

Birmanie (Myanmar) 2010-2017 : un pays en transition ?

Épilogue : des perspectives contrastées sur l'Arakan et la question « rohingya »

mercredi 2 juin 2021, par [MERSAN Alexandra de](#) (Date de rédaction antérieure : 2017).

Sommaire

- [Texte intégral](#)
- [La question des musulmans](#)
- [Le nationalisme bouddhique](#)
- [Nouveaux acteurs sur le \(...\)](#)
- [Situation économique](#)
- [La crise en Arakan \(2016-2017\)](#)
- [La zone frontalière avec \(...\)](#)
- [Le rapatriement des réfugiés](#)
- [L'intervention de la cour](#)
- [Conclusion](#)

Résumé

Après les violences intercommunautaires de 2012 entre bouddhistes et musulmans, l'État d'Arakan est devenu le centre d'attention de nombreux médias, institutions et organisations internationaux. Ceci s'est amplifié suite aux attaques en 2016 et 2017 d'un groupe armé au nom de la défense des musulmans, ou Rohingya, une appellation controversée qui s'est toutefois généralisée et imposée. La récurrence de telles violences depuis la Seconde Guerre mondiale incite à souligner le processus historique de marginalisation, voire d'exclusion, des musulmans d'Arakan du projet de construction nationale. L'article s'y attache tout en analysant le contexte particulier de la transition politique et économique initiée sous la gouvernance Thein Sein (2011-2016). Il propose une lecture éclairée des événements dramatiques les plus récents qui ont poussé plus de 700 000 musulmans à se réfugier au Bangladesh voisin, en considérant différents acteurs sociaux et enjeux : populations et politiques locales, médias et organisations étrangères, investisseurs étrangers dont la Chine, etc. La situation de l'État d'Arakan illustre néanmoins des problématiques communes aux autres régions périphériques, ainsi que des difficultés plus générales auxquelles se trouve confronté le gouvernement NLD, dirigé par Aung San Suu Kyi sous une pression internationale accrue.

Texte intégral

Introduction

L'État d'Arakan (ou Rakhine), région de l'ouest de la Birmanie, est devenu un foyer de cristallisation des difficultés et conflits qui se retrouvent ailleurs dans le pays. Son rapport au pouvoir central birman, ses attentes en matière de développement économique, d'éducation, d'accès aux soins, mais aussi de partage du pouvoir et des richesses au sein d'un système fédéral (à construire, mais largement plébiscité) sont communs aux autres régions périphériques ou frontalières du pays.

L'Arakan, par ailleurs, se singularise par ses communautés musulmanes, comptant pour un tiers de sa population totale et dont les conditions de vie ont depuis longtemps été régulièrement dénoncées dans des rapports d'ONG internationales de défense des droits de l'homme. La région a été médiatisée à la suite d'affrontements intercommunautaires meurtriers en 2012 et 2013 et surtout après les attaques menées en 2016 et 2017, par un groupe agissant au nom de la défense des musulmans. La violence de la riposte de l'armée birmane (Tatmadaw), dans sa recherche des assaillants et ses opérations de « contre-insurrection » aux conséquences dramatiques, a provoqué un exode au Bangladesh voisin de plus de 700 000 personnes.

Pour comprendre ce qui se joue dans la région, il importe de tenir compte de différentes échelles dans l'espace et dans le temps, mais aussi de considérer la triade que forment les Arakanais, les Birmans et les populations musulmanes originaires du sous-continent indien [1]. Par ailleurs, comme on le verra, l'apparition de nouveaux acteurs sur l'échiquier birman a contribué à modifier et complexifier l'équilibre des forces en place avant la transition.

Les affrontements meurtriers qui ont éclaté en Arakan en 2012 s'expliquent par un contexte social, économique, politique peut-être spécifique, celui de la transition, caractérisé pour partie par un climat d'anxiété et d'incertitude, malgré des réformes allant vers plus de liberté, et qui alimente l'émergence de telles violences. On trouve d'ailleurs aisément des raisons immédiates ou d'ordre conjoncturel à ce conflit : paupérisation généralisée et importante migration consécutive (qui nourrit par certains endroits la perception d'une terre ancestrale laissée sans protection), accès aux médias, à l'Internet et aux réseaux sociaux après l'abolition de l'organe officiel de censure et libéralisation consécutive de la parole. Mais aussi la politique hégémonique de « birmanisation » du pays via le bouddhisme, mise en place dans les années 1990-2007, qui a amplifié une vision réifiée de l'histoire politique et religieuse des Arakanais, a contribué à la peur d'un islam perçu comme étranger et largement médiatisé comme radical et conquérant depuis 2001.

La question des musulmans d'Arakan

Des violences se sont pourtant déjà produites tout au long du xxe siècle, à l'élaboration de chaque nouvelle constitution ou au moment des élections qui s'ensuivirent, et n'ont d'ailleurs jamais été réglées ou même discutées lors de périodes plus apaisées. Quoi qu'il en soit, leur récurrence indique qu'elles touchent à un domaine plus général relatif à la conception du citoyen et de l'étranger, à la place de la religion dans le projet national, aux conditions d'accès à la citoyenneté, aux modalités de participation à la vie nationale, ou encore au fondement de la représentation politique.

Un retour à l'histoire du peuplement et de la présence musulmane permet de comprendre l'évolution des conceptions et des représentations de l'islam et des musulmans d'Arakan (ou *ke`la* suivant le terme vernaculaire péjoratif devenu insultant), peu à peu marginalisés de l'espace social birman depuis la seconde moitié du xixe siècle. Cette exclusion progressive a pour origine une différenciation et une catégorisation des populations, instituées à l'époque coloniale et à la suite desquelles la « race » ou la « nation [2] », définie par des critères de langue et de religion, est devenue une dimension décisive de l'espace national birman ; c'est autrement dit un processus progressif de marginalisation et de perception de l'islam comme étranger à la nation birmane, du

fait du poids prédominant de la religion (comprendre ici le bouddhisme) dans la définition des groupes (races, groupes ethniques) et des appartenances nationales tout au long du XX^e siècle [3]. Ce processus s'accroît après l'Indépendance et n'a fait qu'être renforcé par la loi de 1982 en vigueur sur les conditions d'accès à la citoyenneté.

Malgré une présence ancienne de différentes populations musulmanes en Arakan, les musulmans dans leur ensemble ont été associés à l'impérialisme britannique en raison de l'installation massive de migrants originaires de l'Inde (hindous ou musulmans) dans la seconde moitié du XIX^e siècle sous l'impulsion de l'État colonial, qui avait besoin d'une abondante main-d'œuvre pour développer la culture commerciale du riz et faire fonctionner son administration. Après l'Indépendance, les mouvements migratoires vers l'Arakan ou la circulation de personnes en provenance du Pakistan oriental voisin (devenu le Bangladesh en 1971), au demeurant très mal renseignés, ont renforcé cette association avec une figure de l'Étranger. Il faut tenir compte de ce processus pour comprendre ce qui se joue, dans les médias et les institutions, autour des conflits d'appellation entre « bengali », « Rohingya », et « communautés musulmanes d'Arakan » (cette dernière formulation étant privilégiée et encouragée par Aung San Suu Kyi) à la suite des violences de 2012, puis lors du recensement de 2013/2014 et depuis la mise en place du gouvernement NLD au printemps 2016.

Le nationalisme bouddhique arakanais

La situation en Arakan interroge également la place des religions autres que le bouddhisme dans le pays. Aujourd'hui, ce n'est pas tant le christianisme, dont l'implantation et le développement sont pourtant aussi liés à la colonisation, que l'islam qui pose problème. L'accueil chaleureux réservé au pape lors de sa visite en novembre 2017 en Birmanie l'illustre. C'est que, contrairement aux musulmans, les chrétiens passent pour des autochtones, des natifs, auxquels est donc associé un territoire comme pour les autres citoyens du pays. Qui plus est, leur poids économique et démographique ne semble pas constituer une « menace » effective.

L'association nationaliste bouddhique Mabatha avait fait passer quatre lois dites de protection de la nation et de la religion à la veille des élections de 2015 (voir supra l'article de Bénédicte Brac de la Perrière). La défaite de l'USDP, pour lequel le Mabatha avait appelé à voter, n'a pas constitué pour autant un désaveu de ce mouvement nationaliste religieux fort populaire. La plupart des musulmans d'Arakan n'avaient pas participé au dernier scrutin contrairement à 2010. De même, le NLD n'avait pas présenté de candidat musulman en 2015, sans doute sous la pression du Mabatha. Bien que le nationalisme bouddhique soit de plus en plus contenu et réduit dans l'espace médiatique par le gouvernement d'Aung San Suu Kyi, le climat ambiant demeure toutefois peu favorable à l'islam dans la Birmanie contemporaine.

Lors des élections de 2015, l'ANP (Arakan National Party), c'est-à-dire le parti nationaliste arakanais le plus important, a été l'un des rares partis (avec le SNLD - Shan Nationalities League for Democracy) à obtenir des sièges aux Parlements, national et régional. Depuis les élections de 2010 et à chaque événement d'importance en Arakan ou concernant l'Arakan, ses représentants élus n'ont eu de cesse d'essayer de se faire entendre, de faire valoir une légitimité à défendre mieux que quiconque les intérêts des Arakanais, plus précisément des populations bouddhistes/locales (disons non musulmanes). Les nationalistes arakanais ont à plusieurs reprises manifesté contre la politique du gouvernement dans la gestion du conflit et de la crise consécutive des affrontements de 2012, que ce soit pour critiquer l'insuffisance de protection de l'État ou pour rejeter le rapatriement des réfugiés installés au Bangladesh voisin. Ils ont rejoint parfois en cela des positions communes avec le Mabatha - sans que l'on sache toutefois le poids de ce mouvement en Arakan -, mais de manière générale ont contesté une aptitude, une capacité, et ce faisant une légitimité birmane à gérer leurs

propres affaires arakanaises. Par ailleurs, les relations entre l'autorité birmane et les Arakanais se sont davantage tendues en janvier 2018 lorsque la police a tiré à balles réelles et tué plusieurs manifestants à Mrauk U. Enfin, régulièrement les Arakanais reprochent au gouvernement NLD de ne pas tenir compte des opinions locales. Créée en 2008, l'Armée d'Arakan (AA - Arakan Army), quant à elle, revendique l'autonomie de la région et connaît une recrudescence d'affrontements avec l'armée birmane.

Nouveaux acteurs sur le terrain arakanais

Les conditions de vie des musulmans en Arakan, dans des camps de déplacés internes à la suite des affrontements de 2012-2013 ou dans des villages surveillés, se sont également durcies et l'émigration consécutive maintenue. Les ONG et autres institutions internationales, nouveaux acteurs sur le terrain, ont fait pression pour faire modifier la loi de 1982 relative à la citoyenneté, et ont établi des programmes humanitaires d'aide ou de développement. Ceci a provoqué l'ire des populations bouddhistes, arguant de l'état critique de leur situation économique et considérant que depuis les violences de 2012, les organisations internationales et les médias occidentaux les condamnent injustement de façon systématique et que les programmes d'aide ne bénéficient qu'aux musulmans (ce qui est inexact).

Aung San Suu Kyi a mis en place en août 2016 une commission consultative présidée par l'ancien secrétaire général des Nations unies, Kofi Annan, dont la mission était de dresser un état des lieux en Arakan afin d'identifier des solutions pour résoudre le conflit, d'apporter une assistance humanitaire et de réfléchir aux questions de développement ; c'était aussi une façon de répondre aux pressions de la communauté internationale, en l'impliquant et en la renvoyant à ses propres responsabilités. Les Arakanais bouddhistes les plus nationalistes se sont farouchement opposés à cette nomination qui a nourri leur méfiance tant vis-à-vis de l'extérieur que des Birmans eux-mêmes.

La présence de nouveaux acteurs (ONG internationales, think-tanks, compagnies et investisseurs étrangers), ou une implication plus affirmée qu'autrefois d'anciens acteurs, a contribué à redessiner l'équilibre social local et à nourrir sans doute l'anxiété alimentée, comme on va le voir, par les projets de développement économique.

Situation économique

La situation économique, déjà difficile, s'est détériorée depuis 2012 avec un exode rural et une émigration consécutifs, alors que la région dispose d'un fort potentiel touristique et de nombreuses ressources naturelles. L'établissement d'une Zone économique spéciale (SEZ) à Kyaukphyu sur l'île de Rambyé constitue un gigantesque projet de développement économique. Celui-ci, comme d'autres de même type dans le pays, se caractérise toutefois par l'opacité des termes de négociations du contrat initial entre l'ancienne junte et la Chine (essentiellement avec des investisseurs chinois), une absence de concertation avec les populations locales, un accaparement ou une confiscation de terres, des risques environnementaux, de faibles retombées économiques locales et l'absence de prise en compte de l'impact social humain. Un gazoduc puisant au large des côtes arakanaises et un pipeline transportant le pétrole du Moyen-Orient, qui relie l'île de Rambyé au sud de la Chine, ont été lancés le premier en 2013, l'autre en 2015, provoquant de nombreux litiges. Ceux-ci étaient toujours en suspens lorsque le président Thein Sein a fait voter la mise en œuvre du projet de Zone économique spéciale, alors que les élus arakanais ainsi que plusieurs membres de l'ALD (Arakan League for Democracy), minoritaires, s'étaient prononcés contre. Le projet a été attribué à un consortium CITIC, incluant cinq compagnies chinoises et une thaïlandaise, qui prévoit le

développement d'un port en eaux profondes et celui d'une zone industrielle.

Les projets de type SEZ permettront notamment à la Chine de transporter des marchandises et des matières premières directement depuis la Birmanie vers le Yunnan, évitant ainsi le plus long et coûteux détroit de Malacca. Ils s'inscrivent dans une ambitieuse initiative, présentée en mai 2017 par le président chinois Xi Jinping, de déploiement mondial d'infrastructures terrestres et maritimes (dénommée OBOR - One Belt, One Road : « une ceinture, une route »), visant à faciliter le commerce et surtout l'exportation des marchandises chinoises.

Le voisin chinois demeure ainsi un partenaire essentiel. Toutefois, le réexamen de contrats établis sous les gouvernements précédents l'oblige à négocier tant avec l'armée qu'avec le gouvernement civil qui considère que ce type de projet offre de nombreuses opportunités d'emplois et de développement, à condition de se soumettre à de nouvelles règles plus justes et transparentes. Il est difficile d'estimer les moyens dont dispose réellement le gouvernement NLD, ainsi isolé et mis sous pression sur le plan international, pour peser sur la Chine dans ces négociations. Cependant, un accord signé fin 2018 sur la SEZ de Kyaukphyu apparaît plus prometteur que par le passé : le montant des investissements chinois a été revu à la baisse, le gouvernement birman obtient 30 % des parts (contre 15 % dans le projet initial) et le consortium s'engage à créer 100 000 emplois localement [4].

La crise en Arakan (2016-2017)

En octobre 2016, trois postes-frontières en Arakan ont été attaqués par un groupe nommé Harakah al-Yakin (ou Mouvement de la Foi), jusque-là inconnu. Ce mouvement, visiblement lié à des Rohingya de la diaspora, est la première attaque depuis longtemps lancée au nom des musulmans d'Arakan. La situation a bientôt pris une tournure inquiétante. Après l'évacuation des bouddhistes, l'accès à la zone a été fermé (aux médias, aux ONG, et aux officiels) pendant plus d'un mois par l'armée qui, soulignons-le, a tout contrôle en matière de gestion des régions frontalières. La violence de la réponse de l'armée birmane a déclenché une crise humanitaire de grande ampleur. Rapidement des accusations de viols généralisés, d'incendies volontaires de villages entiers, de violences et de tortures ont émané de réfugiés, provoquant une pression médiatique et diplomatique étrangère accrue à l'encontre du gouvernement d'Aung San Suu Kyi. Début 2017, un rapport du bureau des droits de l'homme de l'ONU souligne que les forces de sécurité birmanes ont commis des meurtres en masse, des viols et des incendies volontaires assimilés à des crimes contre l'humanité et à un probable nettoyage ethnique [5].

Au cours de l'année qui a suivi les conflits d'août 2016, chacune des parties a peaufiné sa rhétorique et s'est réorganisée sur l'échiquier du nord de l'Arakan : renforcement des forces armées birmanes d'un côté, tandis que, de l'autre, une douzaine d'assassinats ciblés de leaders ou de chefs de villages musulmans coopérant avec les autorités birmanes ont été perpétrés par, semble-t-il, des membres du groupe armé luttant au nom des musulmans d'Arakan, entre temps rebaptisé Arakan Rohingya Salvation Army (ARSA).

Le 25 août 2017, de nouvelles attaques ont été menées par l'ARSA. Cette fois encore, la réaction de l'armée birmane, dans sa recherche des assaillants et ses opérations de « contre-insurrection », s'est illustrée par de nombreuses violences, viols, exactions, pillages, incendies volontaires sur des dizaines de villages, reproduisant à une plus grande ampleur le scénario de l'année précédente. Le nombre de réfugiés au Bangladesh a vite été colossal, dépassant en une semaine ceux d'automne 2016, et près de 650 000 trois mois plus tard.

Les violences de 2017 sont apparues le lendemain de la remise du rapport final de la Commission

Annan dont le gouvernement a immédiatement dit qu'il en suivrait les recommandations [6]. Cela n'a guère été entendu ni relayé dans les médias internationaux en raison de l'ampleur de la tragédie durant les premiers mois. L'intense pression médiatique et diplomatique occidentale s'est accentuée, condamnant sans relâche la position du gouvernement d'Aung San Suu Kyi, avant de rediriger tardivement et partiellement une partie des accusations vers le chef de l'armée birmane Min Aung Hlaing. Cette pression et d'autres mesures, comme la destitution de titres ou de prix autrefois attribués à Aung San Suu Kyi, sans doute contre-productives, ont alimenté un fort ressentiment parmi les Birmans contre certaines organisations internationales comme l'ONU. Pourtant, le gouvernement a justement besoin de soutien tant technique que financier de la part de ces mêmes organisations internationales pour mener à bien sa politique de développement.

Aung San Suu Kyi s'est adressée à la population birmane en octobre 2017 demandant l'aide et les bonnes volontés de tous pour la reconstruction et le développement de l'Arakan. Elle a établi pour cela un organisme chargé de mettre en œuvre le programme d'assistance humanitaire, de réinstallation des réfugiés et déplacés et de développement en Arakan nommé Union Enterprise for Humanitarian Assistance, Resettlement and Development in Rakhine (UEHARDR). Elle a aussi sollicité de puissants hommes d'affaires birmans d'investir dans la région. Il s'est agi, somme toute, de mettre la population birmane face à ses responsabilités, de faire en sorte qu'elle traduise en actes son soutien politique.

Enfin, plus tardivement, Aung San Suu Kyi s'est rendue dans la région touchée par les attaques et a exhorté les populations à ne pas se battre. Le gouvernement a ensuite formé, en décembre, un comité consultatif composé d'experts nationaux et internationaux, présidé par Win Myat Aye, le ministre des Affaires sociales et le vice-président de l'UEHRD, chargé de mettre en œuvre les recommandations de la Commission Annan.

La zone frontalière avec le Bangladesh

D'autres drames avaient déjà eu lieu comme en 1991/1992 et en 1978 lorsque la Tatmadaw avait lancé une vaste et violente opération de vérification d'identité des habitants du nord de cette région frontalière avec le Bangladesh. Différents éléments incitent à penser qu'avec la transition s'est opérée une reconfiguration des rapports de force dans cette zone avec des enjeux, sécuritaires, mais aussi économiques, de contrôle des mouvements transfrontaliers de personnes et de biens : abolition en 2013 de l'administration militaire spéciale (NaSaKa), fortement corrompue, qui avait été installée en 1992 pour surveiller la mobilité des populations, présence de l'Armée d'Arakan (AA) et augmentation de divers trafics illicites dont celui de la drogue, en particulier des amphétamines, dans lequel des forces de l'ordre sont aussi impliquées. De plus, le maintien de la sécurité y est partagé entre différentes forces : armées, garde-frontières, police et autres patrouilles (voir le rapport Annan sur cette situation). Depuis les attaques de 2016, la présence accrue de l'armée, aux objectifs de sécurisation, y a davantage restreint la liberté des habitants, notamment des musulmans ; sorte de cercle vicieux qui les contraint à participer à ces trafics (même s'il est difficile d'évaluer en quelle proportion) pour survivre.

Le rapport final de la commission Annan s'est imposé comme document de base et de référence des négociations et de la politique. Cependant sans la participation effective des populations locales, sans prise en compte de leurs aspirations, la situation des musulmans d'Arakan ne risque pas de s'améliorer.

Le rapatriement des réfugiés en 2018

Après la tenue d'un sommet birmano-bangladais, le rapatriement des réfugiés du Bangladesh a été annoncé début janvier 2018, mais il s'est mis difficilement en place [7]. Le processus de rapatriement a été en effet émaillé, tout au long de l'année 2018, d'incidents où se sont joués des rapports de force dans un climat d'urgence humanitaire. Il a encore été compliqué par l'injonction et l'impatience internationales à garantir aux réfugiés les conditions d'un retour sécurisé qui satisfasse aux standards internationaux.

Ainsi, après plusieurs mois de négociations, un protocole d'entente garantissant des conditions de rapatriement sûres, dignes et volontaires, a finalement été signé en juin 2018 entre la Birmanie et les Nations unies qui, souhaitant l'appliquer au plus vite, a exigé l'accès à toutes les zones de l'état d'Arakan. Mais début juillet, après sa visite en Arakan, le président du Comité international de la Croix-Rouge a annoncé que l'accès aux services de base, la liberté d'entreprendre, sans parler du libre déplacement et de la question de la citoyenneté - base des recommandations de la Commission Annan - n'étaient pas garanties.

Des divergences se sont aussi exprimées dans le pays sur les conditions d'attribution de la « National Verification Card » - certificat octroyé aux réfugiés dont la résidence antérieure en Birmanie est établie - et des droits auxquels elle permet de prétendre (citoyenneté et circulation). Des ajustements se sont opérés notamment entre le ministère de l'Immigration (qui dépend de l'armée) et celui des Affaires sociales (qui relève du gouvernement NLD). Les populations locales de l'Arakan, quant à elles, s'opposent généralement - par l'intermédiaire du Parti national arakanais (ANP) ou au moyen de manifestations - au retour des réfugiés. Cette hostilité est entretenue par le climat de peur que font régner ceux qui refusent les rapatriements au nom d'intérêts - avoués ou non - économiques, politiques, ou religieux (islamophobie). Régulièrement, l'actualité est ponctuée de menaces de nouvelles actions du groupe ARSA (suspecté d'être de connivence avec l'AA lors des attaques lancées début 2019) et d'arrestations de musulmans d'Arakan (Rohingya ou autres) coupables de se trouver hors de l'Arakan sans autorisation de circulation.

Malgré les accords signés, les infrastructures (trois camps temporaires) et le processus mis en place pour le rapatriement, quasiment aucun réfugié ayant obtenu une National Verification Card n'est retourné en Arakan. En dépit de nouvelles tentatives de rapatriement fin 2018 et courant 2019, seules quelques familles se sont portées candidates pour un retour en Birmanie ; la grande majorité le refuse autant pour des raisons de sécurité que de droits civiques, émettant comme condition l'obtention de la citoyenneté.

L'intervention de la cour pénale internationale

Parallèlement au rapatriement s'est engagé un processus visant à traduire devant une cour de justice internationale les responsables de la crise des Rohingya. Début décembre 2017, une résolution présentée au Conseil des droits de l'homme des Nations unies (CDH) a condamné « de probables crimes contre l'humanité ». Peu après, Zeid Ra'ad Zeid Al-Hussein, le Haut-Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme, a prévenu que Min Aung Hlaing et Aung San Suu Kyi pourraient avoir à répondre d'accusations de génocide.

Pendant l'été 2018, la pression internationale s'est intensifiée. Le 25 juin, l'Union européenne et le Canada ont annoncé un renforcement de l'embargo sur les armes, le gel des avoirs et l'interdiction d'entrée sur leurs territoires à certains membres de l'armée et de la police des frontières impliqués dans les opérations de l'automne 2017. Le lendemain, Amnesty International a publié un rapport qui

cite nommément treize personnes, dont Min Aung Hlaing, devant être jugées pour « crimes contre l'humanité » en raison de leur rôle dans les attaques systématiques ciblant les Rohingya [8] ; ce rapport tombe un mois après celui que l'ONG avait sorti habilement – puisqu'il fut salué par la Tatmadaw – et qui accusait ARSA d'exactions commises sur une centaine d'hindous.

En août, le rapport intermédiaire de la Commission indépendante d'établissement des faits sur la situation des droits de l'homme en Birmanie [9] a affirmé avoir « assez d'éléments pour appeler à des enquêtes et à la poursuite de hauts gradés pour répondre à des accusations de génocide dans le nord de l'État d'Arakan, ainsi qu'à des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre dans les États rakhine, kachin et shan [10] ». En plus de prôner la saisine de la Cour pénale internationale (CPI), la Commission a souligné l'implication de l'armée (et le laisser-faire du NLD) dans les incitations à la violence et a mis en lumière le peu d'autorité du gouvernement civil sur les militaires au pouvoir.

Fin septembre, à l'initiative de l'Union européenne et de l'Organisation de la coopération islamique (OCI), le Conseil des droits de l'homme a voté une résolution pour mettre en place, dans la perspective d'un procès, « un mécanisme indépendant et impartial permanent, chargé de collecter, consolider, préserver et analyser les preuves des crimes internationaux les plus graves et des violations du droit international commis en Birmanie depuis 2011 ». Deux mois plus tard, l'ONU a dénoncé de « graves violations des droits de l'homme et abus » contre les Rohingya, et exigé que l'armée soit soumise au contrôle du gouvernement civil [11]. Cependant, la montée des conflits entre l'AA et la Tatmadaw début 2019 a reporté l'attention du gouvernement sur l'escalade des violences, affectant l'ensemble des populations locales, quelles que soient leur appartenance ethnique et leur confession, et le sort des déplacés internes aussi bien en Arakan que dans les autres États périphériques en proie aux conflits internes.

Finalement Aung San Suu Kyi, soutenue par une large majorité de la population birmane, s'est rendue à la Haye en décembre 2019 devant la Cour internationale de justice, saisie par la Gambie. Cette institution, la plus haute instance judiciaire des Nations Unies qui n'a cependant qu'un avis consultatif sur des questions juridiques a rendu une décision, quelques semaines après, sommant l'État birman d'adopter des mesures provisoires (en attendant sa décision finale) afin de protéger les Rohingya exposés « à un risque réel et imminent d'un préjudice irréparable ».

Conclusion

Dans ses résolutions, l'ONU a mis l'accent sur l'un des aspects les plus ambivalents de la transition politique birmane, dont la complexité et l'apparente inertie tiennent pour beaucoup à l'existence d'un gouvernement bicéphale, dans lequel le gouvernement civil et les militaires au pouvoir sont contraints de s'entendre. L'ampleur prise par les conflits internes vient d'ailleurs à propos pour rappeler l'immuabilité de l'institution militaire sans laquelle, selon elle, l'ordre et la cohésion nationale seraient en péril. Ce premier rapport de force, à la tête de l'État, se double des jeux d'influence d'une multitude de groupes de pression d'horizons divers, domestiques comme internationaux – eux-mêmes à répartir entre l'« Occident » et ses alliés d'un côté et le monde asiatique et ses partenaires de l'autre –, locaux comme nationaux, centraux comme périphériques, civils comme militaires, religieux radicaux comme pacifistes. Il se complique d'une opinion birmane unie dans son impatience à rattraper le retard de développement pris pendant plus de soixante années de régime militaire, mais aussi fractionnée entre des catégories de population aux intérêts bien différents. Pour toutes ces raisons, l'issue de la crise que le pays traverse actuellement est difficile à pronostiquer.

Alexandra de Mersan

Enseignante-chercheure, CASE/Inalco

P.-S.

- <https://books.openedition.org/pressesinalco/37192>
-

Notes

[1] D'autres populations à petits effectifs habitent aussi en Arakan et sont considérées pour la plupart comme des nationalités autochtones de cet État (en l'occurrence, en plus des Kamans musulmans, les Khami, Mro, Daignat, Marama, Sak, Chin). Elles ne sont pas prises en compte ici pour ne pas complexifier davantage la situation. Il faudrait enfin ajouter les populations hindoues. Bien que, comme une majorité des musulmans d'Arakan, les populations hindoues actuelles descendent de personnes originaires de la région de Chittagong dans le Bengale voisin ayant migré pendant la colonisation ou après, celles-ci sont davantage acceptées ou tolérées, parce qu'elles se présentent comme bouddhistes.

[2] Les termes de « race » et de « nation » étaient dans les premières décennies de l'époque coloniale des synonymes, et le sont encore largement. Ils ont été remplacés par la suite dans la littérature occidentale par les termes de « groupe ethnique » et d'« ethnicité » bien qu'il faille aussi distinguer la littérature anglophone ou francophone. Sur les notions de race et de nation au XIX^e siècle, voir Candier, 2019, p. 347-364. Voir aussi supra l'article de Bénédicte Brac de la Perrière.

[3] de Mersan, 2016.

[4] *7 Day Weekly*, 14-11-2018, p. 27-28.

[5] ONU, Bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, Flash report, 3 février 2017.

[6] Advisory Commission on Rakhine State, 2017, *Towards a peaceful, fair and prosperous future for the people of Rakhine. Final report.*

[7] Candier & de Mersan, 2019, p. 134-141.

[8] "13 key figures in Myanmar military named in new report into 'crimes against humanity' targeting Rohingya", 27-06-2018, <https://www.amnesty.org.uk/press-releases/13-key-figures-myanmar-military-named-new-report-crimes-against-humanity-targeting>

[9] Cette Commission, établie en mars 2017 et mandatée par le Conseil des droits de l'homme de l'ONU, n'a cependant pas été reconnue par le gouvernement birman et n'a donc pas eu accès à la région d'Arakan où se sont produites les violences en 2016 et 2017.

[10] « Myanmar : les dirigeants de l'armée doivent répondre du chef d'accusation de génocide

(rapport de l'ONU) », 27-08-2018, <https://news.un.org/fr/story/2018/08/1022072>

[11] “UN rights resolution would condemn abuses against Rohingyas”, The Washington Post, 7-11-2018,
https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/un-rights-resolution-would-condemn-abuses-against-rohingyas/2018/11/07/