosa di necessario a una determinata causa. I nazisti che hanno preso parte attiva all'olocausto degli ebrei vedevano nell'ebreo, non un nemico politico della Germania, ma un nemico dell'umanità intera. Le intenzioni, i moventi, diventano, se osservati da questo angolo visuale, elementi qualificanti e caratterizzanti dell'evento. Ciò che sfugge da questa posizione è, invece, la portata generale del genocidio, visibile, solo da un punto di osservazione "lontano" ed "esterno".

c. Infine, il terzo punto d'osservazione è quello delle vittime, di chi subisce direttamente gli atti del genocidio. Questo, quantomeno per posizione, costituisce un punto d'osservazione paradossalmente simile al precedente, anch'esso appare essere "interno, vicino e diretto". Ma con una sostanziale differenza: nonostante la sua vicinanza, esso è disinteressato agli elementi di dettaglio, innanzitutto alle ragioni e alle intenzioni degli atti di genocidio. Se domani delle persone in divisa mi venissero a prelevare dalla mia abitazione, informandomi che è in corso una deportazione di tutte le persone con i capelli grigi o di tutti gli insegnanti di filosofia del diritto, non credo che, dal mio punto d'osservazione, sarebbero importanti le ragioni o le intenzioni di quei signori, e non credo neanche che ciò

¹² Sul problema e sui tipi di vaghezza si veda **C. LUZZATI**, *La vaghezza delle norme. Un'analisi del linguaggio giuridico*, Giuffrè, Milano, 1990; **M. BARBERIS**, *Manuale di filosofia del diritto*, cit.; **V. VELLUZZI**, *Le clausole generali. Semantica e politica del diritto*, Giuffrè, Milano, 2010.



rafforzerebbe il mio legame col gruppo al quale vengo ricondotto. Tali motivazioni, come la storia c'insegna, sono sempre irrazionali, e in quanto irrazionali imprevedibili, e cercare di comprenderle da un punto di vista razionale non sembra condurre ad alcuna comprensione effettiva dell'evento. Mi viene in mente quando all'indomani del genocidio del Ruanda del 1994, un intervistatore chiese a un personaggio di spicco della comunità Tutsi massacrata in quell'anno, perché a suo avviso fosse avvenuto il genocidio, e in particolare se alla base di quei due mesi di incomprensibile e feroce violenza ci fossero state ragioni razziali piuttosto che religiose, la sua risposta fu emblematica:

"Non lo so. Ma credo che, contrariamente a quanto la stampa riferisca, le ragioni fossero fundamentalmente politiche. Questo, non è che l'ennesimo genocidio ruandese, e ogni volta tali stermini sono avvenuti per consentire a qualcuno di prendere il potere"¹³.

4 - Conclusioni: il punto d'osservazione giuridico

Qualche considerazione la merita infine il quarto e ultimo punto d'osservazione, quello giuridico, un punto d'osservazione che è al contempo descrittivo e normativo. Come agevolmente si evince dalla lettura della *"Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio"*, e in modo particolare del suo Articolo 2, il punto d'osservazione dal quale gli estensori di questo documento hanno guardato alla questione, appare molto simile, per posizione beninteso, al secondo angolo visuale che abbiamo preso in considerazione, a quello del carnefice. Per la convenzione esiste, e dunque deve esistere, una netta linea di demarcazione che separi il genocidio da qualunque altro caso di sterminio di massa, e tale linea sembra coincidere con alcuni elementi di dettaglio che solo un punto d'osservazione ravvicinato è in grado di mettere in evidenza.

Come già abbiamo ricordato nelle righe d'apertura, in particolare nell'articolo 2 si legge che:

"nella presente convenzione, per genocidio s'intende ciascuno degli atti seguenti - atti che vengono poi di seguito elencati - commessi con *l'intenzione di distruggere, in tutto o in parte, un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso, come tale*".

¹³ L'intervista è visionabile per intero al seguente indirizzo: <https://www.youtube.com/watch?v=wPWRMDatxAM>.



Com'è evidente, ciò che nella norma dà significato al contesto, non è la portata dell'evento, non è il fatto in quanto tale, ma unicamente e innanzitutto le sue ragioni, ossia la *mens rea* che si cela dietro il fatto. Ciò sembra del tutto conforme rispetto al principio cardine del diritto penale, ossia al principio di tassatività. Fattispecie penali vaghe o poco chiare, allargando indebitamente la sfera di punibilità, pongono problemi di libertà e di dignità dei soggetti, del tutto incompatibili con il nostro assetto democratico. Lo stesso David Luban, in un articolo dedicato al pensiero di Lon L. Fuller, solleva tale problema a proposito della legislazione antiterrorismo emanata negli Stati Uniti all'indomani dell'11 settembre, in particolare nel momento in cui afferma che " [...] le leggi penali generiche e vaghe attribuiscono un enorme potere discrezionale di reprimere tutte quelle attività che non piacciono alle autorità. Il canone della chiarezza protegge contro abusi di questo tipo"¹⁴.

Il punto che qui si vuole sostenere è che non credo che al cospetto del crimine di genocidio il diritto debba trovare il proprio principio ispiratore nei criteri della tassatività, della certezza e della chiarezza (che qui uso come contrario di vaghezza). Quello che si sta cercando di dire è che, in tema di genocidio, creare nette linee di demarcazione, creare cataloghi definitivi e tassativi non fa altro che favorire la possibilità del negazionismo. Ciò in quanto, come nota ancora una volta Luban, "i legislatori spesso scrivono le leggi in termini generici e vaghi. Hanno paura del fatto che, scrivendo in termini più stretti e precisi, i criminali più astuti potrebbero trovare il modo di aggirare la lettera della legge"¹⁵.

Un esempio basti per tutti: nel maggio del 2000 in Italia fu organizzato un convegno sul Genocidio Armeno¹⁶. A seguito dell'iniziativa,

¹⁴ D. LUBAN, *The Rule of Law and Human Dignity: Reexamining Fuller's Canons*, in "Hague J. on Rule L.", 2, 2010, p. 38: "[...] broad, vague criminal statutes give the authorities enormous discretionary power to repress activities they dislike. The canon of clarity protects against abuse of this sort" [traduzione mia].

¹⁵ D. LUBAN, *The Rule of Law and Human Dignity*, cit.: "Legislatures often write criminal laws in broad and vague terms. They fear that if they make the terms narrow and precise, clever criminals will find ways to evade the letter of the law" [traduzione mia].

¹⁶ Sdoganando definitivamente la locuzione "genocidio armeno" all'interno del lessico papale, l'attuale papa Francesco Bergoglio, nel suo primo viaggio in Caucaso, ha utilizzato la locuzione per definire il massacro avvenuto più di un secolo fa in Armenia per mano dell'Impero ottomano. Nel suo viaggio in Armenia, il 14esimo del suo pontificato, Francesco ha sottolineato che "quella tragedia, *quel genocidio*, inaugurò purtroppo il triste elenco delle immani catastrofi del secolo scorso, rese possibili da aberranti motivazioni razziali, ideologiche o religiose, che ottennebrarono la mente dei carnefici fino al punto di prefiggersi l'intento di annientare interi popoli".



l'ambasciata turca in Italia ha diffuso un comunicato in cui si legge testualmente quanto segue:

“gli armeni in Turchia *non furono* vittime di un genocidio: si trattò, in realtà di una tragedia umana condivisa da due popoli in circostanze di guerra, (...) di una tragedia comune che causò sofferenze reciproche e migliaia di vittime da ambedue le parti”. Secondo l'ambasciata turca, ed è questa l'affermazione su cui è essenziale porre la nostra attenzione, il “genocidio armeno” non poteva essere definito come tale, perché in quell'occasione sarebbe mancato l'elemento (giuridico) essenziale, ovvero “l'intenzione di distruggere, in tutto o in parte, un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso”¹⁷.

È proprio per evitare dichiarazioni come questa che supporto in modo pieno e totale la proposta di revisione della *Convenzione* promossa da David Luban:

“[...] per genocidio s'intende ciascuno degli atti seguenti, commessi con l'intenzione di distruggere, in tutto o in parte, un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso, come tale:

- a) uccisione di membri del gruppo;
- b) lesioni gravi all'integrità fisica o mentale di membri del gruppo;
- c) il fatto di sottoporre deliberatamente il gruppo a condizioni di vita intese a provocare la sua distruzione fisica, totale o parziale;
- d) misure miranti a impedire nascite all'interno del gruppo;
- e) trasferimento forzato di fanciulli da un gruppo a un altro¹⁸

oppure

lo sterminio, in quanto crimine contro l'umanità”.

La modifica di Luban, espandendo la portata della definizione di genocidio attraverso l'inclusione della clausola conclusiva qui riportata in corsivo, nella mia ottica non fa altro che ricollocare il punto di osservazione giuridico nel luogo più adeguato.

Il punto di vista giuridico, così facendo, sembra adesso sdoppiarsi, sembra guardare allo stesso evento da due luoghi differenti. Se per un verso, e in ossequio al principio di tassatività, continua a guardare al genocidio dall'interno e in maniera parziale, per l'altro guarda all'evento da

¹⁷ Tale dichiarazione è disponibile anche on line all'indirizzo: <http://www.panorama.it/news/esteri/genocidio-degli-armeni-turchia-continua-negare/>.

¹⁸ *Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio*, Art. II.



un luogo distante, dal quale le intenzioni del carnefice divengono troppo piccole per essere rilevate.

The Legal Definition of Genocide and the Problem of the Observation Points: Some Considerations about David Luban's Perspective

ABSTRACT: This brief paper concerns with the question of the legal definition of genocide, ie, and in more practical terms, with the problem about the opportunity of modifying "The Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of *Genocide*" adopted by United Nations General Assembly in 1951, which is still today the standard legal definition of genocide. What I propose here, is to join and support the conclusions expressed by Professor Luban the 2006 article *Calling Genocide by Its Rightful Name*, but following a different line of argumentation.

To this end, I intend to divide the paper in two parts:

1) in the first one I will carry out some general considerations about the problem of *knowledge*, as a matter of definition. And in particular I will try to offer some guidance on the complex issue of the "observation points", such as central elements of the activity of knowing and defining a particular object of knowledge. 2) In the second part I will try to apply these results to the question of "genocide" as a possible object of knowledge and definition.

Key words:

- 1) Genocide
- 2) Extermination
- 3) Definition
- 4) Points of view

Il dibattito sul genocidio armeno nella Turchia contemporanea

The debate on the Armenian genocide in contemporary Turkey

The article examines the debate on the Armenian genocide in contemporary Turkey, from the birth of the Republic to the present day. It highlights the deep intertwining between the political development of the Turkish State and the "Armenian question". This explains the removal made in the collective conscience of the Turkish people and why even today in Turkey the question of the Armenian genocide is so controversial.

Keywords: Armenian genocide; Ottoman Empire; Republic of Turkey; Turkish historiography.

Le radici di una rimozione

La scrittrice italiana di origine armena, Antonia Arslan, autrice del fortunato romanzo *La masseria delle allodole* in cui narra la storia della sua famiglia travolta dalla furia delle violenze contro gli armeni nel 1915, in un recente intervento si è domandata:

Perché non riesce alla Turchia, dopo quasi cent'anni, di fare i conti col suo passato attraverso un serio atto di contrizione, come la Germania dopo il 1945? Gli attori del dramma sono ormai tutti morti, il governo attuale non ha nessuna responsabilità, ovviamente. Perché allora continuare a negare in modo così ossessivo, così ridicolo? È una questione di orgoglio nazionale, come se un passato oscuramente colpevole potesse stringere sull'onorabilità del presente della nazione?¹

Dal punto di vista degli armeni, specie quelli della diaspora presente in Occidente, formata in massima parte da discendenti dei sopravvissuti al genocidio, questa domanda si ripropone continuamente in termini angosciati, senza tuttavia trovare vere risposte. Per le vittime cruciale resta il riconoscimento del dramma da esse vissuto che rappresenta la principale forma di risarcimento per la sofferenza subita, l'unica capace di dare un senso a vicende segnate dall'assurdità di un male "inutile" inflitto a innocenti. Paradossalmente, anche se può sembrare strano, la medesima domanda è presente nella coscienza del popolo turco, ed è a tal punto inserita nelle fibre profonde della nazione da impedire che essa sia fatta emergere liberamente. Il dibattito sulla memoria del genocidio armeno in Turchia è, perciò, racchiuso tutto in questo nodo inestricabile che spiega come mai la "questione armena" sia un problema che periodicamente emerge alimentando accese discussioni nella Repubblica di Turchia, salvo poi scomparire nei meandri della coscienza collettiva, con un andamento "carsico", senza giungere mai ad una chiarificazione definitiva². Come due facce della stessa medaglia, la discussione e la riflessione storiografica sul genocidio armeno sono animate e dominate da due posizioni opposte e inconciliabili: da una parte, quella degli armeni, decisi a difendere la realtà storica del genocidio da ogni forma di mistificazione, dall'altra, quella dello Stato turco, fermo nel negare che gli eventi del 1915 che travolsero la comunità armena possano essere definiti un "genocidio". Il fatto che non si tratti semplicemente di una questione di carattere esclusivamente storico, ma di un problema dalle forti implicazioni morali e politiche spiega perché a un secolo dagli eventi la questione è ancora pienamente aperta e rimane oggetto di un controverso – e a tratti aspro – dibattito.

Il forte coinvolgimento emotivo delle parti in causa ha spesso impedito una lucida analisi dei diversi aspetti della questione, facendo prevalere una sorta di "tribunalizzazione" della storia tesa a stabilire colpe e responsabilità senza permettere di curare le ferite prodotte da un dramma che ha lacerato il tessuto della convivenza tra membri della stessa comunità statale. Prima ancora che turchi e armeni, infatti, il genocidio del 1915 interessò dei sudditi ottomani. Si trattò di un conflitto "civile" nel senso che avvenne all'interno della medesima società, rompendo il vincolo di fiducia e di fedeltà sociale e istituzionale su cui si reggeva l'Impero ottomano. La messa in discussione di tale patto è all'origine della dissoluzione definitiva della vasta compagine statale ottomana, confermando come coabitazione e dimensione imperiale fossero strettamente connesse. Si tratta di un aspetto cruciale, poiché la tragedia del genocidio degli armeni – e più in generale dell'eliminazione dei cristiani dall'Anatolia – si intrecciò al dramma della dissoluzione di uno Stato che aveva cinque secoli di storia alle spalle³.

Molto si giocò nella fase finale dell'Impero ottomano, durante la complessa stagione compresa tra l'armistizio di Mudros dell'ottobre 1918 e il trattato di Losanna del 1923. Mentre le potenze vincitrici pensavano di imporre una pace punitiva ai turchi, realizzando i disegni di spartizione dell'Impero ottomano coltivati già nel corso del Diciannovesimo secolo, la dirigenza ottomana – e in particolare i leader del nascente movimento nazionale, tra cui Mustafa Kemal – cercava in tutti modi di salvare ciò che restava della vasta compagine imperiale.

Gli aspetti territoriali non erano irrilevanti per gli ottomani. Tra il 1870 e il 1920 l'Impero aveva perso l'85 per cento delle proprie terre e il 75 per cento della popolazione. La perdita di territori, che accompagnò l'indebolimento complessivo della vasta compagine imperiale, costituì un profondo trauma per i dirigenti ottomani, molti dei quali vissero l'esperienza dell'espulsione dai luoghi di origine, diventando profughi, come lo stesso Mustafa Kemal, originario di Salonico e costretto all'esilio dopo le guerre balcaniche del 1912-13⁴. È importante osservare come l'emigrazione forzata accomunò molti di coloro che furono protagonisti delle violenze contro i cristiani durante il primo conflitto mondiale. Diversi dirigenti Giovani Turchi, infatti, una volta costretti a lasciare la propria terra di origine per mano di popolazioni a maggioranza cristiana, riversarono il loro risentimento sui cristiani anatolici. Si tratta di un dato significativo per comprendere una delle motivazioni che portarono al genocidio dei cristiani durante la Prima guerra mondiale⁵.

Difficile da accettare era l'idea di essere passati, nell'arco di alcuni decenni, dal rango di grande potenza che aveva dominato per secoli su tre continenti, alla condizione di piccolo Stato in balia delle potenze europee. Accanto a questo aspetto, influì anche la rapidità di tale transizione che aveva alimentato nei politici ottomani disegni irredentisti di riconquista in breve tempo dei territori perduti. Man mano, però, che tali aspettative vennero deluse – specie dopo le guerre balcaniche – subentrò un senso di frustrazione e di rivalsa nei confronti di quanti erano ritenuti colpevoli di questa ingloriosa decadenza, a cominciare dalle comunità cristiane anatoliche, accusate di favorire i disegni imperialistici europei tesi alla spartizione dell'Impero. A questo si accompagnò, da parte degli esuli balcanici, la “riscoperta” dell'Anatolia come culla della civiltà ottomana. Il “mito” anatolico alimentò perciò la volontà di difendere a tutti i costi tale spazio dalle minacce interne ed esterne. Per preservare l'unità statale, i Giovani Turchi puntarono, perciò, ad una progressiva omogeneizzazione dell'Anatolia – secondo un modello “nazionale” ottomano-islamico – attraverso l'eliminazione delle comunità cristiane,

percepite come realtà non più fedeli allo Stato nonché pericolose “quinte colonne” dell’imperialismo straniero⁶.

Nel dopoguerra, a Sèvres, nel corso delle trattative attorno ai futuri assetti dell’Impero ottomano, due questioni furono al centro dei negoziati: da una parte, il problema della sovranità ottomana che era direttamente connessa alla ridefinizione dei confini territoriali dell’Impero. Dall’altra, fu richiamata la questione dei “crimini contro l’umanità” commessi dagli ottomani in Anatolia durante il conflitto. Come è noto, proprio una nota collettiva delle potenze dell’Intesa nel maggio del 1915, aveva introdotto per la prima volta nel contesto internazionale questa definizione. A Sèvres il tema dei “diritti umani” ebbe un notevole peso e fu utilizzato strumentalmente per giustificare il carattere punitivo che si voleva dare ai trattati di pace. Il problema del genocidio armeno, infatti, non fu affrontato separatamente da quello relativo agli assetti territoriali ottomani, ma si decise che i “turchi” dovessero essere puniti per i massacri perpetrati in Anatolia attraverso la spartizione del territorio ottomano, senza tener conto delle richieste avanzate dai negoziatori che puntavano a mantenere il controllo sulla porzione di Impero rimasta sotto la sovranità della Sublime Porta al momento dell’armistizio di Mudros del 1918⁷.

Il nesso imposto dalle potenze vincitrici tra riassetto territoriale dell’Anatolia e genocidio armeno ebbe importanti conseguenze, associando implicitamente le mire imperialistiche occidentali con la voce delle vittime. La volontà di affermare dei principi “umanitari” in sede internazionale si rivelò controproducente, dal momento che finì per identificare le comunità cristiane con la politica europea. In questo modo, da parte soprattutto del nascente movimento nazionalista turco, la difesa dell’integrità territoriale dell’Anatolia fu concepita in opposizione alle rivendicazioni occidentali e al loro richiamo alle vicende del 1915. Nel “Patto Nazionale” – il documento base delle rivendicazioni dei nazionalisti – si fa accenno (art. 3 e 4) alla legittimità della lotta contro i tentativi armeni e greci di creare entità autonome sul territorio anatolico, e mentre si assicura uguaglianza giuridica per i non-musulmani, si rifiuta la reintroduzione delle Capitolazioni, gli speciali trattati che avevano garantito agli Stati europei particolari privilegi di cui avevano goduto anche le comunità cristiane ottomane. Tali argomentazioni si ritrovano nel discorso tenuto alla fine del 1919 ad Ankara, dal leader nazionalista Mustafa Kemal il quale, menzionando gli eventi della Prima guerra mondiale, sottolineò come le violenze avvenute in Turchia fossero la conseguenza del separatismo dei cristiani e dei loro intrighi con la politica internazionale. Egli, inoltre, aggiunse che gli “spiacevoli eventi” accaduti in Turchia non avevano paragoni con le violenze commesse negli Stati eu-

ropei durante il conflitto⁸. Indirettamente si accusava l'Europa di utilizzare due pesi e due misure nel giudicare le violenze compiute durante la guerra, ricorrendo in modo strumentale ad argomentazioni di carattere "umanitario"⁹. Si affermavano, perciò, due importanti argomenti in difesa di quanto era avvenuto: il coinvolgimento dei cristiani nella politica occidentale e l'idea che altri avessero compiuto atti molto più riprovevoli di quelli compiuti in Anatolia. Furono queste le argomentazioni utilizzate in quel periodo per rispondere alle accuse di violazione dei diritti umani mosse in sede internazionale contro gli ottomani. Sia lo Stato Maggiore ottomano, sia il movimento nazionale, pubblicarono in francese nel 1919 due raccolte di documenti con le quali si voleva dimostrare all'opinione pubblica occidentale come anche gli armeni si fossero macchiati di gravi violenze nei confronti della popolazione musulmana. Si cercava, in questo modo, di attenuare le responsabilità ottomane nella speranza di scongiurare la spartizione dell'Impero da parte dei governi vincitori¹⁰.

A Parigi, nel corso delle trattative di pace, la dirigenza ottomana si mostrò favorevole al perseguimento, per via giudiziaria, dei responsabili del genocidio, purché i processi fossero condotti da tribunali ottomani. Usciti sconfitti dalla guerra, gli ottomani speravano in questo modo di salvare i territori dell'Impero. Il movimento nazionale, ufficialmente non contrario ai processi, tese a far passare, invece, sotto silenzio ogni riferimento agli eventi del 1915, a parte i pochi accenni di Mustafa Kemal già citati. Tale scelta fu dettata prevalentemente da ragioni politiche: in una fase in cui era necessaria un'ampia mobilitazione delle masse musulmane a favore dell'integrità territoriale dell'Anatolia apparve inopportuno e inutile qualsiasi richiamo ad eventi che avevano interessato le comunità cristiane, ma ancor più pesò la presenza tra le fila dei nazionalisti di molti esponenti del Comitato Unione e Progresso (Cup) che avevano avuto un ruolo attivo nel genocidio armeno e di notabili e capi locali che avevano tratto vantaggio dall'eliminazione dei cristiani dalle province anatoliche¹¹.

Nel 1920, la firma del Trattato di pace di Sèvres impose la spartizione dell'Anatolia. I negoziatori ottomani furono costretti a firmare, ma i leader del movimento nazionale accolsero tali accordi come un affronto inaccettabile percepito come un atto teso ad umiliare l'Impero ottomano. A seguito delle decisioni assunte in sede internazionale, l'Impero era sul punto di scomparire dalle carte geografiche. A questo si aggiunse la scelta di permettere la nascita di uno Stato armeno nell'Anatolia orientale, un atto percepito dagli ottomani come diretta minaccia alla possibilità di restaurare l'integrità dell'Impero all'interno dei confini del 1918. L'affermazione della nuova entità armena coincise con la quasi completa disarticolazione

dell'Impero ottomano, alimentando la frustrazione e i sentimenti revanscisti dei nazionalisti turchi. Il movimento nazionale guidato da Mustafa Kemal si consolidò in reazione al *diktat* punitivo imposto agli ottomani a Sèvres, avviando una dura lotta per riacquistare il controllo dell'intero spazio anatolico, progetto portato a termine alla fine del 1922, al prezzo di un violento conflitto contro la Grecia. Occorre, pertanto, tenere in considerazione il fatto che la Repubblica di Turchia, sorta nel 1923, nacque come frutto di questo oneroso sforzo di conservazione di un territorio – composto dalla Tracia orientale con la città di Edirne e dell'intera Anatolia – che rappresentava una porzione residuale dell'Impero, sebbene costituisse storicamente uno dei fulcri, insieme ai Balcani, del mondo ottomano. Nella coscienza della nuova Repubblica turca era inscritto il senso di essere ciò che rimaneva di quell'antica potenza imperiale. Un sentimento di perdita grandezza si accompagnò all'idea di dover difendere a qualsiasi costo lo Stato turco da possibili aggressioni esterne e da eventuali ulteriori spartizioni. Questo senso di perenne insicurezza è alla base dell'identità turca contemporanea che ha reagito alla “sindrome di Sèvres” sviluppando un nazionalismo centripeto e “sicuritario”, militarizzando lo Stato il cui compito era neutralizzare le minacce interne ed esterne, a cominciare da quei gruppi etnici che avevano manifestato aspirazioni nazionali come curdi e armeni¹².

La questione delle minoranze nella Repubblica di Turchia è piuttosto complessa e non può essere affrontata esaustivamente in questa sede. Va detto, però, che essa rappresenta un'efficace cartina di tornasole a conferma di quanto affermato fino ad ora. Guardando, infatti, allo status delle minoranza in Turchia e all'atteggiamento tenuto dallo Stato nei loro confronti, si nota come la Repubblica turca abbia continuamente oscillato tra una spinta all'assimilazione, nell'intento di “turchizzare” tutte le componenti presenti al suo interno, al fine di rafforzare il corpo nazionale, e una tendenza alla discriminazione, trattando le minoranze, specie le comunità cristiane, come elementi estranei, talvolta vedendoli come “nemici interni”, fino a coniare la paradossale definizione di “stranieri autoctoni” (*yerli yabancılar*)¹³. In Turchia, l'appartenente ad una minoranza, che sia armeno, greco od ebreo (le uniche minoranze riconosciute ufficialmente sulla base del Trattato di Losanna del 1923), è prima di tutto un' “erede” del passato ottomano. Sulle loro spalle grava il peso degli eventi che hanno segnato la fine dell'Impero ottomano. Per questa ragione essi rappresentano una “pietra d'inciampo” sia nel processo di *nation building* fondato sulla “turchicità”, sia perché costituiscono un monito, richiamando con la loro presenza una storia passata ma sempre presente che si vuole dimenticare¹⁴. Come scrive Taner Akçam: «Lo Stato turco fu fondato in contrapposizione alla sua realtà sociale. Le

differenze etniche, culturali e religiose vengono percepite come problemi o addirittura come pericoli. In altre parole, la Repubblica consolidò il contrasto fra Stato e società ereditato dall'Impero ottomano adattandolo al suo nuovo statuto»¹⁵.

La nuova Repubblica senza passato

La Repubblica di Turchia, fondata nel 1923, doveva rappresentare “un nuovo inizio”, in aperta rottura con il passato. Questo spiega il rifiuto della dirigenza repubblicana ad elaborare la storia passata e, in particolare, la difficile transizione dall'Impero alla Repubblica con le violenze che questa implicò. Nella nuova narrazione nazionale non doveva trovare spazio alcun riferimento al passato ottomano¹⁶. La necessità di questa rottura nasceva dalla presa d'atto che la Repubblica di Turchia era uno Stato completamente nuovo che doveva trovare identità e legittimazione nella sua proiezione nel futuro, ma contò molto anche la continuità della dirigenza repubblicana e il suo coinvolgimento diretto nelle drammatiche vicende della tarda età imperiale. Le complicità dirette di molti politici turchi nelle violenze contro i cristiani nel corso della Prima guerra mondiale, spinsero la classe dirigente kemalista a prendere sempre più nettamente le distanze dal passato recente. Si collocano qui le radici di quel “negazionismo” di Stato che condiziona a lungo la storiografia turca sul genocidio armeno. La Turchia ha scelto, perciò, di non fare i conti con la propria storia, preferendo rimuovere completamente ogni riferimento a quella stagione traumatica. Questo spiega le reazioni impulsive ed emotive che si hanno in Turchia quando tali dimensioni non gradite della storia vengono riproposte e ricordate. Tale aspetto evidenzia, inoltre, come affrontare la “questione armena” in Turchia a partire dal riconoscimento da parte turca del genocidio sia un approccio destinato a fallire, proprio perché tale riconoscimento si potrà avere solo alla fine di un percorso in cui la Turchia giunga a riconciliarsi con tutta la sua storia pregressa. Il riconoscimento del genocidio, pertanto, deve rappresentare il punto di arrivo di un processo collettivo di rielaborazione della storia da realizzarsi all'interno delle istituzioni e della società turca, mentre non può essere imposto dall'esterno come preconditione per avviare qualsiasi forma di dialogo con la Turchia.

Quando Mustafa Kemal fondò la Repubblica di Turchia, lo fece sulla base di un progetto politico che mirava a edificare un nuovo Stato che doveva essere nazionale, secolare, moderno e aperto al progresso. Si trattava di una visione ideologica che si allargava anche alla società, coinvolta pie-

namente in un disegno che comprendeva anche la realizzazione di un “nuovo uomo turco”. Il progetto kemalista intendeva definire una nuova antropologia che era funzionale al consolidamento dell’identità turca, ancora troppo fragile e non del tutto definita. Per occultare le tracce dell’eredità ottomana presenti all’interno del corpo sociale ancora segnato dal pluralismo tipico del sistema imperiale, lo Stato tese progressivamente ad assorbire la società, secondo una visione tendenzialmente totalitaria, fondata su un sistema politico a partito unico, anche se l’inquadramento delle masse da parte dello Stato in Turchia fu parziale, limitandosi soltanto ad alcuni ambienti specifici¹⁷.

Benché vi siano molti aspetti di continuità tra l’Impero e la Repubblica, il kemalismo ha insistito soprattutto sugli aspetti di rottura rispetto al passato, a conferma di come la rimozione delle radici storiche più prossime sia una cifra caratterizzante l’identità turca contemporanea. Il discorso pubblico kemalista ha veicolato sin dai primi anni della Repubblica l’idea che la Turchia fosse il frutto di una rivoluzione radicale, destinata a proiettare il paese nella modernità, liberandosi dal pesante fardello dell’arretratezza ottomana. Uno dei primi atti del nuovo Stato fu quello di negare una continuità storica con l’Impero ottomano, attraverso una riscrittura della storia che prese avvio con il *Nutuk*, il lungo discorso (36 ore) di Mustafa Kemal al secondo Congresso del Partito repubblicano del Popolo (Chp) del 1927, con il quale il leader nazionalista inaugurò la propria ricostruzione delle vicende del popolo turco. La nuova narrazione storica, esposta nella celebre performance di Mustafa Kemal, si basava sull’occultamento delle radici storiche della Repubblica, negando qualsiasi elemento di continuità tra il programma kemalista e la politica del Comitato Unione e Progresso¹⁸. Tutti gli eventi che avevano portato alla fondazione della Repubblica vennero presentati da Mustafa Kemal come frutto della sua iniziativa personale. La negazione di qualsiasi tipo di relazione tra Impero e Repubblica, sia dal punto di vista politico-culturale, sia a livello di dirigenza politica, rispondeva in primo luogo all’esigenza di legittimazione della nuova classe politica.

La nazione doveva basarsi sulla “turchicità” che significava comunanza politica, linguistica e territoriale, oltre la condivisione della memoria storica e di comuni principi e valori¹⁹. Si trattava di una definizione ambigua e piuttosto ampia della nazione che mirava a integrare il più possibile le diverse componenti presenti nel tessuto sociale turco. Se tale formulazione, da una parte, rifletteva una definizione ancora incerta e sfumata dell’identità turca, dall’altra, essa rispondeva ad un preciso disegno di assorbimento di ogni forma di alterità culturale e religiosa. Il venir meno della religione musulmana come fattore unificante, coincise, non a caso, con la

politica di assimilazione forzata dei curdi, la principale comunità musulmana non turca presente nel paese²⁰. Il tramonto di ogni riferimento religioso rispondeva, inoltre, alla volontà di cancellare le antiche identità collettive dell'epoca ottomana che si erano espresse in termini confessionali, per affermare un'unica e omogenea identità turca. Tutti dovevano sentirsi turchi, anche quei gruppi e comunità che non lo erano affatto. Questo spiega il particolare disagio vissuto dagli armeni i quali riconosciuti ufficialmente come minoranza rappresentavano un punto di resistenza a tale disegno nazionalista. D'altro canto, proprio questa differenziazione identitaria ha impedito, sul lungo periodo, agli armeni di essere considerati pienamente cittadini della Repubblica turca²¹.

Durante il periodo kemalista, il complesso e difficoltoso processo di *nation building* fu realizzato soprattutto attraverso una vasta mobilitazione culturale che coinvolse ampi strati della popolazione. Parte importante di questo disegno furono le riforme del 1928 e del 1935 che introdussero prima l'alfabeto latino, ritenuto più consona con la struttura fonetica della lingua turca, e in seguito portarono all'epurazione di tutti i prestiti arabo-perisiani, greci, armeni e slavi, presenti nell'ottomano. Anche in questo caso la creazione del "turco-riturchificato" rispondeva all'esigenza di rompere con il passato imperiale e dotare la nazione di una lingua moderna capace di unificare la popolazione²². Tale iniziativa fu, inoltre, accompagnata da alcune norme che vietavano l'utilizzo pubblico delle lingue non turche parlate dalle diverse comunità presenti nel paese. Agli armeni e ai greci per strada veniva detto: «Parla turco, cittadino!». Accanto alla politica linguistica, nel quadro della "rivoluzione culturale" kemalista, divenne prioritario imporre l'interpretazione nazionalista della storia e la sua diffusione tra le giovani generazioni tramite le istituzioni scolastiche.²³ Nel 1931 venne pubblicata l'*Introduzione ai lineamenti principali della storia turca*, un compendio scritto da un gruppo di insegnanti delle scuole medie-superiori che doveva fornire le linee guida per la stesura dei testi scolastici di storia. Scopo del volume era riabilitare il ruolo dei turchi nella storia, ma soprattutto esso inaugurava un processo di vera e propria "invenzione" della storia turca che avrebbe dovuto fornire la struttura portante della nuova narrazione nazionale. Le tesi storiografiche elaborate in quegli anni dagli accademici turchi ricostruiscono in forme mitiche il passato, con un impianto generale in cui il periodo ottomano rappresentava una parentesi tra l'epoca d'oro delle origini del popolo turco, artefice delle prime grandi civiltà della Mesopotamia, e la Repubblica. Tale storiografia, oltre a non lasciare spazio ad alcuna espressione critica o a ricostruzioni alternative, sminuiva, fino quasi a cancellare, ogni riferimento alle vicende dell'epoca ottomana, spe-

cie quelle relative alla sua fase finale. Qualsiasi forma di “ottomanismo” venne condannata, occultando con il passato più recente la consapevolezza del ruolo svolto dalle comunità cristiane nel processo di modernizzazione della società ottomano-turca. La “ossessiva glorificazione” della razza turca mirò a porre la “turchicità” come unica fonte di legittimazione dello Stato, marginalizzando le influenze islamiche e ottomane, ma anche non riconoscendo l’eredità della presenza di greci ed armeni nei territori anatolici. L’aurea mitica che caratterizzò questa nuova narrativa storica, la rese qualcosa di intangibile per tutte le forze politiche che contribuirono all’edificazione della Repubblica di Turchia, facendo della storia un perno centrale e immutabile del “pensiero unico” nazionale²⁴.

La forte identificazione tra ideologia kemalista e Stato repubblicano ha fatto sì che il kemalismo sia sopravvissuto alla morte del suo fondatore. Con la scomparsa nel 1938 di Atatürk, infatti, i tratti fondamentali del sistema politico-ideologico da lui creato non vennero meno, anche se si svilupparono talvolta in forme diverse. Nel secondo dopoguerra a pesare fu soprattutto l’evoluzione del quadro internazionale e la forte rilevanza del fattore geo-politico nei nuovi assetti segnati dalla Guerra fredda. La Turchia, sostanzialmente neutrale durante il conflitto mondiale, si trovò a fare i conti con l’egemonia sovietica nel quadrante centro-orientale dell’Europa. Per Ankara significò trovarsi nella scomoda posizione di essere una “frontiera” strategica negli equilibri tra i due blocchi. Le pressioni occidentali, ma soprattutto la storica diffidenza nei confronti dell’“orso” russo – che non rinunciava alle proprie aspirazioni su alcune province dell’Anatolia orientale – spinsero la Turchia ad aderire al blocco occidentale, entrando a far parte della Nato. Per la Turchia cominciò una fase complessa e delicata, in cui era necessario interpretare, proprio per ragioni geo-politiche, in maniera non rigida il ruolo di “antemurale” occidentale, anche se l’incombere dell’Urss alimentava l’ossessione mai sopita di presidiare il territorio nazionale contro ogni minaccia²⁵. In questo quadro particolarmente problematica restava la questione armena, sia per timore che le rivendicazioni della repubblica sovietica armena potessero mettere in discussione le frontiere orientali della Turchia, sia perché nella visione turca si tese ad identificare gli armeni con il comunismo sovietico²⁶. Tale associazione portò, da una parte, a militarizzare tutta l’area di confine, soprattutto la regione del monte Ararat – snodo strategico della regione caucasica e luogo simbolo dell’identità armena – e dall’altra, a considerare ogni discorso attorno alla “questione armena” un pericoloso cedimento all’influenza di correnti politiche e culturali “comuniste”. Come in passato, la “questione armena” vedeva intrecciarsi problemi internazionali, geopolitica e fattori di politica in-

terna. La preoccupazione di contrastare ogni forma di movimento comunista in Turchia, perciò, fu utilizzato a pretesto per impedire qualsiasi considerazione sul problema armeno.

A partire dagli anni Cinquanta la Turchia si aprì ad una forma di multipartitismo – seppure in un quadro non ancora pienamente democratico – che comportò una maggior partecipazione politica delle masse, specie quelle rurali. In questo rinnovato quadro maturò una maggior attenzione verso la radicata sensibilità religiosa della maggioranza della popolazione la quale, nonostante le politiche laiciste del kemalismo, non aveva abbandonato l'adesione alla fede musulmana. In questo modo per l'Islam si aprì progressivamente un varco nell'arena politica. La religione, insieme al nazionalismo e all'enfasi posta sul militarismo, fu considerata un fattore cruciale nel contenere le infiltrazioni comuniste. Nel sistema politico turco, perciò, si realizzò una crescente convergenza tra nazionalismo e Islam (la cosiddetta “sintesi turco-islamica”), una saldatura destinata ad alimentare la percezione che le comunità non turche e non musulmane, come i curdi e gli armeni, rappresentassero pericolosi “nemici interni” su cui esercitare un controllo serrato. Fu in questo contesto che ad Ankara, nel 1950, venne pubblicato il testo di Esat Uras, *Tarihte Ermeniler ve Ermeni Meselesi (Gli armeni nella storia e la questione armena)*, un libro rilevante soprattutto perché ha rappresentato la fonte di riferimento delle tesi storiografiche “negazioniste” sviluppatesi in seguito in Turchia. Il testo si fonda sull'assunto che le deportazioni e i massacri degli armeni rispondessero ad un diritto di legittima difesa dello Stato ottomano, contro gli attacchi e le provocazioni armene, nel quadro di una guerra civile armeno-turca. Secondo tale posizione, la risposta ottomana fu motivata da esigenze puramente militari e mai fu perseguito un progetto di eliminazione sistematica della popolazione armena che viene considerata dai turchi colpevole di aver innescato la guerra civile, nonché responsabile della morte di un elevato numero di musulmani²⁷.

Nel turbolento ventennio 1960-‘80, durante il quale la Repubblica di Turchia ha conosciuto tre colpi di Stato militari, il regime “sicuritario”, imperniato sul ruolo di garante del sistema politico svolto dall'esercito, ha continuamente rimandato, in nome della sicurezza nazionale, il riconoscimento dei diritti delle minoranze, ma ha anche finito per soffocare la libera espressione della società civile rallentando lo sviluppo democratico del paese²⁸. In tale frangente, la sintesi turco-islamica ha trovato pieno sostegno da parte dei militari i quali, dopo essere nuovamente intervenuti nel 1980 per riportare ordine in un paese dilaniato dalla crisi economica, dalla corruzione e dalla violenza politica, ritennero necessario associare ad un fiero nazionalismo anche l'apporto moralizzatore dell'Islam, al fine di con-

trastare socialismo e comunismo e dare solidi riferimenti etici alla classe dirigente. L'endiadi religione e Stato (*din ve devlet*), alla base del sistema pre-repubblicano, venne riproposta come utile meccanismo di consenso, ma comportò contemporaneamente il mancato riconoscimento delle prerogative di quanti non si collocavano entro questo perimetro imposto dallo Stato. Si voleva imporre un nuovo ordine ad una società in fermento che reagiva, spesso con violenza, ad un sistema per molti aspetti bloccato. Agli inizi del 1980, il patto di collaborazione tra Pkk (Partito curdo dei lavoratori) e l'Armata Segreta Armena per la Liberazione dell'Armenia (Asala) per una comune lotta al governo turco, benché destinato a durare pochi anni, fu sufficiente ad alimentare sospetti e ostilità nei confronti degli armeni presenti in Turchia²⁹. Non stupisce, pertanto, lo sviluppo di studi sul "terrorismo" armeno di inizio Novecento, a sottolineare la continuità tra le vicende passate e quelle più attuali. La questione armena tornava, perciò, all'attenzione per sostenere indirettamente, in nome dell'ordine, l'atteggiamento repressivo dei governi turchi a guida militare, ma anche per giustificare implicitamente le violenze del passato³⁰.

La caduta dei muri

La svolta che ha creato le premesse per la riapertura del dibattito sulla "questione armena" in Turchia è legata al processo di dissoluzione dell'Unione Sovietica nel 1991. La caduta dell'impero sovietico e la disarticolazione del controllo diretto di Mosca sulla regione caucasica ha avuto, infatti, profondi effetti anche sulla Turchia. Da una parte, si è progressivamente riaperta per Ankara la direttrice geopolitica verso l'Asia centrale, rafforzando le relazioni tra la Turchia e le repubbliche ex sovietiche (Azerbaijan, Turkmenistan, Uzbekistan), dall'altra il governo turco ha dovuto fare i conti anche con la nascita, nel 1991, di uno Stato armeno indipendente³¹. Immediato contraccolpo di questi mutamenti è stato il conflitto armeno-azero per il controllo del Nagorno-Karabakh, la regione a maggioranza armena presente all'interno dell'Azerbaijan, scontro dietro cui si stagliava la contesa tra russi e turchi per l'egemonia nel Caucaso. L'Armenia, finalmente libera da dominazioni straniere, per quanto piccola e povera, rappresentava un punto di unità per un popolo che fino a quel momento era stato umiliato e disperso. L'identità armena ritrovò spazio e voce, non solo grazie allo Stato, ma ancor più attraverso il crescente ruolo della Chiesa apostolica che, rinata dopo il difficile periodo sovietico, conobbe una stagione di rilancio attorno al *catholicos* di Echmiadzin, rompendo l'isolamento che

aveva reso molto difficoltose le relazioni con le altre sedi patriarcali armene in Turchia e in Libano. La riunificazione dello “spazio religioso” armeno, infatti, ha permesso alla comunità armena presente in Turchia di riprendere forza per ritagliarsi un ambito nello scenario pubblico turco³². Massima istituzione armena in Turchia, il patriarcato armeno di Istanbul ha potuto beneficiare molto della rinnovata libertà d’azione della Santa Sede di Echmiadzin e dell’intensificarsi dei rapporti tra i due patriarcati. Ciò ha accompagnato la crescita del ruolo e del prestigio della Chiesa armena in Turchia, grazie anche alla guida saggia e autorevole del *catholicos* di tutti gli armeni, Karekin I, primo patriarca eletto nel periodo post-sovietico, il quale ha saputo interpretare al meglio la sua funzione di tenere unita la Chiesa armena nelle sue diverse articolazioni patriarcali, rilanciandone la spiritualità e la vita sociale. Nato in un villaggio della Siria, Karekin I era espressione degli armeni del mondo arabo, maggiormente sensibili al problema della coabitazione con la maggioranza musulmana. La convivenza rappresentava per Karekin I la sfida principale con cui i cristiani orientali avrebbero dovuto misurarsi per consolidare la loro presenza in tutto il Medio Oriente, a cominciare dalla Turchia dove la sua linea trovò un valido interprete nel patriarca di Istanbul Mesrob II Mutafyan, salito al seggio patriarcale nell’ottobre del 1998.

Nei primi anni Novanta, mentre la Turchia rilanciava la politica di apertura nei confronti dell’Unione Europea e si avviavano le riforme che avrebbero permesso al paese di inserirsi nel mercato globale, il paese era ancora attraversato da una forte instabilità politica e doveva fronteggiare la recrudescenza del conflitto interno con il movimento curdo guidato dal Pkk di Abdullah Öcalan. L’esplosione dei nazionalismi nello spazio ex sovietico, specie nel Caucaso, alimentava in Turchia il timore che le rivendicazioni curde tese a creare regioni autonome nel sud-est si potessero saldare a eventuali rivendicazioni armene sulle province orientali dell’Anatolia. Proprio in questo periodo, l’apertura degli archivi ottomani, sembrò fornire nuovi elementi per suffragare in maniera documentata la tesi che la “questione armena” costituisse – sul lungo periodo – un fattore d’instabilità e una minaccia per l’integrità dello Stato turco³³. Parlare della “questione armena” in termini diversi da quelli ufficiali restava un problema. Nel 1995, Ayşe Nur Zarakolu, direttrice della casa editrice di Istanbul Belge, fu condannata a due anni e mezzo di carcere per aver pubblicato la traduzione in turco dell’opera dello storico Yves Ternon, *Les arméniens, histoire d’un génocide*³⁴.

La stampa turca del periodo, in maniera strumentale, associava gli armeni della Turchia al Pkk e una foto di Öcalan con un prete armeno, pubblicata sulla prima pagina del quotidiano «Sabah», venne presentata come

prova di tale collaborazione. Fu allora che il patriarca Karekin I decise che occorreva un'azione più incisiva e pubblica da parte degli armeni di Turchia capace di orientare l'opinione pubblica e i media, nell'ottica di aprire un dialogo con la società turca³⁵. Furono queste le premesse che portarono alla fondazione, nel febbraio del 1996, di «Agos», giornale indipendente armeno-turco, con una redazione mista, che intendeva occuparsi principalmente di diritti umani e democratizzazione in Turchia, delle relazioni tra Armenia e Turchia e dei rapporti tra le due comunità all'interno del paese. Particolarmente significativa la scelta di «Agos» di scrivere solo alcune pagine in armeno, pubblicando il resto in lingua turca. Tale opzione, fortemente criticata dalla comunità armena locale e dalla diaspora, rispondeva non solo all'esigenza di rivolgersi ad un pubblico di armeno-turchi che non conoscevano ormai molto bene la lingua armena, ma intendeva essere uno strumento per superare l'autoisolamento della comunità armena in Turchia, gettando un ponte con il resto della società. Solo a Istanbul, città che manteneva nelle sue fibre il carattere cosmopolita e che si stava sempre più aprendo al contesto globale, poteva essere pubblicato un giornale come «Agos». Originale nei suoi intenti fondativi, il giornale si distingueva all'interno del panorama editoriale turco soprattutto per la sua marcata vocazione civile non presentandosi tanto come l'organo delle rivendicazioni armene, ma piuttosto ponendosi come uno spazio innovativo di confronto. L'audace linea editoriale del giornale doveva molto al suo direttore, il giornalista Hrant Dink, intellettuale intelligente e sensibile, convinto che fosse necessario riaprire la comunicazione tra armeni e turchi³⁶. Sostenitore dell'esigenza di sviluppare nuove relazioni tra Armenia e Turchia, Dink riteneva che il pluralismo fosse un elemento cruciale per la democratizzazione della Turchia. In questo senso, sostenne la riapertura del dibattito sugli eventi del 1915 con un punto di vista inedito, più attento a riflettere sul presente che a insistere sui torti del passato, riconoscendo le ragioni di entrambe le parti, rinunciando ad un approccio esclusivamente rivendicativo. Dink provò a indicare una via per uscire dall'impasse tra turchi e armeni, proponendo di affrontare il tema della “questione armena” proiettandosi sul futuro, partendo non dai morti ma dagli armeni di oggi, così da favorire una discussione costruttiva che ha sostenuto e incoraggiato il processo di democratizzazione della Turchia. L'esperienza di «Agos» evidenzia il nesso decisivo tra riconoscimento delle differenze, pluralismo e democrazia³⁷. La forza della proposta di Dink è stata quella di non affermare le ragioni di una parte, ma di richiamare tutti ad una visione più alta, le ragioni della convivenza come terreno su cui sviluppare la società turca. La convivenza con i turchi era per Dink l'antidoto che gli armeni di Turchia possedevano rispet-

to alla diaspora, prigioniera della logica del nemico³⁸. La negazione dell'altro, infatti, rappresentava l'elemento che blocca anche gli armeni. Chiudersi per difendere la propria identità – l'opzione del “comunitarismo” – rappresentava per Dink la via per dissolversi completamente³⁹. Tali posizioni gli valsero aspre critiche da parte della diaspora armena che giudicava «Agos» troppo cedevole nei confronti dello Stato turco. Ma anche per i turchi nazionalisti le opinioni espresse dal giornale risultavano particolarmente scomode, se non pericolose. La posizione di Dink era molto significativa poiché non individuava la soluzione dei problemi semplicemente nel riconoscimento della vicenda armena. Egli colse, invece, che le ferite della storia non si potessero curare esclusivamente in una logica “retributiva” che finiva per lasciare comunque una parte sconfitta, ma che le distanze tra turchi e armeni dovessero essere superate attraverso un libero movimento di pensiero e delle coscienze, all'interno di uno spazio democratico dove ci fosse piena libertà di stampa ed espressione. Dink coglieva, cioè, il nodo cruciale costituito dal silenzio forzato sulla “questione armena”. Per Dink, la prima forma di negazionismo in Turchia era innanzitutto il tabù di parlare liberamente del genocidio armeno: «Una Turchia che non riesce a parlare con se stessa non avrà nulla da dire agli armeni»⁴⁰.

Le iniziative di «Agos» in direzione di una riconsiderazione della “questione armena” si collocarono in una stagione particolare nella quale la Turchia stava realizzando importanti riforme interne destinate a favorire una sua maggior apertura al mercato internazionale e all'Europa. Gli ultimi anni del Novecento e i primi del nuovo secolo hanno rappresentato un passaggio cruciale per la Turchia che ha saputo profittare della sua posizione baricentrica all'incrocio dei flussi tra Europa, Mediterraneo, Medio-Oriente e Asia centrale, per accrescere il suo ruolo di potenza regionale e di snodo geo-politico di una vasta area strategica dal punto di vista economico e politico. Inserita in maniera crescente nei grandi flussi della globalizzazione, la Turchia ha conosciuto una grande e rapida trasformazione che ha investito anche la società, sempre più connessa e spinta a confrontarsi con i diversi apporti provenienti dall'esterno. L'ampliarsi degli orizzonti e la progressiva apertura della Turchia al contesto internazionale ha fatto da sfondo al processo che ha portato ad un graduale superamento dei paradigmi su cui tradizionalmente si erano fondati il sistema politico e l'ideologia nazionale⁴¹. L'avvento al potere, nel 2002, dell'Akp (*Adalet ve Kalkınma Partisi*) ha in questo senso segnato una novità, portando al governo una nuova formazione politica post-kemalista ma anche post-islamista, tesa a dar vita ad una nuova sintesi capace di conciliare tra loro «il mercato libero con i valori della comunità, le credenze religiose con il secolarismo, il locale con il globale»⁴². La vittoria dell'Akp è stato indubbiamente

frutto della capacità della sua dirigenza di farsi interprete sia della domanda di maggior democratizzazione proveniente dalla società turca, sia del nuovo protagonismo espresso dall'emergente borghesia anatolica, ma hanno giocato anche i limiti dei vecchi apparati formati all'ombra del kemalismo ormai incapaci di sintonizzarsi con i mutamenti socio-culturali in atto in Turchia.

L'Akp, sotto la guida carismatica del suo leader Recep Tayyip Erdoğan, ha saputo occupare uno spazio centrale nel sistema politico turco, raccogliendo consensi piuttosto trasversali, grazie soprattutto alla presa di distanza sia dal radicalismo musulmano sia dal kemalismo più ortodosso, aprendosi ai settori più dinamici della società turca. La ritrovata stabilità politica e l'inizio di una robusta crescita economica ha accompagnato il consolidamento dell'Akp in ampi strati della popolazione. Con un'agenda modernizzatrice ed europeista, l'Akp ha puntato a ridurre l'ingerenza dei militari nel sistema politico e a ridimensionare l'influenza dell'ortodossia kemalista sulla società. Prodotto della sintesi turco-islamica dei decenni precedenti, l'Akp ha guadagnato consensi prendendo le distanze sia dagli orientamenti anti-sistemici dell'islamismo politico, dalle cui file proveniva una parte significativa della dirigenza del partito, sia dal nazionalismo radicale di movimenti come quello dei Lupi grigi. In questo modo l'Akp ha offerto una nuova sintesi "islamico-democratica" capace di utilizzare l'Islam come importante *atout* per proiettare la Turchia nello scenario internazionale, aprendo in questo modo all'esterno una nazione fino a quel momento ripiegata e sulla difensiva. La rottura con il rigido secolarismo kemalista e l'affermazione delle ragioni della religione dominante nel paese ha avuto profondi effetti sulla società, aprendo indirettamente nuovi spazi anche alle altre comunità religiose minoritarie. Il governo dell'Akp si è mostrato disponibile a riconoscere il carattere plurale della Turchia, compiendo passi significativi nei confronti delle comunità cristiane. Significativa è stata, in questo senso, la decisione del governo turco di restaurare la Chiesa armena della Santa Croce di Akhtamar, antica sede patriarcale che sorge su un'isola del lago di Van e, in seguito, anche quella di Surp Vortvots Vorodman, a Istanbul⁴³. Questo spiega il giudizio positivo che nel 2006 Hrant Dink ha dato del governo Erdoğan. Al giornalista che gli chiedeva se non fosse in atto un'islamizzazione della Turchia, Dink ha replicato:

È vero il contrario: l'islam in Turchia è in fase calante e questo coincide con un governo gestito da credenti. Il processo di democratizzazione che il paese sta vivendo è merito del governo islamico, e questa è una chance per la Turchia e per il mondo. Il vero pericolo non è l'islam, ma il nazionalismo. Il nazionalismo è sotto il controllo diretto dello Stato, che lo usa a suo piacimento⁴⁴.

Il clima di fiducia che si respirava in Turchia e la speranza di poter finalmente riaprire la riflessione su alcuni dei principali nodi irrisolti della storia nazionale doveva, però, scontrarsi con l'ostilità di quegli ambienti formati da apparati dello Stato, settori dell'esercito, establishment politico-economico, decisi a frenare l'evoluzione in atto per timore che potesse minare alle basi lo Stato. In nome del nazionalismo e della sicurezza nazionale, lo "Stato profondo" (*derin devlet*) ha agito, perciò, per contrastare la possibilità che in Turchia si avviasse un serio processo di rilettura critica del passato. L'apertura di un libero dibattito sulla storia nazionale avrebbe costituito, infatti, un passaggio cruciale verso la democratizzazione della società turca, ma rappresentava anche una seria minaccia all'intreccio di poteri che da sempre esercitava un'importante influenza nel paese. Questo spiega la schizofrenia di una stagione in cui, mentre da una parte il governo di Ankara, a partire dall'ottobre del 2005, riavviava i negoziati per l'adesione all'Unione Europea, impegnandosi a introdurre una serie di riforme per liberalizzare e democratizzare le istituzioni turche, dall'altra cominciarono i primi violenti attacchi a quelle voci libere che avevano riportato l'attenzione sulla "questione armena". I primi atti di ostilità furono diretti contro gli articoli scritti da Dink sui rapporti tra turchi e armeni, ai quali seguirono gli attacchi al principale scrittore turco, Orhan Pamuk, una voce che già da tempo con le sue opere aveva preso posizioni nette contro ogni forma di fanatismo, criticando duramente l'estremismo islamista come quello nazionalista, il laicismo radicale dei kemalisti e la generale intolleranza presente nella società turca incapace di fare i conti con la sua "storia complicata"⁴⁵. Le pressioni sullo scrittore culminarono nell'accusa di offesa alla nazione per un'affermazione sul genocidio armeno fatta nel corso di un'intervista ad un settimanale svizzero nella quale egli aveva dichiarato:

Io mi esprimo pubblicamente in una critica del nazionalismo turco, poiché non posso sopportare i numerosi nazionalisti di questo paese. [...] La maggior parte di loro non ha ancora superato il fatto che l'impero ottomano è perduto. Ed è ora necessario che queste persone capiscano che il mondo intero non ha cospirato contro i turchi. Oggi, cento anni dopo, i turchi dovrebbero essere in grado di trovare una sana fiducia in se stessi alle porte dell'Europa. Detesto questi nazionalisti che dicono che tutti odiano i turchi. E loro mi odiano. [...] I turchi hanno ucciso 30.000 curdi e un milione di armeni. E quasi nessuno osa parlare di questo. Io lo faccio. E per questo mi odiano⁴⁶.

È evidente come ad essere messa in stato d'accusa fosse la narrazione alternativa che Pamuk portava avanti pubblicamente attraverso una critica lucida al vittimismo turco e all'ideologia nazionalista con cui era stato for-

giato il paese. In una fase di profonda transizione della Repubblica, i nazionalisti e i settori dello Stato e dell'esercito che li sostenevano, hanno puntato a colpire chi cercava di mettere in discussione i caposaldi dell'autorappresentazione della nazione. Lo scontro era tra opposte narrazioni. A quella "ufficiale" dello Stato, fondata sulla frustrazione per la grandezza passata, sul vittimismo – non a caso tra i principali argomenti del negazionismo turco del genocidio armeno – e sull'idea delle minoranze come "quinte colonne" di nemici esterni, si contrapponeva il tentativo di quanti provavano a riconciliare la Turchia con il proprio passato, svelando la mistificazione operata dalla "verità di Stato". A suscitare le reazioni più accese era soprattutto il fatto che Pamuk avesse superato il tabù di parlare pubblicamente del genocidio armeno, rompendo il "monopolio" statale sulla storia nazionale. L'incriminazione di Pamuk, rinviato a giudizio nell'estate del 2005 per "offesa alla nazione", fu fatta sulla base dell'art. 301 del Codice Penale che punisce chiunque "denigra pubblicamente la Turchicità, la Repubblica e la Grande Assemblea Nazionale", nonché "le espressioni di pensiero atte a criticare l'identità turca"⁴⁷. Al di là della discussione sulla natura fortemente illiberale di un articolo che colpisce la libertà di opinione, è interessante notare come le parole pronunciate dallo scrittore sul genocidio armeno siano state considerate lesive dell'identità turca, a conferma del fatto che ragion di Stato e questione armena sono fortemente connesse. Si evidenzia, in questo senso, come la negazione delle vicende del 1915 costituisca uno dei fattori di legittimazione della Repubblica di Turchia, rendendo assai problematico ogni tentativo di affrontare apertamente la questione.

Nonostante gli interventi polemici e i toni accesi contro Pamuk, il clima generale in Turchia stava mutando. Un contributo importante è venuto da racconti e romanzi che hanno saputo rompere il velo del silenzio sul passato, raggiungendo un più ampio pubblico. Si tratta di un aspetto importante perché se l'atteggiamento dello Stato nei confronti della questione armena è di negazione, la società, dopo una fase di distacco da tali vicende, ha preso lentamente posizione in merito, pur nella diversità delle motivazioni e delle tendenze. Un caso significativo è quello di Fethiye Çetin, la quale nel libro *Anneannem* racconta la storia di sua nonna, orfana armena cresciuta in una famiglia musulmana, che sul finire della propria vita aveva confidato alla nipote le sue vere origini. Il libro portò per la prima volta all'attenzione dell'opinione pubblica turca la storia dei bambini e giovani orfani armeni cresciuti in famiglie musulmane. Molti hanno così cominciato a ricostruire la propria genealogia, facendo riemergere le origini armene dei propri antenati. L'intreccio inestricabile tra armeni e turchi riemergeva, al di là della

narrazione ufficiale, diventando per molti un dato esistenziale con cui fare i conti⁴⁸. Che la società turca non fosse del tutto indifferente alla vicenda armena è testimoniato anche dal fatto che nel 2006 il libro più letto in Turchia risultò il romanzo della scrittrice Elif Şafak, *La bastarda di Istanbul*, storia di un'amicizia tra una ragazza di origini armene e una giovane turca che insieme riscoprono le complesse vicende che aveva coinvolto i loro familiari nel 1915⁴⁹. Si tratta di fatti eloquenti che testimoniano la volontà di una parte della società turca di riannodare i fili con il proprio passato, superando le ferite ancora aperte. Il libro della Şafak, in realtà, suscitò un nuovo caso giudiziario a causa dell'uso esplicito da parte dell'autrice del termine "genocidio" per indicare gli eventi del 1915. La questione, come si è visto, non era puramente nominale, ma toccava un nervo scoperto dell'identità turca. La colpa della Şafak, pertanto, era quella di aver riportato tale nodo alla coscienza di migliaia di turchi, una cosa inaccettabile per gli ambienti nazionalisti che hanno cercato in tutti modi di far incriminare la scrittrice, nell'intento soprattutto di rallentare il processo di adesione della Turchia alla Ue. La Şafak, da parte sua, ha dato una lettura lucida di tale vicenda, considerandola un segno eloquente del fatto che la Turchia stesse cambiando:

L'ondata di nazionalismo è un chiaro segno che la Turchia sta davvero subendo una trasformazione epocale. Questo movimento ultranazionalista sta avendo luogo non perché nulla sta cambiando in Turchia, ma esattamente il contrario, perché le cose stanno cambiando. Più grande è la trasformazione, più grande è il loro panico⁵⁰.

In quegli anni anche il dibattito accademico ha compiuto passi importanti, inimmaginabili solo pochi anni prima. Nel 2005, venne organizzata a Istanbul, presso l'Università Bilgi, da un gruppo di studiosi tra cui Baskin Oran, Murat Belge, Taner Akçam, la prima conferenza sulla questione armena a novant'anni da quegli eventi, con l'intento di operare una revisione degli studi rispetto all'impostazione dominante tra gli storici turchi⁵¹. Un tentativo di superare il tradizionale negazionismo turco era stato quello compiuto dal sociologo Taner Akçam, autore di un testo, *Türk Ulusal Kimliği ve Ermeni Sorunu (L'identità nazionale turca e la questione armena)*⁵² destinato a far parlare molto di sé, soprattutto perché teso a "leggere il periodo di transizione dallo stato imperiale allo stato nazionale come la storia di nazionalità diverse con un passato comune, piuttosto che diviso"⁵³. La chiave per Akçam era superare la prospettiva na-

zionalistica che dominava sia la storiografia turca che quella armena, fino a quel momento confinate “in un ciclo di verifica o di negazione dei fatti della storia, invece di analizzare i fattori socio-politici e storici che hanno permesso che tali avvenimenti si verificassero”⁵⁴.

I diversi segnali che dimostravano come fosse in atto un mutamento nell'opinione e nella mentalità di molti turchi alimentarono le reazioni di quanti si opponevano a qualsiasi forma di revisionismo. Rinnovati attacchi si verificarono contro Hrant Dink e Orhan Pamuk. Il primo fu rimandato a giudizio nell'estate del 2006, per aver parlato di “genocidio” armeno nel corso di una dichiarazione rilasciata all'agenzia di stampa Reuters, mentre dure critiche furono indirizzate a Pamuk, accusato di non aiutare la riconciliazione turco-armena, ma di arricchire, invece, la “narrazione armena” fornendo argomenti a quegli armeni che ritenevano di promuovere la loro causa nazionale costringendo la Turchia a riconoscere il genocidio⁵⁵. A subire le pressioni maggiori fu, però, soprattutto Hrant Dink, molto probabilmente per il fatto di essere armeno. Minacce e intimidazioni si susseguirono nei suoi confronti fino al 19 gennaio 2007, quando Dink fu assassinato con tre colpi di pistola sparati alle spalle, mentre a piedi si stava recando alla redazione di «Agos». La Turchia intera ne rimase scossa. Il primo ministro Erdoğan rilasciò subito una dichiarazione di netta condanna: «Il tipo di gente che ha compiuto questo atto sicuramente non si può chiamare nazionalista. [...]L'attacco contro Dink è un attacco contro tutti noi. Hrant Dink era figlio di questa terra»⁵⁶. Erano parole significative da parte del governo turco fino a quel momento rimasto attento a non esporsi troppo nel dibattito sulla questione armena per non inimicarsi gli ambienti nazionalisti ancora assai influenti. L'uccisione di Dink rappresentò una svolta per la coscienza civile della Turchia. Lo si vide in occasione del funerale del giornalista a Istanbul, quando una folla di centinaia di migliaia di persone sfilò in corteo per otto chilometri, dalla redazione di «Agos» fino alla Chiesa del patriarcato armeno nel quartiere di Kumkapı. In silenzio, per espressa volontà degli organizzatori, marciarono insieme armeni e turchi, ripetendo soltanto un unico slogan: «Siamo tutti armeni. Siamo tutti Hrant Dink»⁵⁷.

La marcia organizzata per le esequie di Dink ha rappresentato l'inizio della trasformazione della Turchia ed ha segnato, per molti aspetti, una svolta anche nella questione armena. Gli stessi armeni di Istanbul rimasero stupiti per la solidarietà ricevuta da parte dei concittadini turchi. Dink aveva indicato una strada. Un muro sembrava essere caduto:

Dink era il prototipo del futuro cittadino della Turchia europea, dove i diritti umani e le libertà sono rispettati e lo Stato accetta il codice di condotta di uno stato civile. [...] Dobbiamo accettare che la generazione attuale della Repubblica di Turchia abbia poco in comune con gli ottomani e con i Giovani Turchi che hanno commesso un genocidio agli inizi del secolo scorso, e che proseguire le ostilità tra le due nazioni è assolutamente irrazionale dal punto di vista storico⁵⁸.

La società civile turca è sembrata recepire con maggior prontezza della politica il nuovo clima. Importanti giornalisti come Hassan Cemal, nipote di Djemal pascià che assieme a Taalat e Enver aveva guidato l'Impero ottomano negli anni delle stragi cristiane, dopo la morte di Dink cambiò radicalmente la sua posizione, pubblicando in seguito un libro sul genocidio armeno di grande successo⁵⁹. Nel 2008 un gruppo di duecento intellettuali lanciò una petizione on-line, nella quale si presentavano agli armeni le scuse dei turchi per gli eventi del 1915⁶⁰. L'iniziativa, senza precedenti, testimoniava la maturazione dell'opinione pubblica in termini impensabili solo pochi anni prima. Pur dissociandosi dalla petizione, che aveva suscitato non poche polemiche nel paese, il primo ministro Erdoğan dimostrò di non essere del tutto indifferente al tema, rimuovendo nell'estate di quell'anno, Yusuf Halaçoğlu, dal ruolo di presidente della Società di Storia Turca per aver definito «una totale falsità» il genocidio armeno⁶¹. Si trattava di un gesto significativo, altamente simbolico, che intendeva favorire un clima positivo nelle relazioni tra Turchia e Armenia. Nel settembre del 2008, infatti, fu avviata quella che è stata definita la “diplomazia del football”. La partita di calcio Armenia-Turchia fu l'occasione per il presidente turco Abdullah Gül di recarsi a Erevan, su invito del presidente armeno Serzh Sarksyan. Nonostante le resistenze dell'opposizione, Gül decise di accettare, riaprendo un canale di comunicazione tra i due paesi. L'incontro ebbe immediati riflessi sulla “questione armena” con la proposta turca di rilanciare la creazione di una commissione internazionale di storici e favorire l'apertura degli archivi. Tali passi rappresentarono l'avvio del processo in seguito sfociato nei protocolli di Zurigo, firmati nell'ottobre 2009, che stabilirono la riapertura delle frontiere e il ristabilimento delle relazioni diplomatiche tra i due paesi⁶². I protocolli, in realtà, non vennero in seguito ratificati e ancora oggi permangono forti difficoltà nelle relazioni turco-armene⁶³. Tuttavia, se sul piano politico non si sono registrati particolari progressi, è dal lato della società civile che si sono verificati passi importanti: è il caso del cosiddetto “processo di Ani”, città sul confine armeno-turco, che ha ospitato numerosi incontri di dialogo tra attivisti, giornalisti e accademici dei due paesi,

creando una nuova piattaforma per favorire gli scambi tra le società civili. Come è stato opportunamente osservato, «anche se la Turchia deve ancora aprire la frontiera fisica, il confine mentale tra Armenia e Turchia, almeno in parte, si è aperto»⁶⁴.

Negli ultimi anni non sono mancate iniziative significative da parte del governo turco nei confronti delle minoranze cristiane: la pubblicazione, nel 2010, sulla gazzetta ufficiale di un memorandum con l'elenco dei diritti delle comunità non musulmane e l'avvio, l'anno successivo, delle procedure per la restituzione alla comunità greca e armena delle proprietà sequestrate dallo Stato nel 1936, sono stati gesti senza precedenti nella storia repubblicana. Tuttavia, i principali nodi che riguardano la "questione armena" in Turchia restano tutti ancora da sciogliere. In vista del centenario del genocidio armeno, un centro di ricerca ha condotto un sondaggio tra la popolazione turca, chiedendo quale tipo di azione debba intraprendere il governo di Ankara. I risultati mostrano una società piuttosto frazionata al riguardo, generalmente disposta a riconoscere la tragedia degli armeni ma contraria a qualificarla come genocidio. Prevalente è, infatti, l'opinione che nel 1915 le vittime non furono soltanto gli armeni ma buona parte dei cittadini ottomani che comprendevano anche altre comunità⁶⁵. La linea della "parificazione delle sofferenze" è anche quella prevalente nel governo. Associare le vittime armene a quelle delle altre comunità comporta indubbiamente il ridimensionamento del genocidio armeno, tuttavia è significativo che si riconoscano gli armeni come vittime e non più come "responsabili" delle violenze. Sono passi in avanti che si accompagnano, però, anche a prese di posizione di tutt'altro segno. Emblematico è l'atteggiamento oscillante di Erdoğan, il quale il 24 aprile 2014, in occasione dell'anniversario del genocidio armeno, per la prima volta ha fatto pervenire ai nipoti dei caduti un messaggio di condoglianze, chiedendo di «ricordare questo periodo doloroso con una memoria giusta»⁶⁶, salvo poi un anno dopo reagire duramente all'intervento di Papa Francesco – il quale ha parlato delle stragi armene definendole «il primo genocidio del XX secolo» – con la minaccia di espellere tutti gli armeni dalla Turchia⁶⁷. Pressata dalle scadenze elettorali e alla ricerca dell'appoggio delle forze nazionaliste, la dirigenza dell'Akp fatica a prendere una posizione coerente su una questione che interroga l'identità stessa del paese. È la chiara testimonianza delle difficoltà a riconsiderare la "complicata" storia della Turchia, ma è anche un segno che questo percorso è ormai in atto. Come ha scritto lo storico francese Paul Dumont:

Fino a quando la Turchia resterà fedele al modello di Stato-nazione così come è stato elaborato nei primi decenni del XX secolo – un modello fondato sul radi-

camento del concetto di nazione su quello dell'etnia, della razza e del sangue – e fino a quando le minoranze continueranno a chiedere un sistema di tipo comunitaristico, sarà difficile sciogliere il nodo gordiano delle incompatibilità. [...] Il capitolo dei contrasti e dei malintesi non si chiuderà fino a quando la Turchia non si accollerà pienamente il complesso retaggio che deriva dal suo passato di potenza imperiale e non saprà concepire un modello di nazione fondato non sull'appartenenza etnica ma su un vero pluralismo culturale, rispettoso del diritto alla differenza di ciascuno dei componenti della popolazione⁶⁸.

Note

¹ Arslan A., *Turchia-Armenia, una storia infinita*, «Vita e Pensiero», 3, 2011.

² Flores M., *Il genocidio degli armeni*, Il Mulino, Bologna 2006, pp. 215-223.

³ Su questi aspetti si rimanda a Del Zanna G., *La fine dell'impero ottomano*, Il Mulino, Bologna 2013, pp. 159-161.

⁴ Sulla perdita dei Balcani e le conseguenze sulla dirigenza ottomana, si veda Boyar E., *Ottomans, Turks and the Balkans: Empire Lost, Relations Altered*, I.B.Tauris, London 2007.

⁵ In questo senso il genocidio contro i cristiani anatolici (armeni, siriaci, assiri e greci) va inserito nella più vasta catena di violenze, espulsioni e “pulizie etniche” che coinvolsero anche le popolazioni musulmane nel Caucaso e nei Balcani. Si veda, in proposito, Zürcher E.J., *The Late Ottoman Empire as Laboratory for Demographic Engineering*, «Il mestiere di storico», 1, 2009, pp. 15-16.

⁶ Sull'intreccio tra politica internazionale, le reazioni ottomane e il genocidio armeno si veda Bloxham D., *Il “grande gioco” del genocidio. Imperialismo, nazionalismo e lo sterminio degli armeni ottomani*, UTET, Torino 2007, pp. 89-92; Reynolds M.A., *Shattering Empires. The Clash and Collapse of the Ottoman and Russian Empires 1908-1918*, Cambridge University Press, Cambridge 2011, pp. 115-155.

⁷ Sul carattere punitivo del trattato di Sèvres e sul nesso tra violazione dei diritti umani e spartizione del territorio anatolico si sofferma Akçam T., *Nazionalismo turco e genocidio armeno. Dall'Impero ottomano alla Repubblica*, Guerini, Milano 2005, pp. 188-189.

⁸ Zürcher E.J., *The Young Turk Legacy and Nation Building. From the Ottoman Empire to Atatürk's Turkey*, I.B. Tauris, London 2010, pp. 200-202.

⁹ Va sottolineato come il ricorso a “ragioni umanitarie” fu ampiamente utilizzato dalle potenze europee nel corso del Diciannovesimo secolo per intervenire in difesa delle comunità cristiane ottomane. Tali interventi, non sempre disinteressati, rafforzarono negli ottomani l'idea della strumentalità di tali argomentazioni e consolidarono l'identificazione delle comunità cristiane con

l'espansionismo europeo. Si veda Rodogno D., *Contro il massacro. Gli interventi umanitari nella politica europea 1815-1914*, Laterza, Roma-Bari 2012.

¹⁰ *Atrocité Arméniennes: Commises contre les Musulmans du Caucase durant le moi du Juillet 1919*, Etat Major Général Ottoman, 1919; *Documents relatifs aux atrocités commises per les Arméniens sur la population musulmane*, Publication du Congrès National, Constantinople 1919.

¹¹ Zürcher E.J., *The Young Turk Legacy*, cit., pp. 204-207.

¹² Akçam T., *Nazionalismo Turco*, cit., pp. 239-240.

¹³ Dumont P., *Lo status delle minoranze e la nozione di cittadinanza nella Turchia repubblicana*, in Baldinetti A. e Pitassio A. (a cura di), *Dopo l'impero ottomano. Stati-nazione e comunità religiose*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2006, pp. 195-217.

¹⁴ Lorieux C., *Cristiani d'Oriente nelle terre dell'Islam*, Argo, Lecce 2002, pp. 61-92.

¹⁵ Akçam T., *Nazionalismo turco*, cit., p. 34.

¹⁶ Sulle politiche della memoria nella Turchia contemporanea si veda E. Özyürek (a cura di), *The Politics of Public Memory in Turkey*, Syracuse University Press, Syracuse 2007, pp. 4-6.

¹⁷ G. Croc, *Démocratie et société civile*, in Vaner S. (a cura di), *La Turquie*, Fayard, Paris 2005, pp. 196-204.

¹⁸ La recente storiografia, invece, insiste sui numerosi aspetti di continuità tra la stagione finale dell'Impero e la fase kemalista. Fu solo dopo la seconda guerra mondiale, negli anni '50, con l'avvio di un sistema politico realmente pluripartitico, che la Turchia visse una profonda discontinuità con i decenni precedenti. Zürcher E.J., *Storia della Turchia*, Donzelli, Roma 2007, pp. 264-265.

¹⁹ Sulla definizione della cittadinanza in Turchia si veda Bottoni R., *Il principio di laicità in Turchia. Profili storico-giuridici*, Vita e Pensiero, Milano 2012, p. 96.

²⁰ Sul rapporto tra Nazione turca e identità curda si veda Üngör U.Ü., *The Making of Modern Turkey. Nation and State in Eastern Anatolia, 1913-1950*, Oxford University Press, Oxford 2011, pp. 107-165.

²¹ Su questi aspetti, mi permetto di rimandare al mio contributo *Le comunità cristiane in Turchia*, in S. Trinchese (a cura di), *Turchia d'Europa*, Mesogea, Messina 2012, pp. 21-24. Si veda, inoltre, H. Bozarslan, *Les minorités en Turquie*, in «Pouvoir», 115, 2005, pp. 101-112.

²² S. De Nardis, *La lingua turca dall'Impero alla Repubblica*, in S. Trinchese (a cura di), *Turchia d'Europa*, cit., pp. 35-48.

²³ A. Saraçgil, *Nazione e insegnamento della storia nella Turchia contemporanea*, «Passato e presente», 72, 2007, pp. 54-55.

²⁴ Ibidem, pp. 58-59. Si veda, inoltre, Belge M., *L'istruzione come indottrinamento. Così si insegna la Turchia ai turchi*, «Limes – Rivista italiana di geopolitica», 4, 2010, pp. 165-170.

²⁵ Zürcher E.J., *Storia della Turchia*, cit., pp. 254-255.

²⁶ Al centro della contesa territoriale erano le province di Kars, Ardahan e Artvin, cedute all'Impero russo nel 1878 e riassegnate alla Turchia con il trattato turco-sovietico di Kars del 1921 ma poi dal 1945 nuovamente rivendicate dalla dirigenza sovietica.

²⁷ Uras E., *Tharihte Ermeniler ve Ermeni Meselesi*, Ankara 1950. Il testo ha avuto poi una seconda edizione in inglese (*The Armenians in History and the Armenian Question*, Documentary Publications, Istanbul 1988). Il vero nome dell'autore, come si è scoperto in seguito, è Ahmed Essad Bey, un membro di alto rango del CUP e uno dei principali artefici del genocidio armeno. Ciò dimostrerebbe come gli autori del genocidio siano stati anche tra i responsabili della sua negazione. H. Kaiser, *Dall'Impero alla Repubblica: le continuità del negazionismo turco*, in M. Flores (a cura di), *Storia, verità, giustizia. I crimini del XX secolo*, Bruno Mondadori, Milano 2001, pp. 89-113.

²⁸ F. Salomoni, *Libertà o controllo, ovvero della modernizzazione turca*, in S. Trinchese (a cura di), *Turchia d'Europa*, cit., pp. 94-96.

²⁹ L'Armata Segreta Armena per la Liberazione dell'Armenia (Asala) era un'organizzazione di tipo terroristico che colpiva soprattutto diplomatici turchi all'estero nell'intento di richiamare l'attenzione internazionale sul riconoscimento del genocidio armeno. Su questi aspetti si veda M. Galletti, *Storia dei curdi*, Jouvence, Roma 2004, p. 128.

³⁰ Per quanto riguarda la produzione storiografica di quegli anni sulla questione armena, si vedano, ad esempio, gli articoli di Erdal İ., *Türkiye'de Sosyalist Ermeniler'in Faaliyetleri ve Gerçekler (1890-1918)* [Realtà e attività dei socialisti armeni in Turchia (1890-1918)], «Türk Dünyası Araştırmaları», 25, 1983, pp. 77-108 e *Dünkü ve Bugünkü Ermeni Terörizmi ve Düşündürdükleri* [Osservazioni sul terrorismo armeno di ieri e di oggi], «Türk Dünyası Araştırmaları», 36, 1985, pp. 159-172; Gürün K., *Ermeni Sorunu yahut Bir Sorun Nasıl Yaratılır* [La questione armena o meglio come una questione è creata], Türk Tarihinde Ermeniler Sempozyumu: Tebliğler ve Panel Konuşmaları, Manisa, 1983; Güneş İ., *Ermeni Sorunu (1918-1923)* [La questione armena (1918-1923)], Uluslararası Terörizm ve Gençlik Sempozyumu Bildirileri, Sivas, 1986.

³¹ A. Arslan, *Turchia-Armenia*, cit., p. 20. La Turchia è stato tra i primi Stati a riconoscere l'indipendenza della repubblica di Armenia, anche se sulla via della normalizzazione delle relazioni tra i due paesi restano il nodo del Nagorno-Karabakh, il peso esercitato sulla regione caucasica dalla politica russa e la questione del riconoscimento del genocidio armeno.

³² Karekin I, *Che cos'è la felicità? Dialoghi di Giovanni Guaita con il Catholicos di Tutti gli Armeni*, Guerini, Milano 2001.

³³ Tra le raccolte di documenti del periodo, si vedano: *Osmanlı Belgerinde Ermeniler (1915-1920)* [Gli armeni nei documenti ottomani], Ankara 1994; *Arşiv Belgerine Göre Kafkaslar'da ve Anadolu'da Ermeni Mezâlimi* [Violenze armene nel Caucaso e in Anatolia secondo le fonti d'archivio], 4 vol., Ankara 1995.

³⁴ Fondata nel 1977 a Istanbul da Ayşe Nur Zarakolu e da suo marito, l'editrice Belge nacque con l'intento di rompere i tabù presenti nella storiografia turca, occupandosi in maniera specifica delle minoranze come i curdi e gli armeni. Il testo di TERNON, la prima ricostruzione complessiva sul genocidio armeno compiuta da uno studioso occidentale, era uscito in Francia nel 1977, mentre la traduzione turca venne pubblicata nel 1993 con il titolo *Ermeni tabusu* [Il tabù armeno]. Per queste scelte editoriali coraggiose, la casa editrice Belge fu oggetto di un attentato incendiario che ne distrusse gli uffici nel 1995.

³⁵ Oran B., *La ricostruzione dell'identità armena*, «Agos», 9 dicembre 2006. Ringrazio la dott.ssa Silvia Galbiati per avermi messo a disposizione i materiali raccolti nel corso delle sue ricerche presso la Fondazione Hrant Dink di Istanbul.

³⁶ Per un profilo della figura e del pensiero del direttore di «Agos» si veda H. Dink, *L'inquietudine della colomba. Essere armeni in Turchia*, Guerini, Milano 2008.

³⁷ Del Zanna G., *Società civile, pluralismo e minoranze in Turchia*, in Airò B., Zaccaria M., *I confini della cittadinanza nel nuovo Medio Oriente*, Viella, Roma 2015, p. 40.

³⁸ In un'intervista del 2006, Hrant Dink ha affermato: «Le vicende vissute hanno penetrato il nostro Io e il nostro corpo. Questo discorso è valido per tutti gli armeni del mondo, ma gli armeni che abitano in Turchia hanno una fortuna: noi non viviamo il trauma che hanno vissuto gli altri. Abbiamo una medicina che cura il trauma subito: poter convivere con i turchi». Mavioğlu E., *Ermeni Sorunu*, «Radikal», 13 febbraio 2006.

³⁹ In un'intervista rilasciata nel 2005 ad un quotidiano turco, Dink ha dichiarato: «Per la comunità armena la sua Chiesa è una possente fortezza nella quale rifugiarsi. Tuttavia se non prestiamo attenzione, questa fortezza alla fine potrebbe rivelarsi anche la nostra galera. Per questo dobbiamo riconoscere l'importanza, il valore e l'autorità storica e attuale della Chiesa. Ma nella nostra vita sono necessarie ristrutturazioni a livello secolare che la rappresentanza della Chiesa non potrà sostenere. Anche il mondo armeno in fondo ha uno Stato, che è tenuto ad assicurare un ordine laico al suo interno. Le ristrutturazioni sono già in condizioni tali da assicurare sufficientemente questo ordine. Ma quando parliamo di diaspora e di Turchia, la Chiesa si presenta attualmente come l'unico spazio. Si tratta, a mio parere, di un fardello sulla spalle della Chiesa, tanto pesante da non poter essere sostenuto. Non può farlo. E poiché non riesce a sostenerlo, aumentano le assimilazioni, le perdite di identità. Per questa ragione sono necessari maggiori contributi laici». «Today's Zaman», 16 ottobre 2005.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Da segnalare la pubblicazione nel 2001 da parte del Centro Culturale Atatürk di Ankara di un'ampia rassegna bibliografica sulle relazioni tra turchi e armeni. İter E., *Türk – Ermeni ilişkileri bibliyografyası* [Bibliografia delle relazioni turco-armene], Atatürk Kültür Merkezi Başkanlığı Yayınları, Ankara 2001.

⁴² Tol G., *Da antisistemico a sistemico: trasformazione dell'islamismo turco*, «Diritto e Libertà», 12, 2011, pp. 158-164.

⁴³ A partire dal 2002, il governo turco guidato dall'Akp ha sovvenzionato su tutto il territorio nazionale il restauro di più di sessantanove edifici religiosi, tra cui molte chiese cristiane.

⁴⁴ Casadei R., *Intervista a Hrant Dink*, «Tempi», 2006.

⁴⁵ Lau J., *The Turkish trauma*, «Die Zeit», 14 aprile 2005.

⁴⁶ Teuwsen P., *Der meistgehasste Türke*, «Das magazin», supplemento di «Tages Anzeiger», 5 febbraio 2005.

⁴⁷ Sotto le pressioni dell'Unione Europea il governo turco ha successivamente avviato una revisione dell'art. 301 per cui in questi ultimi anni non ci sono più state incriminazioni simili a quelle del caso Pamuk, anche se la Turchia resta attualmente il paese al mondo con più giornalisti incarcerati per reati di opinione.

⁴⁸ Çetin F., *Anneannem*, Metis, Istanbul 2004. Il libro, tradotto in italiano con il titolo *Heranush mia nonna. Il destino di una donna armena*, è stato pubblicato nel 2007 da Alet Edizioni.

⁴⁹ Pubblicato in inglese nel 2006 con il titolo *The Bastard of Istanbul*, il romanzo è stato tradotto e pubblicato in Italia da Rizzoli.

⁵⁰ Fraser S., *Şafak recounts struggle against ultranationalists*, «Hurriyet Daily News», 9 settembre 2006.

⁵¹ La conferenza *İmparatorluğun Son Döneminde Osmanlı Ermenileri* [Gli armeni alla fine dell'Impero ottomano] avrebbe dovuto tenersi presso l'Università statale di Istanbul, ma per ragioni di opportunità a causa delle opposizioni sorte contro tale iniziativa, gli organizzatori decisero di spostarla presso l'Università privata Belgi dove si tenne dal 24 al 25 luglio 2005.

⁵² Akçam T., *Türk Ulusal Kimliği ve Ermeni Sorunu*, İletişim Yayınları, Istanbul 1992. Il testo sarà conosciuto al pubblico occidentale dopo la sua traduzione in inglese, *From Empire to Republic: Turkish Nationalism and the Armenian Genocide*, Zed Books, London 2004.

⁵³ Akçam T., *Nazionalismo turco e genocidio armeno*, cit., p. 9.

⁵⁴ Ivi, p. 18.

⁵⁵ Kiniklioğlu S., *Rehabilitating Pamuk*, «Hurriyet Daily News», 13 dicembre 2005. Ad alimentare lo scontro era intervenuto, in quel periodo, anche il riconoscimento da parte del governo francese del genocidio armeno e l'approvazione di una legge contro il negazionismo che aveva incontrato il plauso e il sostegno della folta comunità armena francese.

⁵⁶ Erdoğan: *Hrant Dink's murder is the opposite of a nationalist*, «Hurriyet Daily News», 22 gennaio 2007.

⁵⁷ Koptaş R., *One funeral, one hundred thousand Hrants*, «Agos», numero speciale, febbraio 2007.

⁵⁸ Darbinyan A., *Time for Turkish-Armenian reconciliation*, «Hurriyet Daily News», 27 gennaio 2007.

⁵⁹ Cemal H., *1915: Ermeni Soykırımı* [1915: il genocidio armeno], Everest, Istanbul 2010.

⁶⁰ Aktar C., *L'Appel au Pardon: Des Turcs s'adressent aux Arméniens*, Paris 2010.

⁶¹ *TTK President Halaçoğlu removed from office*, «Today's Zaman», 24 luglio 2008.

⁶² Ansaldo M., *Fra Ankara e Erevan riparte il dialogo*, «La Repubblica», 10 ottobre 2009.

⁶³ Tosi C., *Tra Ankara ed Erevan la partita è finita*, «Limes – Rivista italiana di geopolitica», 4, 2010, pp. 263-268.

⁶⁴ *Zurich protocol frozen, civilian efforts flourish between Turkey and Armenia*, «Sabah», 18 ottobre 2010.

⁶⁵ Edam - Centre for Economics and Foreign Policy Studies, *Turks regretful over Armenian tragedy of 1915 but refuse to qualify as a genocide*, Public opinion of surveys of Turkish foreign policy, 2015/1.

⁶⁶ «Corriere della Sera», 23 aprile 2014.

⁶⁷ «Corriere della Sera», 15 aprile 2015.

⁶⁸ Dumont P., *Lo status delle minoranze*, cit., p. 216

Advance Edited Version

Distr.: General
12 September 2018

Original: English

Human Rights Council

Thirty-ninth session

10–28 September 2018

Agenda item 4

Human rights situations that require the Council's attention

Report of the independent international fact-finding mission on Myanmar*

Summary

The Human Rights Council established the independent international fact-finding mission on Myanmar in its resolution 34/22. In accordance with its mandate, the mission focused on the situation in Kachin, Rakhine and Shan States since 2011. It also examined the infringement of fundamental freedoms, including the rights to freedom of expression, assembly and peaceful association, and the question of hate speech.

The mission established consistent patterns of serious human rights violations and abuses in Kachin, Rakhine and Shan States, in addition to serious violations of international humanitarian law. These are principally committed by the Myanmar security forces, particularly the military. Their operations are based on policies, tactics and conduct that consistently fail to respect international law, including by deliberately targeting civilians. Many violations amount to the gravest crimes under international law. In the light of the pervasive culture of impunity at the domestic level, the mission finds that the impetus for accountability must come from the international community. It makes concrete recommendations to that end, including that named senior generals of the Myanmar military should be investigated and prosecuted in an international criminal tribunal for genocide, crimes against humanity and war crimes.

* The present report was submitted after the deadline in order to reflect the most recent developments.

Contents

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Mandate and methodology	3
A. Mandate	3
B. Methodology	3
C. Legal framework	4
III. Context	4
IV. Emblematic situations	5
A. Rakhine State	5
B. Kachin and Shan States	11
C. Fundamental freedoms	14
V. Hallmarks of Tatmadaw operations	14
A. Targeting of civilians	15
B. Sexual violence	15
C. Exclusionary rhetoric	15
D. Impunity	15
VI. Crimes under international law	16
A. Genocide	16
B. Crimes against humanity	16
C. War crimes	17
VII. Responsibility	17
VIII. Accountability	18
IX. Conclusions and recommendations	19

I. Introduction

1. In its resolution 34/22, the Human Rights Council established the independent international fact-finding mission on Myanmar. The President of the Council appointed Marzuki Darusman (Indonesia) as chair, and Radhika Coomaraswamy (Sri Lanka) and Christopher Sidoti (Australia) as members. A secretariat was recruited by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR).
2. The mission presented an oral update to the Human Rights Council at its thirty-sixth session, and an oral interim report at its thirty-seventh session; it also delivered a video statement to the Council at its twenty-seventh special session, on 5 December 2017. The mission submits the present report to the Council pursuant to its decision 36/115.¹
3. The mission regrets the lack of cooperation from the Government of Myanmar, despite the appeals made by the Human Rights Council and the mission. The mission addressed a letter to the Government on 4 September and 17 November 2017 and 29 January 2018 to request in-country access. It forwarded a detailed list of questions on 27 March 2018. Although the mission had limited informal contact with government representatives, it received no official response to its letters. The mission shared the present report with the Government prior to its public release. No response was received.

II. Mandate and methodology

A. Mandate

4. In its resolution 34/22, the Human Rights Council mandated the mission to establish the facts and circumstances of the alleged recent human rights violations by military and security forces, and abuses, in Myanmar, in particular in Rakhine State, with a view to ensuring full accountability for perpetrators and justice for victims.
5. The mission focused on the situation in Kachin, Rakhine and Shan States since 2011, namely, since the resumption of hostilities in Kachin State and escalation in Shan State in 2011, and the outbreak of major violence in Rakhine State in 2012. These events were turning points, generating renewed allegations of serious human rights violations and abuses. The mission selected several significant incidents for in-depth fact-finding, allowing detailed findings on specific allegations of violations and abuses, while revealing broader patterns of conduct. Serious allegations have also arisen in other contexts, meriting further investigation.

B. Methodology

6. Factual findings are based on the “reasonable grounds” standard of proof. This standard was met when a sufficient and reliable body of primary information, consistent with other information, would allow an ordinarily prudent person to reasonably conclude that an incident or pattern of conduct occurred.
7. The mission amassed a vast amount of primary information. It conducted 875 in-depth interviews with victims and eyewitnesses, both targeted and randomly selected. It obtained satellite imagery and authenticated a range of documents, photographs and videos. It checked this information against secondary information assessed as credible and reliable, including the raw data or notes of organizations, expert interviews, submissions and open-source material. Specialized advice was sought on sexual and gender-based violence, child psychology, military affairs and forensics. The mission relied only on verified and corroborated information.

¹ The findings and recommendations of the commission are detailed in document A/HRC/39/CRP.2.

8. To collect information, the members of the mission travelled to Bangladesh, Indonesia, Malaysia, Thailand and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. The secretariat undertook numerous additional field missions between September 2017 and July 2018. The mission also held over 250 consultations with other stakeholders, including intergovernmental and non-governmental organizations, researchers and diplomats, either in person and remotely. It received written submissions, including some in response to a public call.

9. The mission strictly adhered to the principles of independence, impartiality and objectivity. It sought consent from sources on the use of information, ensuring confidentiality as appropriate. Specific attention was paid to the protection of victims and witnesses, considering their well-founded fear of reprisals. The mission expresses its grave concern at the intimidation and threats faced by persons cooperating with the mechanisms of the Human Rights Council examining the situation in Myanmar. It urges Myanmar to protect human rights defenders.

C. Legal framework

10. The mission assessed facts in the light of international human rights law, international humanitarian law and international criminal law, as applicable in Myanmar. In addition to non-international armed conflicts in Kachin and Shan States, the mission considered that the violence in Rakhine State between the Arakan Rohingya Salvation Army (ARSA) and the Myanmar security forces constituted a non-international armed conflict, at least since 25 August 2017.²

III. Context

11. A succession of military regimes have ruled Myanmar since 1962. In 2008, a new Constitution was adopted, designed by the military to retain its dominant role in politics and governance. It instituted a system of government with military and civilian components. The Tatmadaw (armed forces) appoints 25 per cent of seats in both legislative bodies, and selects candidates for three key ministerial posts (Defence, Border Affairs and Home Affairs), and at least one of two Vice-Presidents. This is sufficient to control the National Defence and Security Council and the entire security apparatus, and to block constitutional amendments. The Tatmadaw has the right to administer and adjudicate its affairs independently, without civilian oversight. Current or former military officers occupy positions of authority across all branches of government, within the civil service and the judiciary, and in many State-owned enterprises. In 2010, the Government led by Thein Sein embarked on wide-ranging reforms towards political and economic liberalization, without amending the Constitution. The National League for Democracy won the election held in November 2015, and a Government led by that party took office on 31 March 2016. Sanctions were lifted and foreign investment welcomed.

12. In addition to the Bamar, Myanmar includes other ethnic groups that constitute 32 per cent of the estimated population.³ Since independence, the numerous ethnically-based armed conflicts have been used by the Tatmadaw to justify its power, presenting itself as the guarantor of national unity. Several groups hold deep-rooted grievances, struggling for greater autonomy and an equitable sharing of natural resources. While Governments have made overtures towards negotiated peace agreements, hostilities have continued. These conflicts indicate that the nation-building efforts of the military have failed: there is no unifying “Myanmar” national identity, and resentment against Bamar-Buddhist domination has only grown. Notably, under military rule, the concept of “national races” has gradually

² Assessment in line with that of the International Committee of the Red Cross (ICRC). See for example, ICRC, “Rakhine: Returns must be safe, dignified and voluntary”, speech by the ICRC President at the Shangri-La Dialogue, Singapore, 2 June 2018.

³ See 2014 Population and Housing Census of Myanmar (available from <http://myanmar.unfpa.org/en/publications/2014-population-and-housing-census-myanmar-data-sheet>).

become the key criterion for membership in the country's political community, creating a common "other". The military regime has constructed eight major ethnic groups, broken down further into 135 "national races". The list defines those who "belong" in Myanmar; all others, regardless of how many generations they have lived in Myanmar, are considered outsiders or immigrants. This includes the Rohingya.⁴ According to the Tatmadaw, "Despite living among peacocks, crows cannot become peacocks."⁵

13. According to the 2014 census, 87.9 per cent of the population of Myanmar is Buddhist, 6.2 per cent Christian, and 4.3 per cent Muslim. While the Bamar are predominantly Buddhist, many other ethnic groups contain large numbers of non-Buddhists. Attempts in the 1960s to designate Buddhism as the State religion were divisive. The Constitution adopted in 2008 recognizes the "special position" of Buddhism, while acknowledging other religions. Since reforms began in 2011, Myanmar has seen an increase in Buddhist nationalism, virulent anti-Muslim rhetoric and violence between Buddhists and Muslims. Among the largest Buddhist nationalist organizations is the Association for the Protection of Race and Religion (known also as "MaBaTha"), which cast itself as the protector of Buddhism. While MaBaTha was nominally disbanded, its successors are still widely supported.

14. Today, the Tatmadaw enjoys greater popularity among the Bamar-Buddhist majority. The violence, particularly the "Rohingya crisis", has been used by the military to reaffirm itself as the protector of a nation under threat and to cement its political role further. This is remarkable considering its appalling human rights record and the long struggle of the democracy movement against its rule. Myanmar has been a country of concern for the United Nations for 30 years, with resolutions condemning its human rights situation since 1991. For three decades, successive special rapporteurs on the situation of human rights in Myanmar concluded that patterns of human rights violations were widespread and systematic, linked to State and military policy. Allegations of gross human rights violations have continued since 2011 and were the focus of the mission.

IV. Emblematic situations

15. The mission focused on three emblematic situations: the crisis in Rakhine State; the hostilities in Kachin and Shan States; and the infringement on the exercise of fundamental freedoms and the issue of hate speech.

A. Rakhine State

16. Rakhine State has a poverty rate nearly twice the national average. All communities in Rakhine suffer from poor social services and a scarcity of livelihood opportunities. The State's two largest groups are the Rakhine Buddhists and the Rohingya Muslims; the former constitutes the majority; the latter, the majority in the north. There are several other ethnic minorities, including the Kaman Muslims. The problems in Rakhine State are often ascribed to poor relations between the Rohingya and the Rakhine, reflective of deeply-rooted grievances and prejudices. Nonetheless, the majority of Rohingya and Rakhine interviewed by the mission indicated that relationships with the other community had been good prior to 2012, citing examples of business dealings and friendships.

⁴ The mission is conscious of the sensitivity concerning the term "Rohingya" in Myanmar, where the group is generally referred to as "Bengali". The term is used in the present report in accordance with the right to self-identify.

⁵ "Myanmar Politics and the Tatmadaw", Tatmadaw, Directorate of the Public Relations and Psychological Warfare, 2018, p. 115.

1. Violations against ethnic Rakhine

*I want to share my story with the whole world because the world does not know what is happening in our place.*⁶

17. The members of the mission spoke with many ethnic Rakhine, who highlighted serious human rights violations perpetrated by the Myanmar security forces against them. These violations are similar to those experienced by other ethnic groups in Myanmar.

18. The Tatmadaw used Rakhine men, women and children for forced or compulsory labour, mostly for “portering”. Other violations included forced evictions through land confiscation, arbitrary arrest and detention, and violations of the rights to life, to physical and mental integrity, and to property. Tatmadaw soldiers also subjected Rakhine women to sexual violence, often in the context of forced labour; for example, one victim explained how, in 2017, she was taken to a military base, beaten and raped by a Tatmadaw captain.

19. The mission also received reports of repressive action against the assertion of Rakhine identity. For example, in January 2018, the police used excessive force in dispersing a demonstration in Mrauk-U against the cancellation of an annual ethnic Rakhine event, killing seven protestors.

2. Systemic oppression and persecution of the Rohingya

In Rakhine State, Muslims are like in a cage, they cannot travel outside. There are no human rights for the Muslims of Rakhine. I don’t know why God sent us there.

20. The process of “othering” the Rohingya and their discriminatory treatment began long before 2012. The extreme vulnerability of the Rohingya is a consequence of State policies and practices implemented over decades, steadily marginalizing them. The result is a continuing situation of severe, systemic and institutionalized oppression from birth to death.

21. The cornerstone of the above-mentioned oppression is lack of legal status. Successive laws and policies regulating citizenship and political rights have become increasingly exclusionary in their formulation, and arbitrary and discriminatory in their application. Most Rohingya have become de facto stateless, arbitrarily deprived of nationality. This cannot be resolved through the citizenship law of 1982, applied as proposed by the Government through a citizenship verification process. The core issue is the prominence of the concept of “national races” and the accompanying exclusionary rhetoric, originating under the dictatorship of Ne Win in the 1960s. The link between “national races” and citizenship has had devastating consequences for the Rohingya.

22. The displacement of Rohingya in the 1970s and 1990s, in the context of the military regime’s implementation of this exclusionary vision, were earlier markers. Observers, including United Nations human rights mechanisms and civil society, have alerted the Myanmar authorities and the international community to a looming catastrophe for decades.

23. The travel of Rohingya between villages, townships and outside Rakhine State has long been restricted on the basis of a discriminatory travel authorization system. This has had serious consequences for economic, social and cultural rights, including the rights to food, health and education. The degree of malnutrition witnessed in northern Rakhine State has been alarming. Other discriminatory restrictions include procedures for marriage authorization, restrictions on the number and spacing of children, and the denial of equal access to birth registration for Rohingya children. For decades, security forces have subjected Rohingya to widespread theft and extortion. Arbitrary arrest, forced labour, ill-treatment and sexual violence have been prevalent.

⁶ Quotes are from victim interviews, unless stated otherwise.

3. Violence in 2012

We cried when we left; 25 years of hard work lost. My time is almost finished, but what will happen to my children and grandchildren?

24. In this context, two waves of violence swept Rakhine State, in June and in October 2012, affecting 12 townships. The murder, and alleged rape, of a Rakhine woman and the killing of 10 Muslim pilgrims are commonly presented as key triggers. According to the government inquiry commission, the violence left 192 people dead, 265 injured and 8,614 houses destroyed. Actual numbers are likely much higher. Further violence broke out in Thandwe in 2013.

25. Although the Government's depiction of the violence as "intercommunal" between the Rohingya and the Rakhine has prevailed, it is inaccurate. While there certainly was violence between Rohingya and Rakhine groups, resulting in killing and the destruction of property, these attacks were not spontaneous outbursts of hostility; they resulted from a plan to instigate violence and amplify tensions. A campaign of hate and dehumanization of the Rohingya had been under way for months, and escalated after 8 June 2012, led by the Rakhine Nationalities Development Party (RNDP), various Rakhine organizations, radical Buddhist monk organizations, and several officials and influential figures. It was spread through anti-Rohingya or anti-Muslim publications, public statements, rallies and the boycott of Muslim shops. The Rohingya were labelled "illegal immigrants" and "terrorists", and portrayed as an existential threat that might "swallow other races" with their "incontrollable birth rates". In November 2012, the RNDP, in *Toe Thet Yay*, an official publication, cited Hitler, arguing that "inhuman acts" were sometimes necessary to "maintain a race".

26. Myanmar security forces were at least complicit, often failing to intervene to stop the violence, or actively participated. They injured, killed and tortured Rohingya and destroyed their properties. Witnesses from Sittwe and Kyaukpyu described cases of security forces preventing Rohingya or Kaman from extinguishing houses set on fire by Rakhine, including by gunfire. Witnesses from Maungdaw described security forces shooting indiscriminately at Rohingya and conducting mass arbitrary arrests, including of Rohingya workers from non-governmental organizations. Large groups were transferred to Buthidaung prison, where they faced inhuman conditions and torture. Prisoners were beaten by prison guards and fellow Rakhine detainees, some fatally.

27. The violence in 2012 marked a turning point in Rakhine State: the relationship between the Rakhine and Rohingya deteriorated; fear and mistrust grew. Although the Kaman are a recognized ethnic group, they were targeted alongside the Rohingya as Muslims, and have since suffered increasing discrimination and marginalization.

28. The Government responded to the violence by an increased presence of security forces and enforced segregation of communities. A state of emergency declared on 10 June 2012 was lifted only in March 2016. Township authorities in Rakhine State imposed a curfew and prohibited public gatherings of more than five people. These restrictions remain in force today in Maungdaw and Buthidaung and have been applied in a discriminatory manner against the Rohingya. They have an impact on freedom of religion, as people are prevented from praying collectively in mosques.

29. The violence displaced more than 140,000 people, mostly Rohingya. The few thousand displaced ethnic Rakhine were able to return or were resettled by the Government. Six years after the violence, 128,000 Rohingya and Kaman remain segregated, confined in camps and displacement sites, without freedom of movement, access to sufficient food, adequate health care, education or livelihoods. The displaced are prevented from returning to their place of origin. Such confinement exceeds any justifiable security measure and constitutes arbitrary deprivation of liberty. Other Rohingya in central Rakhine, including those resettled, also face severe restrictions, including on freedom of movement, which has an impact on daily life.

30. The violence exacerbated the oppression of the Rohingya. Movement outside Rakhine State became even more difficult. Rohingya students have not been able to enrol at Sittwe University since 2012; their access to higher education has been effectively removed.

This is a violation of the right to education, and a powerful tool to ensure cross-generational marginalization. Although Rohingya were allowed to vote in 2010, the right was revoked prior to the elections in 2015. The oppressive climate led to an increase in Rohingya leaving Rakhine State by boat in the following years.

4. 25 August 2017 and the “clearance operations”

That day felt like the last day of this world, as if the whole world was collapsing. I thought judgment day had arrived.

31. What happened on 25 August 2017 and the following days and weeks was the realization of a disaster long in the making. It was the result of the systemic oppression of the Rohingya, the violence of 2012, and the Government’s actions and omissions since then. It caused the disintegration of a community.

32. In the early hours of 25 August, ARSA launched coordinated attacks on a military base and up to 30 security force outposts across northern Rakhine State, in an apparent response to increased pressure on Rohingya communities and with the goal of global attention. A small number of minimally-trained leaders had some arms, and a significant number of untrained villagers wielded sticks and knives. Some had improvised explosive devices. Twelve security personnel were killed.

33. The response of security forces, launched within hours, was immediate, brutal and grossly disproportionate. Ostensibly to eliminate the “terrorist threat” posed by ARSA, in the days and weeks that followed, it encompassed hundreds of villages across Maungdaw, Buthidaung and Rathedaung. The operations targeted and terrorized the entire Rohingya population. The authorities called them “clearance operations”. As a result, by mid-August 2018, nearly 725,000 Rohingya had fled to Bangladesh.

34. Even though the operations were conducted over a broad geographic area, they were strikingly similar. Tatmadaw soldiers would attack a village in the early hours, frequently joined by other security forces, often by Rakhine men and sometimes men from other ethnic minorities. The operations were designed to instil immediate terror, with people woken by intense rapid weapon fire, explosions or the shouts and screams of villagers. Structures were set ablaze, and Tatmadaw soldiers fired their guns indiscriminately into houses and fields, and at villagers.

35. The nature, scale and organization of the operations suggest a level of preplanning and design by the Tatmadaw leadership that was consistent with the vision of the Commander-in-Chief, Senior General Min Aung Hlaing, who stated in a Facebook post on 2 September 2018, at the height of the operations, that “the Bengali problem was a long-standing one which has become an unfinished job despite the efforts of the previous governments to solve it. The government in office is taking great care in solving the problem.”

(a) Human rights catastrophe

Everyone was just running for their lives. I was not even able to carry my children.

36. The “clearance operations” constituted a human rights catastrophe. Thousands of Rohingya were killed or injured. Information collected by the mission suggests that the estimate of up to 10,000 deaths⁷ is a conservative one. Mass killings were perpetrated in Min Gyi (Tula Toli), Maung Nu, Chut Pyin and Gudar Pyin, and in villages in the Koe Tan Kauk village tract. In some cases, hundreds of people died. In both Min Gyi and Maung Nu, villagers were gathered together before the men and boys were separated and killed. In Min Gyi, women and girls were taken to nearby houses, gang raped, then killed or severely injured. Houses were locked and set on fire. Few survived. In numerous other villages, the number of casualties was also markedly high. Bodies were transported in military vehicles, burned and disposed of in mass graves.

⁷ Médecins Sans Frontières, “‘No one was left’: Death and violence against the Rohingya in Rakhine State, Myanmar”, March 2018.

37. People were killed or injured by gunshot, targeted or indiscriminate, often while fleeing. Villagers were killed by soldiers, and sometimes by Rakhine men, using large bladed weapons. Others were killed in arson attacks, burned to death in their own houses, in particular the elderly, persons with disabilities and young children, unable to escape. In some cases, people were forced into burning houses, or locked in buildings set on fire.

38. Rape and other forms of sexual violence were perpetrated on a massive scale. Large-scale gang rape was perpetrated by Tatmadaw soldiers in at least 10 village tracts of northern Rakhine State. Sometimes up to 40 women and girls were raped or gang-raped together. One survivor stated, “I was lucky, I was only raped by three men”. Rapes were often in public spaces and in front of families and the community, maximizing humiliation and trauma. Mothers were gang raped in front of young children, who were severely injured and in some instances killed. Women and girls 13 to 25 years of age were targeted, including pregnant women. Rapes were accompanied by derogatory language and threats to life, such as, “We are going to kill you this way, by raping you.” Women and girls were systematically abducted, detained and raped in military and police compounds, often amounting to sexual slavery. Victims were severely injured before and during rape, often marked by deep bites. They suffered serious injuries to reproductive organs, including from rape with knives and sticks. Many victims were killed or died from injuries. Survivors displayed signs of deep trauma and face immense stigma in their community. There are credible reports of men and boys also being subjected to rape, genital mutilation and sexualized torture.

39. Children were subjected to, and witnessed, serious human rights violations, including killing, maiming and sexual violence. Children were killed in front of their parents, and young girls were targeted for sexual violence. Of approximately 500,000 Rohingya children in Bangladesh, many fled alone after their parents were killed or after being separated from their families. The mission met many children with visible injuries consistent with their accounts of being shot, stabbed or burned.

40. Numerous men and boys were rounded up, marched into the forest by security forces or taken away in military vehicles. While some families hope that their fathers and brothers were imprisoned, others suspect they have been killed.

41. Hundreds of thousands of Rohingya fled, without shelter, food or water. They walked for days or weeks through forests and over mountains. People died on the way, some succumbing to injuries sustained during the attacks. Women gave birth; some babies and infants died. An unknown number of people drowned after their boat capsized, or when crossing rivers. The Tatmadaw also killed Rohingya during the journey and at border crossings. Landmines planted in border areas by the Tatmadaw in early September 2017, apparently to prevent or dissuade Rohingya from returning, led to further loss of life and severe injuries.

42. Satellite imagery and first-hand accounts corroborate widespread, systematic, deliberate and targeted destruction, mainly by fire, of Rohingya-populated areas across the three townships. At least 392 villages (40 per cent of all settlements in northern Rakhine) were partially or totally destroyed, encompassing at least 37,700 individual structures. Approximately 80 per cent were burned in the initial three weeks of the operations, a significant portion of which after the Government’s official end date of the “clearance operations”. More than 70 per cent of the villages destroyed were in Maungdaw, where the majority of Rohingya lived. Most destroyed structures were homes. Schools, marketplaces and mosques were also burned. Rohingya-populated areas were specifically targeted, with adjacent or nearby Rakhine settlements left unscathed.

(b) A foreseeable and planned catastrophe

My Rakhine neighbour warned me, “You cannot stay here and we cannot control the bad behaviour of our own people. The Government is planning to drive away your people.”

43. The attacks conducted by ARSA in 2017 and the ensuing “clearance operations” did not occur in a vacuum. They were foreseeable and planned.

44. ARSA emerged as a Rohingya resistance organization in response to the violence in 2012 and increased State oppression over all aspects of life. On 9 October 2016, the group⁸ launched a small first offensive against three border guard police posts in northern Rakhine State. Nine police officers were killed, and ARSA obtained some arms. The security forces, led by the Tatmadaw, responded with the “clearance operations”. Some 87,000 Rohingya fled to Bangladesh. The same tactics and violations were seen in this operation as later in 2017, albeit on a smaller scale. A government investigation commission led by the Vice-President, and the security forces’ own inquiries, cleared the security forces of wrongdoing, endorsing the lawfulness and appropriateness of the response.

45. As in 2012, the violence in 2016 resulted in a further intensification of oppressive measures against the Rohingya. Security forces, camps and checkpoints were increased. Daily life for the Rohingya became unbearable, with extreme movement restrictions. Protective fences around Rohingya houses were removed, and knives and other sharp implements were confiscated. Security patrols, house searches and cases of beatings, theft and extortion increased. Hundreds of men and boys were arrested, with the most educated and influential frequently targeted. Many were subjected to ill-treatment or torture in detention. Some were later released on payment of bribes; others have not been seen since. Women and girls were subjected to sexual violence, including gang rape.

46. In parallel, the authorities embarked on a renewed effort to impose the National Verification Card on the Rohingya, a card that the latter had refused, seeing it as symbol of a discriminatory system that would entrench their status as “Bengali immigrants”. The card increasingly became a prerequisite for passing through checkpoints, gaining access to farmland, and for fishing. Intimidation and force were used, including at community meetings in the presence of the police and military, during which threats were made at gunpoint. At these meetings, villagers were told to “take the card or leave the country”; others, for example in Chut Pyin, were told by soldiers to accept it or be killed. Most Rohingya still refused.

47. In May and July 2017, the ultranationalist monk Wirathu visited northern Rakhine, where he conducted mass public sermons. The village of Zay Di Pyin (Rathedaung Township) was blockaded by Rakhine villagers and security forces throughout August. Amid heightened tension immediately before 25 August 2017, Myanmar media increasingly reported on alleged ARSA activity in an inflammatory manner. State-sponsored hate speech towards the Rohingya also continued.

48. A large build-up of troops and other military assets across northern Rakhine began in early August 2017, following a meeting between Rakhine politicians and the Tatmadaw Commander-in-Chief. Soldiers from the 33rd and 99th Light Infantry Divisions were airlifted into Rakhine State, with additional deliveries of military equipment. The increased presence was evident. Soldiers took over border guard police posts. Rakhine men were recruited into the security forces, including “fast-track” recruitment into the police. Other local Rakhine men were mobilized and armed. This build-up was significant, requiring logistical planning and time to implement, considerations that indicate that the subsequent operations were foreseen and planned.

(c) An enduring catastrophe

I will not go back until they recognize our rights like others in Myanmar. Otherwise, I would prefer to die here.

49. While the Government claimed that “clearance operations” had ended on 5 September,⁹ military engagement continued well into October. Freedom of movement was further constrained, restricting remaining Rohingya to their houses, with limited access to markets and livelihoods and exacerbating malnutrition. Humanitarian access was severely restricted or blocked. Conversely, no protection was provided to Rohingya against vigilante

⁸ Then known as Harakah al-Yaqin.

⁹ See www.facebook.com/state.counsellor/posts/speech-delivered-by-her-excellency-daw-aung-san-su-kyi-state-counsellor-of-the-1121130291354519/ (accessed on 10 September 2018).

attacks and the theft of property, livestock and other possessions by members of other ethnic groups. Sporadic attacks, including sexual violence, continued. These factors forced more Rohingya to flee to Bangladesh, at an average rate of 1,733 per month since the beginning of 2018.

50. The mass displacement and the burning of Rohingya villages were followed by the systematic appropriation of the vacated land. Bulldozers flattened burned, damaged and even surviving structures and vegetation, erasing every trace of the Rohingya communities, while also destroying criminal evidence. Dozens of Rohingya villages have vanished. New structures include posts for security forces and housing for other ethnic groups. Government “resettlement” plans suggest that almost all houses to be constructed for displaced communities are designated for non-Rohingya. Other infrastructure projects appropriating Rohingya lands, including new roads and mines, are under way.

51. While the Government has, in principle, made a commitment to Rohingya repatriation, nothing indicates to date that this will be in a manner that ensures respect for human rights, which is essential for a safe, dignified and sustainable return of those displaced. The repatriation procedure requires acceptance of National Verification Cards and processing in barbed-wired reception centres. The root causes of the exodus, including State-sanctioned oppression and an exclusionary and divisive rhetoric, are denied, yet continue unabated. The security forces that perpetrated gross human rights violations with impunity would be responsible for ensuring the security of returnees.

(d) Perpetrators

52. The “clearance operations” were led by the Tatmadaw, with other security forces, mainly the Myanmar police force and the border guard police. Units of the Western Command were actively engaged, together with the 33rd and 99th Light Infantry Divisions, which report directly to the Deputy Commander-in-Chief, General Soe Win. The Divisions were responsible for some of the most serious violations. Almost all instances of sexual violence are attributable to the Tatmadaw.

53. In some villages, Rakhine men participated in the operations, mostly looting and burning, but also killing and injuring Rohingya. Civilians from other minority ethnic groups were also involved in some places. The recurrent and organized involvement of civilian groups in the operations, and the consistent way in which they were equipped, tasked and executed their roles across the three townships, demonstrate orchestration by the Tatmadaw.

54. ARSA also committed serious human rights abuses, including the killing of dozens of suspected informants and the burning of the Rakhine village of Ah Htet Pyu Ma on 25 August 2017. Although the Government has claimed that ARSA burned Rohingya villages, the mission found no such indication. Other abuses allegedly perpetrated by ARSA, including several incidents where Rakhine and members of other ethnic groups, including the Mro, were killed, require further investigation, as does the killing of up to 100 Hindu men and women from Kha Maung Seik. The mission’s primary source information on the latter incident corroborates the killing, but is inconclusive as to the perpetrator. Other militant or criminal groups were also active in the region and may have been responsible also for abuses.

B. Kachin and Shan States

The Tatmadaw soldiers don’t treat us like humans, they treat us like animals. They look at us as though we shouldn’t even exist.

55. Similar patterns of conduct by security forces, particularly the Tatmadaw, have been witnessed elsewhere. The mission focused on the situation in northern Myanmar (Kachin and Shan States), where interlocutors considered their plight ignored.

56. Successive Governments have signed bilateral ceasefire agreements and a nationwide ceasefire agreement with various “ethnic armed organizations”. In parallel, since 2011, northern Myanmar has witnessed a sharp increase in fighting between the Tatmadaw and armed groups, in particular those excluded from or not signatories to the

ceasefire agreement; these include the Kachin Independence Army, after a 17-year ceasefire broke down in 2011; the Shan State Army-North; the Myanmar National Democratic Alliance Army; and the Ta'ang National Liberation Army. Clashes also erupted between the Ta'ang National Liberation Army and the Shan State Army-South.

57. Each of the above-mentioned conflicts has a complex history and is fuelled by various grievances, including with regard to land use, development projects, the exploitation of natural resources and illegal narcotics trading. The underlying factors, however, are demands for greater autonomy, self-determination and the elimination of ethnic or religious discrimination, as well as resentment about Tatmadaw tactics targeting civilians and violating human rights.

58. The mission verified a number of incidents in the context of these armed conflicts, and subsequently confirmed consistent patterns of violations of international law. With continuing hostilities and prevailing insecurity, these violations persist.

1. Violations by the Tatmadaw

There were no rebels in my village. But the army just came and attacked the people.

59. The Tatmadaw operations in northern Myanmar are characterized by systematic attacks directed at civilians and civilian objects, and indiscriminate attacks. Attacks are often carried out in civilian-populated residential areas, without any apparent military objective and in flagrant disregard for life, property and the well-being of civilians. Tatmadaw soldiers have shot directly at and shelled civilians fleeing or seeking shelter. Attacks routinely resulted in civilian deaths and injuries. Widespread looting and the destruction and burning of homes were commonplace. This conduct was observed in most conflict-affected areas in northern Myanmar, especially in or around territory under the control of ethnic armed organizations.

60. This modus operandi is a catalyst for other violations. Civilians are targeted because they belong to the same ethnic group or because they are considered to be of "fighting age", seemingly in an effort to dissuade civilians from becoming involved with ethnic armed organizations. The mission established a pattern of violations of the right to life, with numerous unlawful killings, mostly committed in the context of military operations, as a consequence of indiscriminate attacks, attacks targeting civilians, or the murder or extrajudicial execution of persons in Tatmadaw custody. Unlawful killings are committed in other contexts also, without any immediate or apparent link to hostilities, for example in the context of forced labour.

61. Similar patterns emerge for cases of torture and other forms of ill-treatment, often against men, women and children to obtain information or confessions regarding the activities of ethnic armed organizations or as punishment for perceived sympathy for the opponents of the Tatmadaw. Torture and ill-treatment were used to coerce individuals into forced labour, and conditions of detention often amounted to ill-treatment; civilians were forced to precede military units on patrol in conflict areas, sometimes in Tatmadaw uniforms, thereby exposing them to attacks, death and injury.

62. Women have been subjected to rape and other forms of sexual violence. Some have been abducted by soldiers and then raped, or even gang-raped, before being killed. Women and girls have been selected for forced marriage, and targeted in their homes for sexual violence. In many cases, sexual violence was accompanied by degrading behaviour, including insults and spitting. When women did escape, Tatmadaw soldiers would frequently search for them, threaten and physically abuse members of their family, and destroy or steal their property. Sexual violence against men has been inflicted as a means of torture, including to obtain information or confessions.

63. The Tatmadaw has engaged in arbitrary arrest and deprivation of liberty, in many cases amounting to enforced disappearance. Men and women, and in some cases children, were taken from their villages and detained for forced labour or because of suspected links to ethnic armed organizations. Victims have been held incommunicado in unofficial places of detention for periods ranging from one day to two years. Most were not informed of the

reason for arrest, nor brought before a judge. In one incident in Monekoe, Shan State, more than 100 individuals were arrested and detained in November 2016.

64. As in other areas of Myanmar, forced labour has been a common feature of life for many in northern Myanmar. The mission verified a pattern of systematic use by the Tatmadaw of forced labour, including for portering or digging trenches, or as guides or cooks. Soldiers routinely arrived in villages without warning and took people for forced labour for up to weeks at a time. Some of those taken were required to fight for the Tatmadaw. The Tatmadaw recruited children throughout the period under review, although it has made some effort to address this issue.

65. Violations against ethnic and religious minorities in northern Myanmar are often committed with persecutory intent, in a context of severe discrimination based on ethnic or religious grounds. This has led, for example, to the destruction or ransacking of churches and religious objects during military operations (and sometimes to the subsequent construction of Buddhist pagodas), but also in the use of insulting language while the acts were being committed.

2. Violations and abuses by “ethnic armed organizations”

Since my son was forcibly recruited in 2016, I have not heard from him. I always check Facebook to see if I will recognize him in a post, either dead or alive.

66. Ethnic armed organizations committed international humanitarian law violations and human rights abuses, many in the context of hostilities between the Ta'ang National Liberation Army and the Shan State Army-South, including abduction and detention, ill-treatment and destruction or appropriation of civilian land and property. There have been instances where these groups, as well as the Kachin Independence Army and the Myanmar National Democratic Alliance Army, have failed to take precautionary measures to protect civilians in attacks and forcibly recruited adults and children. Some put immense economic pressure on civilians through arbitrary “taxation”. The extent to which rape, torture and killings were committed requires further investigation.

67. While the mission’s information on violations and abuses by ethnic armed organizations may not be representative, accounts would indicate that these are frequent but generally not systematic. This warrants further investigation.

3. Devastating humanitarian impact

68. Poverty levels in Kachin and Shan are high. The hostilities in northern Myanmar have compounded the humanitarian situation. People trapped in conflict-affected areas have been denied safe passage to leave. Others are unable to return because their homes have been looted and/or destroyed, because of continuing fighting or the presence of landmines, or because their land was appropriated after they fled, including by the Tatmadaw and corporations. This has resulted in protracted situations of internal displacement.

69. An estimated 100,000 people in Kachin and Shan have been living in displacement camps or camp-like situations since 2011. They live in overcrowded conditions with inadequate shelter. Access to food and health care is limited, while the rate of chronic malnutrition is well above the national average. Outbreaks of preventable diseases are reported. Access to education at all levels is inadequate. Furthermore, the cycle of temporary displacements continues. Among non-displaced populations, access to education and health care is often disrupted by fighting.

70. Humanitarian assistance has been frequently and arbitrarily denied, and despite the clear need thereof, the movement of relief personnel has been restricted for long periods of time. Access has significantly deteriorated since June 2016, to a point where international humanitarian actors are unable to assess needs or provide assistance to the majority of displaced persons, exacerbating already dire conditions. Local organizations also are increasingly restricted.

C. Fundamental freedoms

*The Bengali population exploded and the aliens tried to seize the land of local ethnics. [...] Race cannot be swallowed by the ground but only by another race. All must be loyal to the State in serving their duties, so that such cases will never happen again.*¹⁰

71. The mission examined the issue of democratic space and the enjoyment of the rights to freedom of expression, association and peaceful assembly. While Myanmar has taken significant strides on this front, especially between 2011 and 2015, disturbing trends have emerged. Violence and human rights violations, including in Kachin, Rakhine and Shan States, are fuelled by the silencing of critical voices by the Myanmar authorities, who at the same time amplify a hateful rhetoric that emboldens perpetrators.

72. The Myanmar authorities, in particular the Tatmadaw, do not tolerate scrutiny or criticism. They use various laws to arrest, detain or harass civil society actors, journalists, lawyers and human rights defenders who express critical views. The case against two Reuters journalists for their investigative work into the Inn Din massacre and the prosecution of persons peacefully protesting the conflicts in northern Myanmar, including in Yangon, are recent examples. The mission verified instances of reprisals for engagement with the United Nations and of excessive use of force in managing demonstrations.

73. The Government's response to hate speech has been inadequate. The mission is deeply disturbed by the prevalence of hate speech, offline and online, often including advocacy of national, racial or religious hatred constituting incitement to discrimination, hostility or violence. This has accompanied outbreaks of violence, especially in Rakhine State. Dehumanizing and stigmatizing language against the Rohingya, and Muslims in general, has for many years been a key component of the campaign to "protect race and religion", spearheaded by extremist Buddhist groups like MaBaTha (see para. 13 above). Hate narratives are common. The Myanmar authorities have condoned these developments and, although generally using less inflammatory language, their rhetoric has mirrored and promoted the narratives espoused. This includes the insistence that "Rohingya" do not exist or belong in Myanmar, even denying use of the term; denial of the suffering of Rohingya; the association of Rohingya identity with terrorism; and the repeated allusions to illegal immigration and uncontrollable birth rates. The impact of this rhetoric is compounded by the stream of false or incomplete information and explicit calls for patriotic action (for example, in a Facebook post, "every citizen has the duty to safeguard race, religion, cultural identities and national interest"). The Myanmar authorities, including the Government and the Tatmadaw, have fostered a climate in which hate speech thrives, human rights violations are legitimized, and incitement to discrimination and violence facilitated.

74. The role of social media is significant. Facebook has been a useful instrument for those seeking to spread hate, in a context where, for most users, Facebook is the Internet. Although improved in recent months, the response of Facebook has been slow and ineffective. The extent to which Facebook posts and messages have led to real-world discrimination and violence must be independently and thoroughly examined. The mission regrets that Facebook is unable to provide country-specific data about the spread of hate speech on its platform, which is imperative to assess the adequacy of its response.

V. Hallmarks of Tatmadaw operations

75. The mission highlights four key common characteristics of Tatmadaw operations in Kachin, Rakhine and Shan States.

¹⁰ Senior General Min Aung Hlaing, "Gallant efforts to defend the HQ against terrorist attacks and brilliant efforts to restore regional peace, security are honoured", Facebook post, 21 September 2017.

A. Targeting of civilians

76. The military has consistently failed to respect international human rights law and the international humanitarian law principles of distinction, proportionality and precaution. The deliberate targeting of civilians has been part of Tatmadaw policies, tactics and conduct for decades. The “Four Cuts” counterinsurgency policy, initiated in the 1960s and still implemented, is aimed at cutting off non-State armed groups from access to food, finances, intelligence, and recruits from the local civilian population. The policy has been implemented through “clearance operations”, essentially scorched earth campaigns in which civilians are killed and entire villages destroyed, leading to mass displacement.

77. Such policies and practices violate the State’s obligations under international law and amount to criminal conduct. They are also unwarranted; military necessity would never justify killing indiscriminately, gang-raping women, assaulting children and burning entire villages. The tactics used by the Tatmadaw are consistently and grossly disproportionate to actual security threats, especially in Rakhine State, but also in northern Myanmar.

78. While the mission outlines in the present report the violations against civilians from many ethnic groups in Kachin, Rakhine and Shan States, the contempt shown by the Tatmadaw for human life, integrity and freedom, and for international law generally, should be of concern to the entire population. The number of refugees from areas outside these three States attests to the existence of similar human rights concerns elsewhere in the country.

B. Sexual violence

79. Rape and sexual violence have been a particularly egregious and recurrent feature of the targeting of the civilian population in Rakhine, Kachin and Shan States since 2011. Similar patterns of rape and sexual violence have been reported for at least three decades. Rape, gang rape, sexual slavery, forced nudity, sexual humiliation, mutilation and sexual assault are frequently followed by the killing of victims. The scale, brutality and systematic nature of these violations indicate that rape and sexual violence are part of a deliberate strategy to intimidate, terrorize or punish a civilian population, and are used as a tactic of war. This degree of normalization is only possible in a climate of long-standing impunity.

C. Exclusionary rhetoric

80. The Tatmadaw has historically cast itself as the protector of the nation, preserving “national unity in the face of ethnic diversity” while prioritizing Bamar-Buddhist identity and interests. Discrimination against ethnic and religious minority groups has been well-documented for decades. Military operations are often accompanied by deeply insulting slurs and outright threats linked to ethnicity and religion.

81. The situation of the Rohingya has been aggravated by their gradually increasing exclusion from the Myanmar nation since the 1960s, amid decades of State-sponsored stigmatization, leading to their de facto statelessness and being reviled by much of the population. The members of the mission were struck by the normality of deeply exclusionary and dehumanizing rhetoric in Myanmar society, actively nurtured by the Tatmadaw. While other ethnic and religious minorities are, at least in theory, accepted as belonging to the nation under their “national race” status, the lack of status of the Rohingya has dramatically increased their vulnerability, which contributes to the extreme scale and intensity of the violence against them.

D. Impunity

82. The Tatmadaw acts with complete impunity and has never been held accountable. Its standard response is to deny, dismiss and obstruct. It publicly lauds the discipline of troops and operations conducted “in full accordance with the law”. It promotes perpetrators. Occasional superficial investigations have only been undertaken when the Tatmadaw has

been faced with public exposure of undeniable evidence. It consistently fails to attribute responsibility, thereby reinforcing its message to troops that they will face no consequences. This pattern is a result of the political and legal construct of the country, whereby the Tatmadaw is removed from all civilian oversight and is given the constitutional right to adjudicate its own affairs. The Commander-in-Chief makes “final and conclusive” decisions in matters of military justice. The documented history of crimes committed by the Tatmadaw demonstrates an absence of responsible command, and of measures to prevent or repress crimes.

VI. Crimes under international law

83. On the basis of the body of information collected, the mission has reasonable grounds to conclude that serious crimes under international law have been committed that warrant criminal investigation and prosecution.

A. Genocide

84. Genocide is when a person commits a prohibited act with the intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group as such. The Rohingya are a protected group under this definition. Their treatment by the Myanmar security forces, acting in concert with certain civilians, includes conduct that amounts to four of the five defined prohibited acts: (a) killing; (b) causing serious bodily or mental harm; (c) inflicting conditions of life calculated to bring about the physical destruction of the group in whole or in part; and (d) imposing measures intending to prevent births.

85. The critical element of the crime is “genocidal intent”. The mission assessed its body of information in the light of the jurisprudence of international tribunals regarding the reasonable inference of such intent. The crimes in Rakhine State, and the manner in which they were perpetrated, are similar in nature, gravity and scope to those that have allowed genocidal intent to be established in other contexts. Factors pointing to such intent include the broader oppressive context and hate rhetoric; specific utterances of commanders and direct perpetrators; exclusionary policies, including to alter the demographic composition of Rakhine State; the level of organization indicating a plan for destruction; and the extreme scale and brutality of the violence committed.

86. Having given careful consideration to other possible inferences regarding intent, the mission considers that these can be discounted as unreasonable. In this regard, it recalls the statement made by the Tatmadaw Commander-in-Chief that the “clearance operations” were not a response to a concrete threat from ARSA, but to the “unfinished job” of solving the “long-standing” “Bengali problem” (see para. 35 above).

87. In the light of the above considerations on the inference of genocidal intent, the mission concludes that there is sufficient information to warrant the investigation and prosecution of senior officials in the Tatmadaw chain of command, so that a competent court can determine their liability for genocide in relation to the situation in Rakhine State.

B. Crimes against humanity

88. On the basis of information gathered, the mission finds that crimes against humanity have been committed in Kachin, Rakhine and Shan States, principally by the Tatmadaw. In the case of Kachin and Shan States, the crimes include murder, imprisonment, enforced disappearance, torture, rape, sexual slavery and other forms of sexual violence, persecution, and enslavement. In Rakhine State, these and other crimes against humanity have been committed. The elements of extermination and deportation are also present, while the systematic oppression and discrimination not only supports a finding of persecution but may also amount to the crime of apartheid. For both northern Myanmar and Rakhine State, the acts were committed as part of a widespread and systematic attack on a civilian population.

C. War crimes

89. Given the mission's consideration that non-international armed conflicts have been ongoing in Kachin and Shan States (for the entire period under review) and in Rakhine State since at least August 2017, much of the conduct amounting to crimes against humanity will also satisfy the war crime elements of murder, torture, cruel treatment, outrages upon personal dignity, attacking civilians, displacing civilians, pillaging, attacking protected objects, taking hostages, sentencing or execution without due process, as well as rape, sexual slavery and sexual violence. Certain acts committed by ethnic armed organizations and ARSA may also constitute war crimes.

VII. Responsibility

90. Non-State armed groups have committed crimes against civilians, for which they should be held accountable. During the period under review, the Tatmadaw was the main perpetrator of serious human rights violations and crimes under international law in Kachin, Rakhine and Shan States. In addition, in Rakhine State, the Myanmar police force, NaSaKa¹¹ and Border Guard Police were also perpetrators. Local authorities, militias, militant "civilian" groups, politicians and monks participated or assisted in violations, to varying degrees.

91. The Tatmadaw command exercises effective control over its own soldiers, as well as over other armed actors deployed in military operations. The consistent tactical formula employed by the Tatmadaw exhibits a degree of coordination only possible when all troops are acting under the effective control of a single unified command. This effective control, combined with the knowledge of crimes committed by subordinates, a failure to take necessary and reasonable measures to prevent and punish crimes, and a causal link between these failures and the atrocities committed, indicate that individual criminal liability would extend beyond individual perpetrators to their hierarchical commanders.

92. The mission has drawn up a non-exhaustive list of alleged perpetrators of crimes under international law, indicating priority subjects for investigation and prosecution. The list includes the names of alleged direct perpetrators, but focuses on those exercising effective control over them. In relation to the recent events in Rakhine State, this includes the Tatmadaw Commander-in-Chief, Senior-General Min Aung Hlaing, and:

- Deputy Commander-in-Chief, Vice Senior-General Soe Win
- Commander, Bureau of Special Operations-3, Lieutenant-General Aung Kyaw Zaw
- Commander, Western Regional Military Command, Major-General Maung Maung Soe
- Commander, 33rd Light Infantry Division, Brigadier-General Aung Aung
- Commander, 99th Light Infantry Division, Brigadier-General Than Oo

The full list will be held in the mission's archives, kept in the custody of OHCHR, and may be shared with any competent and credible body pursuing accountability in accordance with recognized international norms and standards.

93. The constitutional powers of the civilian authorities afford little scope for controlling the actions of the Tatmadaw, nor is there any indication that they participated directly in planning or implementing security operations or were part of the command structure. Nevertheless, nothing indicates that the civilian authorities used their limited powers to influence the situation in Rakhine State where crimes were being perpetrated. The State Counsellor, Daw Aung San Suu Kyi, has not used her de facto position as Head of Government, nor her moral authority, to stem or prevent the unfolding events, or seek alternative avenues to meet a responsibility to protect the civilian population. On the contrary, the civilian authorities have spread false narratives, denied the wrongdoing of the

¹¹ The "Border Area Immigration Control Headquarters", disbanded in 2013.

Tatmadaw, blocked independent investigations (including that of the fact-finding mission), and overseen the destruction of evidence. Through their acts and omissions, the civilian authorities have contributed to the commission of atrocity crimes.

94. Systemic discrimination and crimes under international law were committed during a period of significant international engagement in Myanmar, and while the United Nations was supposed to be implementing its Human Rights Up Front action plan. While Myanmar was repeatedly identified as a crisis situation requiring a human rights-driven response by the “whole of the United Nations”, this approach was rarely, if ever, taken. Rather, many United Nations agencies have continued to prioritize development goals, humanitarian access and quiet diplomacy. That approach has demonstrably failed; and the United Nations as a whole has failed adequately to address human rights concerns in Myanmar. Even now, the approach taken displays few signs of any lessons learned, with human rights missing from agreements recently signed with the Government. While thanking those United Nations entities that have provided it with valuable assistance and information, the mission regrets the lack of cooperation from others.

VIII. Accountability

I am not a very educated person but I hope the United Nations has the ability to get us justice by making sure that the Government of Myanmar can be questioned about what they did to us.

95. Justice has remained elusive for victims in Myanmar for decades, with the authorities systematically failing to condemn, investigate and prosecute perpetrators. Impunity for gross human rights violations has significantly and demonstrably contributed to the validation of deeply oppressive and discriminatory conduct, enabled recurrence of human rights violations and atrocity crimes, emboldened perpetrators and silenced victims. Unless impunity is addressed, and all ranks within the security forces are held accountable for their past, current and future actions, similar outbreaks of violence and associated atrocity crimes can be expected to continue, with further devastating domestic and regional impact.

96. In the face of the Rakhine crisis, the Myanmar authorities have created ad hoc inquiry commissions and boards. The mission has examined eight such efforts since 2012. None meets the standard of an impartial, independent, effective and thorough human rights investigation. To the mission’s knowledge, none has led to any prosecution for gross human rights violations and redress for victims. The reason is simple: this is not possible in Myanmar.

97. Impunity is deeply entrenched in the State’s political and legal system, effectively placing the Tatmadaw above the law. The Constitution and other laws provide for immunities and place the Tatmadaw beyond civilian oversight. The Tatmadaw can independently adjudicate its own matters, with the Commander-in-Chief having the final word. The rare cases, brought mostly before military courts without transparency, are wholly insufficient to counter the overall trend of impunity. Furthermore, military courts are inadequate forums to deal with large-scale human rights violations perpetrated by the military. Nor are civilian courts the answer; the domestic justice system is not independent and lacks the capacity to respect fair trial standards or to deal with the breadth and gravity of the violations perpetrated by high-level officials, especially crimes under international law. Those who file complaints often face intimidation and reprisals. In short, accountability at the domestic level is currently unattainable.

98. Even though the primary responsibility for investigating and prosecuting crimes under international law lies with the Government of Myanmar, it has demonstrated that it is unable and unwilling. Accountability would require an overhaul of the entire national justice and security sectors. The mission has concluded on reasonable grounds that the Government’s recently-created commission of inquiry will not and cannot provide a real avenue for accountability, even with some international involvement. The impetus for accountability must come from the international community.

99. The Mission proposes an accountability process that is transformative, victim-centred, comprehensive and inclusive.¹² The process is aimed at contributing to three fundamental shifts: breaking the climate of impunity, ensuring that all State institutions, including the security forces, are answerable to the people, and promoting a concept of the State and the nation of Myanmar that is inclusive, based on equality and respect for the human rights of all. These considerations should permeate all measures adopted in the areas of truth, justice, reparations and guarantees of non-recurrence.

IX. Conclusions and recommendations

100. The gross human rights violations and abuses committed in Kachin, Rakhine and Shan States are shocking for their horrifying nature and ubiquity. Many of these violations undoubtedly amount to the gravest crimes under international law. They are also shocking because they stem from deep fractures in society and structural problems that have been apparent and unaddressed for decades. They are shocking for the level of denial, normalcy and impunity that is attached to them. The mission concludes that these abusive patterns are reflective of the situation in Myanmar as a whole.

101. Myanmar has a heavy responsibility to remedy the situation as a matter of the utmost urgency; otherwise, it risks destroying its democratic reform process. The international community also bears responsibility and must take a united stand both to condemn the violations and to assist Myanmar in addressing the root causes of its recurrent problems. This begins by ensuring that the perpetrators of crimes are held to account, and by giving hope to victims of a future without the fear and insecurity that have to date characterized their existence.

102. The steps required to address the human rights crises in Myanmar are well known. For nearly three decades, five consecutive special rapporteurs on the situation of human rights in Myanmar have presented an annual report to the General Assembly and the Human Rights Council, with detailed recommendations for all stakeholders. Similarly, the United Nations High Commissioner for Human Rights has formulated concrete recommendations, as have many international and national civil society organizations. The Advisory Commission on Rakhine State also presented a detailed report. These recommendations should be implemented immediately.

103. Besides its comprehensive recommendations,¹³ the mission draws particular attention to the priority areas for action by the international community below.

104. The international community, through the United Nations, should use all diplomatic, humanitarian and other peaceful means to assist Myanmar in meeting its responsibility to protect its people from genocide, crimes against humanity and war crimes. It should take collective action in accordance with the Charter of the United Nations, as necessary.

105. The Security Council should ensure accountability for crimes under international law committed in Myanmar, preferably by referring the situation to the International Criminal Court or, alternatively, by creating an ad hoc international criminal tribunal. Furthermore, the Security Council should adopt targeted individual sanctions, including travel bans and asset freezes, against those who appear most responsible for serious crimes under international law. It should also impose an arms embargo on Myanmar.

106. Until the Security Council acts, the General Assembly, or alternatively the Human Rights Council, should create an independent, impartial mechanism to collect, consolidate, preserve and analyse evidence of violations of international humanitarian law and human rights violations and abuses and to prepare files to facilitate and

¹² See A/HRC/39/CRP.2.

¹³ Ibid.

expedite fair and independent criminal proceedings in national, regional or international courts or tribunals.

107. The Human Rights Council should continue to support the mandates of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar, the United Nations High Commissioner for Human Rights and the Office of the High Commissioner, and ensure they have adequate resources to maintain a strong focus on the human rights crisis in Myanmar.

108. The Human Rights Council should specifically request OHCHR to focus on ensuring accountability for human rights violations and abuses in Myanmar, including by enhanced monitoring, documentation, analysis and public reporting on the situation of human rights; raising awareness among civil society and other actors engaged in documenting human rights violations about relevant international standards; working with victim communities to raise awareness about justice options; and supporting comprehensive rule of law and security sector reform in Myanmar in accordance with international human rights norms and standards. Appropriate resources should be allocated.

109. The Human Rights Council should establish a second fact-finding mission for a limited period to build on the work undertaken by the mission, until either one of the mechanisms outlined in paragraphs 103 and 104 above are operational, or the reinforced work of OHCHR set out in paragraph 107 is in place.

110. The United Nations should urgently adopt a common strategy to ensure that all engagement with Myanmar takes into account and addresses human rights concerns, in accordance with the Human Rights Up Front action plan. This should guide all engagement of the United Nations in Myanmar, particularly in relation to Rakhine State, and include policies and public advocacy stances. All support provided by the United Nations to the Myanmar authorities should undergo a full human rights due diligence analysis.

111. As a matter of urgency, a comprehensive, independent inquiry should be conducted into the involvement of the United Nations in Myanmar since 2011, with a view to establishing whether everything possible to prevent or mitigate the unfolding crises was done, identifying lessons learned and good practices, making recommendations as appropriate, including on accountability, and enabling more effective work in future.

112. The United Nations and the international community must ensure that the repatriation of refugees and the return of internally displaced persons are allowed only when safe, voluntary and dignified, with explicit human rights protections in place, including citizenship. In the current circumstances, such returns are not possible.

113. All Member States should ensure that engagement with Myanmar, and support for aid, development and reform projects, take into account and address human rights concerns and explicitly conform to the principles of non-discrimination and equality. They should ensure that humanitarian organizations working on the situation in Myanmar are appropriately funded. States should cease operational support for the Tatmadaw and other security forces until there is (a) a demonstrable commitment to genuine reform; (b) international assistance in implementing reform; and (c) acceptance of and cooperation with international mechanisms to hold those responsible accountable for crimes under international law.

114. Regardless of the imposition of an arms embargo by the Security Council, States should not authorize the transfer of arms to Myanmar, considering the overriding risk that they would be used to undermine peace and security and in the commission of serious crimes under international law.

115. Relevant regional organizations, including the European Union and the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), should develop strategies to ensure accountability for perpetrators of crimes under international law in Myanmar,

including through sustained engagement with Myanmar and support for an international justice mechanism.

116. Member States should exercise jurisdiction to investigate and prosecute alleged perpetrators of serious crimes under international law committed in Myanmar.

117. The United Nations should establish a trust fund for victim support, through which victims can receive psychosocial support, legal aid and livelihood support, and others means of assistance. All trust fund projects should be designed in consultation with victims.

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

RECUEIL DES ARRÊTS,
AVIS CONSULTATIFS ET ORDONNANCES

APPLICATION DE LA CONVENTION
POUR LA PRÉVENTION ET LA RÉPRESSION
DU CRIME DE GÉNOCIDE

(CROATIE c. SERBIE)

ARRÊT DU 3 FÉVRIER 2015

2015

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

REPORTS OF JUDGMENTS,
ADVISORY OPINIONS AND ORDERS

APPLICATION OF THE CONVENTION
ON THE PREVENTION AND PUNISHMENT
OF THE CRIME OF GENOCIDE

(CROATIA v. SERBIA)

JUDGMENT OF 3 FEBRUARY 2015

acts committed with intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group, as such:

- (a) Killing members of the group;
- (b) Causing serious bodily or mental harm to members of the group;
- (c) Deliberately inflicting on the group conditions of life calculated to bring about its physical destruction in whole or in part;
- (d) Imposing measures intended to prevent births within the group;
- (e) Forcibly transferring children of the group to another group.”

According to that Article, genocide contains two constituent elements: the physical element, namely the act perpetrated or *actus reus*, and the mental element, or *mens rea*. Although analytically distinct, the two elements are linked. The determination of *actus reus* can require an inquiry into intent. In addition, the characterization of the acts and their mutual relationship can contribute to an inference of intent.

131. The Court will begin by defining the intent to commit genocide, before analysing the legal issues raised by the acts referred to in Article II of the Convention.

A. The Mens Rea of Genocide

132. The “intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group as such” is the essential characteristic of genocide, which distinguishes it from other serious crimes.

It is regarded as a *dolus specialis*, that is to say a specific intent, which, in order for genocide to be established, must be present in addition to the intent required for each of the individual acts involved (*I.C.J. Reports 2007 (I)*, p. 121, para. 187).

133. In the present case, the Parties differ (1) on the meaning and scope of “destruction” of a group, (2) on the meaning of destruction of a group “in part”, and finally (3) on what constitutes the evidence of the *dolus specialis*.

(1) The meaning and scope of “destruction” of a group

(a) Physical or biological destruction of the group

134. Croatia argues that the required intent is not limited to the intent to physically destroy the group, but includes also the intent to stop it from functioning as a unit. Thus, according to Croatia, genocide as defined in Article II of the Convention need not take the form of physical destruction of the group. As evidence of this, it points out that some of the acts of genocide listed in Article II of the Convention do not imply the physical destruction of the group. By way of example, it cites “causing

serious . . . mental harm to members of the group” (subparagraph (b) of Article II), and “forcibly transferring children of the group to another group” (subparagraph (e) of that Article).

135. Serbia, on the contrary, rejects this functional approach to the destruction of the group, taking the view that what counts is the intent to destroy the group in a physical sense, even if the acts listed in Article II may sometimes appear to fall short of causing such physical destruction.

136. The Court notes that the *travaux préparatoires* of the Convention show that the drafters originally envisaged two types of genocide, physical or biological genocide, and cultural genocide, but that this latter concept was eventually dropped in this context (see Report of the *Ad Hoc* Committee on Genocide, 5 April to 10 May 1948, United Nations, *Proceedings of the Economic and Social Council, Seventh Session, Supplement No. 6*, UN doc. E/794; and United Nations, *Official Documents of the General Assembly, Part I, Third Session, Sixth Committee, Minutes of the Eighty-Third Meeting*, UN doc. A/C.6/SR.83, pp. 193-207).

It was accordingly decided to limit the scope of the Convention to the physical or biological destruction of the group (Report of the ILC on the Work of Its Forty-Eighth Session, *Yearbook of the International Law Commission*, 1996, Vol. II, Part Two, pp. 45-46, para. 12, quoted by the Court in its 2007 Judgment, *I.C.J. Reports 2007 (I)*, p. 186, para. 344).

It follows that “causing serious . . . mental harm to members of the group” within the meaning of Article II (b), even if it does not directly concern the physical or biological destruction of members of the group, must be regarded as encompassing only acts carried out with the intent of achieving the physical or biological destruction of the group, in whole or in part.

As regards the forcible transfer of children of the group to another group within the meaning of Article II (e), this can also entail the intent to destroy the group physically, in whole or in part, since it can have consequences for the group’s capacity to renew itself, and hence to ensure its long-term survival.

(b) *Scale of destruction of the group*

137. Croatia contends that the extermination of the group is not required according to the definition of genocide as set out in Article II of the Convention. It argues that there is a requirement to prove that the perpetrator intended to destroy the group, in whole or in part, and that that intent need not necessarily involve the extermination of the group. Croatia has even argued that a small number of victims who are members of the group would suffice, citing the *travaux préparatoires*, and in particular the draft amendment proposed by the French delegation to the Sixth Committee of the General Assembly (United Nations, *Official Documents of the General Assembly, Part I, 3rd Session, Sixth Committee*,

Minutes of the Seventy-Third Meeting, pp. 90-91, doc. A/C.6/SR.73; and *ibid.*, *Annex to the Minutes of the Two-Hundred and Twenty-Fourth Meeting*, p. 22, doc. A/C.6/224), even though that proposal was ultimately withdrawn.

According to Serbia, extermination, as a crime against humanity, may be related to genocide in that both crimes are directed against a large number of victims. It accepts that, in order to demonstrate the existence of genocide, it is necessary to prove that the acts were committed with the intent to destroy the group physically. It argues, however, that, where there is evidence of extermination, “the deduction that the perpetrator intended the physical destruction of the targeted group will be much more plausible”. Conversely, where there is no evidence of extermination, this deduction of genocidal intent “will be implausible, absent other compelling evidence”.

138. The Court considers that Article II of the Convention, including the phrase “committed with intent to destroy”, must be “interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose”, as prescribed by customary law as reflected in Article 31 of the Vienna Convention on the Law of Treaties.

139. The Preamble to the Genocide Convention emphasizes that “genocide has inflicted great losses on humanity”, and that the contracting parties have set themselves the aim of “liberat[ing] mankind from such an odious scourge”. As the Court noted in 1951 and recalled in 2007, an object of the Convention was the safeguarding of “the very existence of certain human groups” (*Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1951*, p. 23, and *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgment, I.C.J. Reports 2007 (I)*, p. 125, para. 194).

The Court recalls that, in 2007, it held that the intent to destroy a national, ethnic, racial or religious group as such is specific to genocide and distinguishes it from other related criminal acts such as crimes against humanity and persecution (*I.C.J. Reports 2007 (I)*, pp. 121-122, paras. 187-188).

Since it is the group, in whole or in part, which is the object of the genocidal intent, the Court is of the view that it is difficult to establish such intent on the basis of isolated acts. It considers that, in the absence of direct proof, there must be evidence of acts on a scale that establishes an intent not only to target certain individuals because of their membership to a particular group, but also to destroy the group itself in whole or in part.

(2) *The meaning of destruction of the group “in part”*

140. Croatia accepts that, according to the case law of the Court and of the international criminal tribunals, “the intent to destroy . . . in part” the

protected group relates to a substantial part of that group. However, it objects to a purely numerical approach to this criterion, arguing that the emphasis should be on the geographical location of the part of the group, within a region, or a subregion or a community, as well as the opportunities presented to the perpetrators of the crime to destroy the group.

141. Serbia focuses on the criterion that the targeted part of the group must be substantial and on the established case law in that regard, while accepting that it might be relevant to consider the issue of opportunity.

142. The Court recalls that the destruction of the group “in part” within the meaning of Article II of the Convention must be assessed by reference to a number of criteria. In this regard, it held in 2007 that “the intent must be to destroy at least a substantial part of the particular group” (*I.C.J. Reports 2007 (I)*, p. 126, para. 198), and that this is a “critical” criterion (*ibid.*, p. 127, para. 201). The Court further noted that “it is widely accepted that genocide may be found to have been committed where the intent is to destroy the group within a geographically limited area” (*ibid.*, p. 126, para. 199) and that, accordingly, “[t]he area of the perpetrator’s activity and control are to be considered” (*ibid.*, pp. 126-127, para. 199). Account must also be taken of the prominence of the allegedly targeted part within the group as a whole. With respect to this criterion, the Appeals Chamber of the ICTY specified in its Judgment rendered in the *Krstić* case that

“[i]f a specific part of the group is emblematic of the overall group, or is essential to its survival, that may support a finding that the part qualifies as substantial within the meaning of Article 4 [of the ICTY Statute, paragraph 2 of which essentially reproduces Article II of the Convention]” (IT-98-33-A, Judgment of 19 April 2004, para. 12, reference omitted, cited in *I.C.J. Reports 2007 (I)*, p. 127, para. 200).

In 2007, the Court held that these factors would have to be assessed in any particular case (*ibid.*, p. 127, para. 201). It follows that, in evaluating whether the allegedly targeted part of a protected group is substantial in relation to the overall group, the Court will take into account the quantitative element as well as evidence regarding the geographic location and prominence of the allegedly targeted part of the group.

(3) *Evidence of the dolus specialis*

143. The Parties agree that the *dolus specialis* is to be sought, first, in the State’s policy, while at the same time accepting that such intent will seldom be expressly stated. They agree that, alternatively, the *dolus specialis* may be established by indirect evidence, i.e., deduced or inferred from certain types of conduct. They disagree, however, on the number and nature of instances of such conduct required for this purpose.

144. Croatia considers that conduct of this kind may be reflected in the actions of a small number of identified individuals, whereas Serbia cites

the Elements of Crimes, adopted pursuant to the Rome Statute of the International Criminal Court, which refer to “a manifest pattern of similar conduct directed against [the] group”. The Respondent considers that this excludes the possibility of genocide being committed by a single individual or a small number of individuals.

145. In the absence of a State plan expressing the intent to commit genocide, it is necessary, in the Court’s view, to clarify the process whereby such an intent may be inferred from the individual conduct of perpetrators of the acts contemplated in Article II of the Convention. In its 2007 Judgment, the Court held that

“[t]he *dolus specialis*, the specific intent to destroy the group in whole or in part, has to be convincingly shown by reference to particular circumstances, unless a general plan to that end can be convincingly demonstrated to exist; and for a pattern of conduct to be accepted as evidence of its existence, it would have to be such that it could only point to the existence of such intent” (*I.C.J. Reports 2007 (I)*, pp. 196-197, para. 373).

The Parties have cited this passage of the Judgment, and they accept that intent may be inferred from a pattern of conduct, but they disagree on how this pattern should be characterized, and on the criterion by reference to which the Court should assess its existence.

146. Croatia considers that the above criterion, as defined in 2007, is excessively restrictive and not based on any precedent, and asks the Court to reconsider it. It points out that it has been unable to find any decision of an international court or tribunal since 2007 in which this criterion has been applied. It invites the Court to draw inspiration from the following passage in the ICTY Trial Judgment in the *Tolimir* case (currently under appeal) in order to modify the criterion laid down by it in 2007 regarding evidence of *dolus specialis*:

“Indications of such intent are rarely overt, however, and thus it is permissible to infer the existence of genocidal intent based on ‘all of the evidence taken together’, as long as this inference is ‘the only reasonable [one] available on the evidence’.” (*Tolimir*, IT-05-88/2-T, Trial Chamber, Judgment of 12 December 2012, para. 745.)

According to Croatia, even where there may be other possible explanations for a pattern of conduct, the Court is bound to find that there was *dolus specialis* if it is fully convinced that the only reasonable inference to be drawn from that conduct is one of genocidal intent.

147. For its part, Serbia points out that, even though the ICTY Trial Chamber in the *Tolimir* case did not cite paragraph 373 of the Court’s 2007 Judgment, its conclusion that the inference of genocidal intent must be “the only reasonable [one] available on the evidence” was consistent with that passage in the Court’s Judgment. Serbia accordingly takes the view that the two approaches to the criterion of genocidal intent — the

only possible inference (the line taken in the Court's 2007 Judgment), or the only reasonable inference (the ICTY's approach in its decision in the *Tolimir* case) — come to the same thing and are both equally stringent.

148. The Court recalls that, in the passage in question in its 2007 Judgment, it accepted the possibility of genocidal intent being established indirectly by inference. The notion of “reasonableness” must necessarily be regarded as implicit in the reasoning of the Court. Thus, to state that, “for a pattern of conduct to be accepted as evidence of . . . existence [of genocidal intent], it [must] be such that it could only point to the existence of such intent” amounts to saying that, in order to infer the existence of *dolus specialis* from a pattern of conduct, it is necessary and sufficient that this is the only inference that could reasonably be drawn from the acts in question. To interpret paragraph 373 of the 2007 Judgment in any other way would make it impossible to reach conclusions by way of inference. It follows that the criterion applied by the ICTY Trial Chamber in the Judgment in the *Tolimir* case is in substance identical with that laid down by the Court in its 2007 Judgment.

B. The Actus Reus of Genocide

149. The acts listed in Article II of the Convention constitute the *actus reus* of genocide. Such acts are proscribed in the context of genocide inasmuch as they are directed against the members of the protected group and reflect the intent to destroy that group in whole or in part. As the Court has already pointed out, such acts cannot be taken in isolation, but must be assessed in the context of the prevention and punishment of genocide, which is the object of the Convention.

150. The Court will review the categories of acts in issue between the Parties in order to determine their meaning and scope. It will begin by addressing the issue of whether acts committed during the course of an armed conflict must, in order to constitute the *actus reus* of genocide, be unlawful under international humanitarian law (*jus in bello*).

(1) *The relationship between the Convention and international humanitarian law*

151. Both in the proceedings on the principal claim and in those on the counter-claim, the Parties debated the relationship between international humanitarian law and the Convention. They disagreed on the issue of whether acts which are lawful under international humanitarian law can constitute the *actus reus* of genocide.

152. On the principal claim, Serbia argued that acts committed by Serb forces occurred during what it described as “legitimate combat” with Croatian armed forces. Croatia replied that the Convention applied both

in times of peace and in times of war and that, in any event, the attacks on Croat localities by the Serb forces had not been conducted in accordance with international humanitarian law.

On the counter-claim, Croatia recalled that the ICTY Appeals Chamber had held in *Gotovina* (IT-06-90-A, Appeals Judgment, 16 November 2012, hereinafter “*Gotovina Appeals Judgment*”) that the shelling of Serb towns during Operation Storm had not been indiscriminate and hence was not contrary to international humanitarian law. Serbia, for its part, argued that, even if the Operation Storm attacks had been conducted in compliance with international humanitarian law, they could still constitute the *actus reus* of genocide.

153. The Court notes that the Convention and international humanitarian law are two distinct bodies of rules, pursuing different aims. The Convention seeks to prevent and punish genocide as a crime under international law (Preamble), “whether committed in time of peace or in time of war” (Art. I), whereas international humanitarian law governs the conduct of hostilities in an armed conflict and pursues the aim of protecting diverse categories of persons and objects.

The Court recalls that it has jurisdiction to rule only on violations of the Genocide Convention, and not on breaches of obligations under international humanitarian law (see paragraph 85 above). The Court is called upon here to decide a dispute concerning the interpretation and application of that Convention, and will not therefore rule, in general or in abstract terms, on the relationship between the Convention and international humanitarian law.

In so far as both of these bodies of rules may be applicable in the context of a particular armed conflict, the rules of international humanitarian law might be relevant in order to decide whether the acts alleged by the Parties constitute genocide within the meaning of Article II of the Convention.

(2) *The meaning and scope of the physical acts in question*

154. In subparagraphs (a) to (e) of Article II, the Convention lists the acts which constitute the *actus reus* of genocide. The Court will examine each in turn, with the exception of “[f]orcibly transferring children of the group to another group” (subparagraph (e)), which is not relied on by either of the Parties in this case.

(a) *Killing members of the group*

155. The Court notes that there is no disagreement between the Parties on the definition of killing in the sense of subparagraph (a) of Article II of the Convention.

156. The Court observes that the words “killing” and “meurtre” appear in the English and French versions respectively of subparagraph (a) of

Article II of the Convention. For the Court, these words have the same meaning, and refer to the act of intentionally killing members of the group (*I.C.J. Reports 2007 (I)*, p. 121, para. 186 and *Blagojević and Jokić*, IT-02-60-T, Trial Chamber, Judgment of 17 January 2005, para. 642).

(b) *Causing serious bodily or mental harm to members of the group*

157. The Parties disagree on whether causing serious bodily or mental harm to members of the group must contribute to the destruction of the group, in whole or in part, in order to constitute the *actus reus* of genocide for purposes of Article II (b) of the Convention. Croatia argues that there is no need to show that the harm itself contributed to the destruction of the group. Serbia, on the other hand, contends that the harm must be so serious that it threatens the group with destruction.

The Court considers that, in the context of Article II, and in particular of its *chapeau*, and in light of the Convention's object and purpose, the ordinary meaning of "serious" is that the bodily or mental harm referred to in subparagraph (b) of that Article must be such as to contribute to the physical or biological destruction of the group, in whole or in part.

The Convention's *travaux préparatoires* confirm this interpretation. Thus the representative of the United Kingdom, in proposing an amendment to characterize the harm as "grievous" in the English version of the Convention, stated that "[i]t would not be appropriate to include, in the list of acts of genocide, acts which were of little importance in themselves and were not likely to lead to the physical destruction of the group". Upon the proposal of the representative of India, the term "grievous" was eventually replaced by the term "serious" in the English version of the Convention, without affecting the idea behind the proposal of the representative of the United Kingdom (United Nations, *Official Documents of the General Assembly, Part I, Third Session, Sixth Committee, Minutes of the Eighty-First Meeting*, UN doc. A/C.6/SR.81, pp. 175 and 179, and *ibid.*, *Annex to Minutes of the Meetings*, UN doc. A/C.6/222, p. 21).

In its commentary on the Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind, the ILC adopted a similar interpretation according to which "[t]he bodily or the mental harm inflicted on members of a group must be of such a serious nature as to threaten its destruction in whole or in part" (Report of the ILC on the Work of Its Forty-Eighth Session, *Yearbook of the International Law Commission*, 1996, Vol. II, Part Two, p. 46, para. 14).

Finally, that is the interpretation of "serious harm" adopted by the ICTY, in particular in the *Krajišnik* case where the Trial Chamber ruled that the harm must be such "as to contribute, or tend to contribute, to the destruction of the group or part thereof" (IT-00-39-T, Judgment of 27 September 2006, para. 862; see also *Tolimir*, IT-05-88/2-T, Trial Chamber, Judgment of 12 December 2012, para. 738).

The Court concludes that the serious bodily or mental harm within the meaning of Article II (*b*) of the Convention must be such as to contribute to the physical or biological destruction of the group, in whole or in part.

158. The Court recalls that rape and other acts of sexual violence are capable of constituting the *actus reus* of genocide within the meaning of Article II (*b*) of the Convention (*I.C.J. Reports 2007 (I)*, p. 167, para. 300 (citing in particular the Judgment of the ICTY Trial Chamber, rendered on 31 July 2003 in the *Stakić* case, IT-97-24-T, and p. 175, para. 319).

159. The Parties also disagree on the meaning and scope of the notion of “causing serious mental harm to members of the group”. For Croatia, this includes the psychological suffering caused to their surviving relatives by the disappearance of members of the group. It thus argues that Article II (*b*) has been the subject of a continuing breach in the present case, since insufficient action has been initiated by Serbia to ascertain the fate of individuals having disappeared during the events cited in support of the principal claim.

For the Respondent, this is not an issue covered by the Genocide Convention, but by human rights instruments, and falls outside the scope of the present case.

160. In the Court’s view, the persistent refusal of the competent authorities to provide relatives of individuals who disappeared in the context of an alleged genocide with information in their possession, which would enable the relatives to establish with certainty whether those individuals are dead, and if so, how they died, is capable of causing psychological suffering. The Court concludes, however, that, to fall within Article II (*b*) of the Convention, the harm resulting from that suffering must be such as to contribute to the physical or biological destruction of the group, in whole or in part.

(c) *Deliberately inflicting on the group conditions of life calculated to bring about its physical destruction*

161. Deliberate infliction on the group of conditions of life calculated to bring about its physical destruction in whole or in part, within the meaning of Article II (*c*) of the Convention, covers methods of physical destruction, other than killing, whereby the perpetrator ultimately seeks the death of the members of the group (see, *inter alia*, *Stakić*, IT-97-24-T, Trial Chamber, Judgment of 31 July 2003, paras. 517 and 518). Such methods of destruction include notably deprivation of food, medical care, shelter or clothing, as well as lack of hygiene, systematic expulsion from homes, or exhaustion as a result of excessive work or physical exertion (*Brđanin*, IT-99-36-T, Trial Chamber, Judgment of 1 September 2004, para. 691). Some of these acts were indeed alleged by the Parties in support of their respective claims, and those allegations will be examined by the Court later in the Judgment.

The Parties disagree, however, on whether forced displacement should be characterized as “[d]eliberately inflicting on the group conditions of life calculated to bring about its physical destruction in whole or in part”, in the sense of Article II (c) of the Convention. They agree that the forced displacement of the population cannot constitute, as such, the *actus reus* of genocide within the meaning of subparagraph (c) of Article II of the Convention. However, Croatia argues that forced displacement, accompanied by other acts listed in Article II of the Convention, and coupled with an intent to destroy the group, is a genocidal act. For its part, Serbia maintains that neither the case law of the Court nor that of the ICTY has accepted that forced displacement can constitute genocide within the meaning of Article II of the Convention.

162. The Court recalls that, in its 2007 Judgment, it stated that

“[n]either the intent, as a matter of policy, to render an area ‘ethnically homogeneous’, nor the operations that may be carried out to implement such policy, can *as such* be designated as genocide: the intent that characterizes genocide is ‘to destroy, in whole or in part’ a particular group, and deportation or displacement of the members of a group, even if effected by force, is not necessarily equivalent to destruction of that group, nor is such destruction an automatic consequence of the displacement” (*I.C.J. Reports 2007 (I)*, p. 123, para. 190; emphasis in original).

It explained, however, that

“[t]his is not to say that acts described as ‘ethnic cleansing’ may never constitute genocide, if they are such as to be characterized as, for example, ‘deliberately inflicting on the group conditions of life calculated to bring about its physical destruction in whole or in part’, contrary to Article II, paragraph (c), of the Convention, provided such action is carried out with the necessary specific intent (*dolus specialis*), that is to say with a view to the destruction of the group, as distinct from its removal from the region . . . In other words, whether a particular operation described as ‘ethnic cleansing’ amounts to genocide depends on the presence or absence of acts listed in Article II of the Genocide Convention, and of the intent to destroy the group as such. In fact, in the context of the Convention, the term ‘ethnic cleansing’ has no legal significance of its own. That said, it is clear that acts of ‘ethnic cleansing’ may occur in parallel to acts prohibited by Article II of the Convention, and may be significant as indicative of the presence of a specific intent (*dolus specialis*) inspiring those acts.” (*Ibid.*)

163. The Court has no reason here to depart from its previous conclusions. In order to determine whether the forced displacements alleged by

the Parties constitute genocide in the sense of Article II of the Convention (subparagraph *(c)*, in particular), it will seek to ascertain whether, in the present case, those forced displacements took place in such circumstances that they were calculated to bring about the physical destruction of the group. The circumstances in which the forced displacements were carried out are critical in this regard.

(d) *Measures intended to prevent births within the group*

164. According to Croatia, rape and other acts of sexual violence can fall within subparagraph *(d)* of Article II of the Convention, which covers measures intended to prevent births within the group. In support of this contention, it refers to the observation of the Trial Chamber of the International Criminal Tribunal for Rwanda in the *Akayesu* case that the mental effects of rape could lead members of the group not to procreate. Croatia also cites the Trial Chamber's conclusion that, "in patriarchal societies where membership of a group is determined by the identity of the father", rape could be "an example of a measure intended to prevent births within a group" (ICTR-96-4-T, Trial Chamber 1, Judgment of 2 September 1998, paras. 507-508).

165. Serbia disputes the contention that rape and other acts of sexual violence can fall within the terms of Article II *(d)* of the Convention, unless they are of a systematic nature — which, it contends, is not the case here.

166. The Court considers that rape and other acts of sexual violence, which may also fall within subparagraphs *(b)* and *(c)* of Article II, are capable of constituting the *actus reus* of genocide within the meaning of Article II *(d)* of the Convention, provided that they are of a kind which prevent births within the group. In order for that to be the case, it is necessary that the circumstances of the commission of those acts, and their consequences, are such that the capacity of members of the group to procreate is affected. Likewise, the systematic nature of such acts has to be considered in determining whether they are capable of constituting the *actus reus* of genocide within the meaning of Article II *(d)* of the Convention.

* * *

IV. QUESTIONS OF PROOF

167. In support of their respective claim and counter-claim, the Parties have alleged a number of facts which have been contested, to some degree, by one side or the other. The existence of the alleged facts must be established before applying the relevant rules of international law.