



RAPPORT / 2019

# Vil trosfrihetspolitikk hjelpe minoritetene i Myanmar?

Siden 25. august 2017 har mer enn 723 000 rohingyaer flyktet fra Myanmar til Bangladesh. Dette er en av de største humanitære katastrofene i vår tid. Rohingyaene har vært utsatt for grov diskriminering i lang tid, og flere hundre tusen har blitt fordrevet fra landet ved tidligere kriser. Etter en voldsbølge i 2012 ble over 140 000 rohingyaer plassert i interneringsleirer. Fram mot valget i 2015 ble minoriteten fratatt alle former for politiske rettigheter og utsatt for en grov hatkampanje, der ytterliggående buddhistiske munkar fremstilte de muslimske rohingyaene som en trussel mot Myanmar.

Ettersom rohingyaene er en muslimsk minoritet, har mange pekt på tros- og livssynsfrihet som et politisk virkemiddel for å avhjelpe krisen. Denne rapporten stiller spørsmål ved en slik vektlegging av trosfrihetsaspektet ved rohingyakrisen. Det grunnleggende problemet for

rohingyaene er at de ikke er sett på som rettmessige innbyggere på det burmesiske territoriet, som igjen gjør at de ekskluderes fra statsborgerskap. Denne forbindelsen mellom opprinnelse, territorium, etnisitet og rettigheter har gjort rohingyaene spesielt utsatt. Den religiøse dimensjonen har gjort konflikten ytterligere brennbar, fordi antimuslimsk agitasjon har fått fritt spillerom og blitt brukt som politisk mobilisering under reformprosessen. I en omskiftelig tid har mange buddhisters frykt for at religionen deres er truet, blitt effektivt klistret på rohingyaene. Hæren har utnyttet denne dynamikken til å tre fram som buddhismens beskytter. Religiøs diskriminering er altså bare én side av rohingyakrisen. En ensidig fokusering på trosfrihet for å beskytte den muslimske delen av befolkningen kan styrke bildet av at buddhismen er truet utenfra, og dermed gjøre situasjonen verre, særlig for rohingyaene.

# Minoritetsvern og trosfrihet i Myanmar

## – konkrete råd:

### Rohingyaenes situasjon

- Internasjonale aktører må ha fullt søkelys på den humanitære situasjonen til rohingyaer som er igjen i Rakhine.
- Rohingyaenes materielle og politiske sikkerhet må garanteres før de returneres til Myanmar. Tvungen og ufrivillig retur innebærer en stor risiko for nye overgrep i Myanmar.
- Statsborgerskap er et grunnleggende krav for frivillig retur. Internasjonale aktører må støtte rohingyaenes krav om dette. Løfter fra Myanmar om en prosess som kan lede til statsborgerskap en gang i framtiden er ikke troverdig.
- En trosfrihetkampanje på vegne av rohingyaene risikerer å forsterke buddhistenes frykt for muslimene ytterligere.

### Andre muslimer i Myanmar

- Det er grunn til å frykte en videreføring og opptrapping av antimuslimsk retorikk fram mot 2020-valget.
- Økt diskriminering av og vold mot muslimer må overvåkes, særlig mot neste valg.
- Det er svært viktig at hatkampanjer blir slått ned på, men man trenger ikke ikle dette et tros- og livssynsfrihetsspråk. Det er viktig å forstå sensitiviteten og politiseringen av trosfrihetsdebatten.
- Moderate munker som går imot vold og diskriminering av muslimer, må støttes og anerkjennes dersom de ønsker det.

### Minoriteter generelt

- Arbeid for minoriteters rettigheter må ta opp i seg totaliteten i deres situasjon og det brede konfliktbildet.
- Rettighetsretorikken må ikke overskygge behovet for å endre økonomiske og politiske strukturer. Strukturelle endringer vil være avgjørende for å ivareta minoriteters interesser på lang sikt.
- En føderal statsløsning langs etniske skillelinjer vil ikke løse mange minoriteters rettighetsproblemer.
- Lokale aktører som ønsker en diskusjon rundt prinsippene for statsborgerskap, må støttes – men dette er svært sensitivt.

## Et av verdens mest komplekse land

Myanmar er et av verdens mest komplekse land, med en rekke etniske og religiøse minoriteter, flere væpnede konflikter, utallige militser og en stagnerende fredsprosess. Blant et stort antall minoriteter, har noen tilknytning til en anerkjent etnisk definert delstat – andre ikke. Statsborgerskap, og dermed alle politiske rettigheter og krav i vid forstand, er knyttet til etnisitet, som igjen er knyttet til oppfatninger om hvem som er historisk rettmessige innbyggere på territoriet. Til sammen gir dette en svært komplisert situasjon for etniske minoriteter, og særlig for de statsløse rohingyaene, som etter 25. august 2017 i stor grad er fordrevet til Bangladesh.

De væpnede konfliktene mellom sentralmakten og minoritetsgrupper<sup>1</sup> har eksistert, gjennom ulike faser og i ulik grad, helt siden Myanmar uavhengighet fra den britiske kolonimakten i 1948. Noen av de største etniske gruppene oppfattet at deres støtte til Burmas<sup>2</sup> uavhengighetskamp ble møtt med et løfte om selvstendighet i neste omgang, nedfestet i prinsippene fra den såkalte Panglongkonferansen i 1947. Noen prosess mot selvstendighet ble imidlertid aldri gjennomført, og dermed var konflikten mellom ulike grupper og sentralmakten i gang. I 1962 gjennomførte militæret et kupp, og siden den gang har det rettfærdiggjort sitt styre med å vise til frykten for ustabilitet og oppløsning av staten.

## Minoritetskonflikt og trosfrihet

For betydningen av religiøs diskriminering og trosfrihet er det viktig å ha i mente at disse lange konfliktene i stor grad har fulgt etniske skillelinjer, som bare delvis overlapper med religiøse. På lokalt nivå har konflikter og allianser ofte vært komplekse og skiftende, og knyttet til et ønske om kontroll over befolkninger, territorier og ressurser. På nasjonalt nivå har organiseringen av staten vært stridens kjerne og dreid rundt tre hovedspørsmål: sivil vs. militær kontroll over staten, grad av desentralisering/føderalisme og minoritetsrettigheter/inkluderende statsborgerskap.<sup>3</sup>

Det er godt dokumentert at diskriminering av religiøse minoriteters rettigheter er utstrakt. For eksempel er muligheten til å bygge kirker og moskeer begrenset. Dette har imidlertid ikke vært konfliktenes drivkraft. Det er dessuten vanskelig å skille den religiøse diskrimineringen fra det bredere konfliktbildet.<sup>4</sup> I den pågående fredsprosessen er heller ikke spørsmålet om religionsfrihet særlig framme, selv om grunnloven gir en spesiell status til buddhismen. Kjernen i fredsforhandlingene er heller spørsmål om statens organisering, som grad og form av føderalisme, konsekvenser for politisk og økonomisk selvbestemmelse,

og militærets framtidige organisering og dets inkorporering av etniske grupper. Gjennom ulike regimer har den burmesiske sentralmakten ikke kommet til en løsning på forholdet til sine minoriteter, som i hovedsak bor i de mer perifere delstatene, mens det sentrale Myanmar domineres av buddhistiske bamarer.

## Minoriteters rettighetskrav

Ettersom militærets krigføring i alle år har vært svært brutal, og fulgt av hard undertrykking og grove menneskerettighetsbrudd, så er det tidvis vanskelig å skille minoriteters menneskerettighetskrav fra krav om territoriell selvbestemmelse. Men det er viktig å huske at de to ikke nødvendigvis er det samme. Dersom Myanmar for eksempel skulle få en føderal løsning med økt selvstendighet til de etnisk definerte delstatene, ville en rekke grupper forbli i en minoritetssituasjon, eller bli nye «minoriteter innad i minoritetene».<sup>5</sup> Dette fordi logikken bak territorielle selvstendighetskrav og politiske rettighetskrav er etnisk definert, samtidig som den reelle etniske sammensetningen på bakken er langt mer kompleks enn hva delstatskartet skulle tilsi. Enkelte grupper har heller ikke noen spesiell territoriell tilknytning, og disse blir særlig sårbare under en slik politisk logikk. Behovet for et nøytralt statsborgerskap og rettigheter som ikke er tuftet på etnisk gruppetilhørighet, vil bestå, ut fra et menneskerettighetsperspektiv.

Bamarene er den dominerende etniske gruppen i Myanmar. De er buddhister, og bor stort sett i de sentrale områdene av landet. Bamarer utgjør ca. 68 prosent av befolkningen<sup>6</sup>, og er den kulturelt og politisk dominerende gruppen. Aung San Suu Kyi er bamar. Ut over dette er det syv store etniske grupper som knyttes til en etnisk definert delstat – de har altså et territorielt «homeland» selv om mange bor i et annet område. Disse gruppene er shan, karen (kayin), chin, rakhine, mon, kachin og kayah. Av store etniske grupper uten en egen delstat er wa svært viktig. Wa-hæren utgjør nå den største ikke-statlige væpnede gruppen med 30 000 soldater. Wa har en autonom enklave innenfor Shan-staten. Det er også store grupper etniske kinesere og indere, som ikke har tilknytning til et definert territorielt område.

Under dette nivået av åtte store grupper er det en ytterligere inndeling i 135 anerkjente nasjonale etniske grupper, eller «nasjonale raser». Etniske grupper på denne listen har krav på statsborgerskap. Rohingyaer er ikke på listen. De har dermed ikke statsborgerskap, og er avskåret fra praktisk talt alle politiske rettigheter. Rohingyaene er en muslimsk minoritet som i hovedsak har bodd i Rakhine-staten, og hevder å ha hatt tilhold i denne delstaten i lang tid tilbake.

## Rohingyaenes spesielle situasjon

Begrunnelsen for at rohingyaene er utelatt fra listen over 135 anerkjente etniske grupper i Myanmar, kan sammenfattes som følger: Myndighetene, med støtte i store deler av befolkningen, mener at rohingyaene kom til det som nå er delstaten Rakhine/Arakan vest i landet etter at området ble kolonialisert av britene. Statsborgerskapsloven av 1982 setter et skille ved 1823, året før den første fasen av britisk kolonisering. Grupper som, ifølge myndighetene, kom til landet etter dette, får ikke automatisk statsborgerskap. De kan allikevel oppnå statsborgerskap, særlig dersom de hadde krav på dette etter loven av 1948. For rohingyaer har en slik prosess for å oppnå statsborgerskap blitt trenert av myndighetene, og de har blitt stadig mer rettighetsløse, og til slutt helt statsløse.

*Antimuslimske holdninger som vi ser i Myanmar i dag, er til dels en videreføring av antiindiske holdninger med bakgrunn i kolonitiden.*

Grensen mellom britisk India (nå Bangladesh) og Burma var porøs, og mange kom fra det indiske subkontinentet som arbeidskraft. Antimuslimske holdninger som vi ser i Myanmar i dag, er til dels en videreføring av antiindiske holdninger med bakgrunn i kolonitiden. Det er imidlertid hevet over tvil at mange rohingyaer har bodd i det som nå er Rakhine-staten, i århundrer. Diskusjonen om deres «egentlige» geografiske tilknytning er uansett ikke særlig fruktbar i søken etter svar på den nåværende krisen, ettersom Bangladesh ser på rohingyaene som tilhørende Myanmar, i tråd med gruppens eget syn. Diskusjonen om opphav er derimot en viktig bakgrunn for å forstå hvorfor så mange i Myanmar deler myndighetenes oppfatning om at gruppen egentlig bør kalles «bengali» – altså at de kulturelt og territorielt hører hjemme i Bangladesh. Rohingyaene blir ikke sett på som legitime innbyggere av Rakhine-staten og Myanmar. Den underliggende logikken bak dette er at statsborgerskapelige rettigheter er knyttet til etnisitet, som igjen er knyttet til territorielt opphav. Denne logikken er ikke bare uttrykt politisk, den er nedfelt i lovverket som regulerer statsborgerskap.

Hvorfor er myndighetene i Myanmar ikke villige til å respektere rohingyaenes rett til å definere seg selv som gruppe? En anerkjennelse av termen «rohingya» ville innebære en anerkjennelse av at de ikke er hjemhørende i Bangladesh, men at de er en legitim etnisk gruppe i Myanmar. Dette ville i neste runde innebære en anerkjennelse av en rekke krav, og potensielle krav, knyttet ikke bare til for eksempel stemmerett og religionsfrihet, men også til politisk representasjon, og muligens territorialkrav. Igjen er dette en konsekvens av at statsborgerskap og et spekter av politiske krav, er basert på etniske grupper.

En dimensjon som ytterligere har forverret rohingyaenes situasjon, er konflikten med Rakhine-buddhistene i samme delstat. Disse utgjør selv en fattig og marginalisert minoritet i Myanmar, men majoriteten i Rakhine. De frykter at anerkjennelse av rohingyaenes rettigheter, og dermed potensielle politiske krav, vil stå i veien for Rakhine-buddhistenes ønske om større territoriell selvstendighet.<sup>7</sup> Dette er altså ikke i utgangspunktet en religionskonflikt, selv om konflikten har fått et slikt preg etter 2012.

Det er altså mangelen på statsborgerskap som gjør rohingyaenes situasjon annerledes enn andre religiøse og etniske minoriteter i Myanmar. Dette har gjort rohingyaene ekstremt sårbare. De er i dag verdens største statsløse gruppe. Videre er det den klare forbindelsen mellom etnisk gruppetilhørighet, statsborgerskap og en rekke politiske krav som gjør det så vanskelig å se for seg at rohingyaene kollektivt skal kunne oppnå statsborgerskap i Myanmar, en hovedbetingelse rohingyaene nå stiller for frivillig retur.

Er det så likheter mellom rohingyaenes situasjon og andre konflikter i Myanmar? Et første likhetstrekk er hærens framgangsmåte. Den ekstreme brutaliteten er godt kjent fra andre konflikter. Brenning av bygninger, voldtekter og fordrivelse av lokalbefolkningen er velkjente metoder. Hæren er i hovedsak en buddhistisk hær med bamarer som offiserer, og alvorlige menneskerettighetsbrudd som del av deres strategi mot minoritetene er ikke noe nytt. Antallet drepte og fordrevne rohingyaer vitner imidlertid om at forfølgelsen av rohingyaene etter august 2017 er på et annet nivå enn det vi har sett tidligere. En annen likhet er den påfølgende straffefriheten for militæret. Dette er et alvorlig strukturelt problem som ulike etniske representanter og internasjonale menneskerettighetsgrupper har pekt på lenge, men med hærens framferd i Rakhine har også denne diskusjonen nådd et nytt nivå, ved at Den internasjonale straffedomstolen nå er involvert i rohingya-saken.

## Reformprosess og religionskonflikt

Hvorfor har opptrappingen av rohingyakrisen skjedd parallelt med reformprosessen? Og hva er betydningen av konfliktens religiøse dimensjon?

Fra november 2010 har Myanmar gått gjennom en reformprosess<sup>8</sup> – styrt av militæret med det mål å oppnå «disiplinert demokrati». Samtidig med de politiske reformene, og særlig siden 2012, har det vært en sterk opptrapping av hatretorikk mot muslimer generelt og rohingyaer spesielt. Fra 2012 har det vært bølger av vold mellom buddhister og muslimer som har rammet muslimer spesielt hardt, og hvor det er indisier på at sikkerhetsmyndigheter i varierende grad har stått bak.<sup>9</sup> Volden mot muslimer har forekommet over store deler av landet, selv om Rakhine har vært hardest rammet. I Rakhine førte dette i 2012 til en flyktningsstrøm til Bangladesh, og til internering av rohingyaer. 120 000 av disse lever fortsatt i fengselsaktige leirer i Rakhine.

Under reformprosessen fra 2011 gikk Myanmar gjennom store og raske endringer. Dette skapte en kontekst hvor det var lett å nøre opp under en eksistensiell frykt for at buddhismen er truet av islam. Buddhistiske organisasjoner, og noen svært ytterliggående munkere, skapte en mobilisering rundt dette fiendebildet.<sup>10</sup> Noen av de mest ekstreme munkene hadde vært fengslet under militærdiktaturet på grunn av oppfordring til vold mot muslimer. Etter liberaliseringene som skjedde under reformprosessen, oppstod imidlertid en allianse mellom de ytterliggående munkene og USDP, partiet som er tett knyttet til militæret.<sup>11</sup> Munkenes aktivisme ga seg utslag i en kampanje for å få vedtatt lover til «beskyttelse av rasen og religionen», det vil si beskyttelse av buddhismen mot islam. Lovene, vedtatt i 2015, begrenser retten til konvertering, interreligiøse ekteskap og familieførøkning. Retorikken og begrunnelsen var at man skulle beskytte buddhistiske kvinner fra religiøs tvang fra muslimske menn. Bildet av den sårbare buddhistiske kvinnen som må beskyttes mot den aggressive muslimske mannen, er et bilde på ønsket om å beskytte buddhismen mot islamsk aggresjon, invasjon og befolkningsvekst. Man skulle beskytte buddhisters religionsfrihet. Kampanjen ikledde seg altså den internasjonale trosfrihetsretorikken – men fikk en spesifikk lokal dynamikk.<sup>12</sup>

Samtidig, under reformprosessen, trengte militærets støtteparti USDP en sak som kunne mobilisere velgere fram mot valget i 2015. USDP trengte politisk legitimitet, og kampen mot den muslimske «trusselen» kunne gi dem det. Derfor oppstod en antimuslimsk allianse mellom de ytterliggående buddhistiske kreftene og USDP.<sup>13</sup>

Reformene åpnet også ytringsrommet. Både trykte og nettbaserte medier ble brukt for å spre muslimfrykt, og særlig var dette rettet mot rohingyaene, som uansett var sett på som illegale i Myanmar, og som ble symbolet på den konstruerte trusselen fra islam.<sup>14</sup> De representerte det befolkningstette, muslimske Bangladesh, i et porøst grenseområde, og dermed en konkret religiøs, territoriell og sikkerhetsmessig trussel. Militæret i Myanmar har lenge ønsket rohingyaene ut. Dette ønsket har tidligere resultert i store antirohingyakampanjer i 1978 og 1991, da hundretusener av rohingyaer flyktet til Bangladesh.

### *Reformprosessen har gitt forfølgelsen av rohingyaene en ny dynamikk.*

Militærets holdning til rohingyaene er altså ikke ny. Men reformprosessen har gitt forfølgelsen en ny dynamikk. Den har skapt en allianse mellom militæret og ytterliggående munkere, som har sørget for folkelig mobilisering og støtte til kampanjen for å «beskytte rasen og religionen». Reformene har gjort det mulig å utnytte gamle og nye medier til å piske opp muslimfiendtlige følelser. Både ytterliggående munkere og militæret selv har brukt for eksempel Facebook til dette. Det er nå dokumentert at militæret sendte en rekke personer til Russland for å trenes opp i bruk av plattformen for å spre hatretorikk.<sup>15</sup>

## Forverring av situasjonen

I 2016 tok konflikten en ny og alvorlig vending i Rakhine. Etter et angrep fra en liten rohingyamilitis, ARSA, startet hæren en kampanje som førte til en alvorlig krise i oktober 2016. I månedene før ARSA-angrepet 25. august 2017, hvor 12 burmesiske politimenn ble drept, trappet hæren opp sitt nærvær i Rakhine. Gjengjeldelsen mot rohingyaene etter ARSAs angrep ble dermed brutalt, omfattende og svært systematisk.<sup>16</sup> Hærens framgangsmåte var systematisk og koordinert over et stort geografisk område. Det er derfor rimelig å påstå at den må ha vært planlagt høyt oppe i hærens ledelse. Brutaliteten var dessuten så grov og omfattende at det går langt ut over hva som lar seg forklare av et ønske om «kun» å fordribe rohingyaene over grensen til Bangladesh. Dette ligger til grunn for påstandene fra FNs granskingskommisjon om at det er grunn til å etterforske hæren for folkemord.<sup>17</sup>

De siste årenes rohingyapolitikk har hatt støtte, eller i hvert fall aksept, i store deler av befolkningen, særlig blant buddhister og bamarer. De antimuslimske holdningene har en dyp klangbunn i den burmesiske befolkningen. Ved sin mangel på legal status, og ved å bli framstilt som tilhørende det muslimske og svært folketette Bangladesh, blir rohingyaene en konkretisering av følelsen av å være truet, som er utbredt blant buddhister i Myanmar. Konstruerte fiendebilder av minoritetsreligioner er et kjent fenomen, og det internasjonale muslimhatet har spilt en betydelig rolle i antirohingyakampanjen. Samtidig har Myanmar myndigheter aktivt benektet realitetene på bakken og framstilt kampanjen som et nødvendig antiterroriltak. Aung San Suu Kyis uttalelser har ikke bidratt til å dempe denne fornektelsen av forbrytelsene mot rohingyaene, og hun har ikke brukt sin unike posisjon i befolkningen til å argumentere for beskyttelse av rohingyaenes menneskerettigheter.

*Rohingyaene må oppnå statsborgerskap, og myndighetene i Myanmar må signalisere at de ser på rohingyaene som rettmessige innbyggere på det burmesiske territoriet.*

Katastrofen som har utspilt seg siden august 2017, er en kulminering av mange års forfølgelse. Hæren har lenge ønsket rohingyaene ut av landet. Med angrepene fra en liten rohingyamilitær eskalerte konflikten ytterligere, og militæret grep sjansen. Demokratiseringen har gjort det mulig å mobilisere folkelig støtte, og gjør kampanjen politisk nyttig med tanke på neste valg i 2020.

Religiøs diskriminering er altså bare én side av rohingyakrisen. Skal rohingyakrisen løses på lang sikt, må rohingyaene oppnå statsborgerskap, og myndighetene i Myanmar må signalisere at de ser på rohingyaene som rettmessige innbyggere på Myanmar territorium. Forbindelsen mellom opprinnelse, territorium, etnisitet og rettigheter gjør rohingyaene spesielt utsatt blant Myanmar minoriteter. Under reformprosessen har det i tillegg vært et rom for antimuslimsk mobilisering, som har eskalert konflikten. Regimeendringen har ført til en usikkerhet blant mange buddhister, hvor rohingyaene effektivt har blitt gjort til representanter for en eksistensiell trussel. Hæren har fullt ut utnyttet dette spillerommet til å tre fram som buddhismens beskytter og kvitte seg med en illegitim befolkning i et porøst grenseområde.

## Tros- og livssynsfrihet – dilemmaer for en internasjonal agenda

Hva forteller så dette bildet om dilemmaer knyttet til den internasjonale tros- og livssynsfrihetskampanjen? En grunnleggende utfordring for alt rettighetsarbeid som følger identitetsmarkører, er at man risikerer å bidra til ytterligere essensialisering av konflikter – altså at konflikter omdefineres til å dreie seg om hvem motpartene er, ikke om mer håndfaste goder og ressurser som man kan forhandle om. Hvis man bringer trosfrihet inn som en mulig løsning på en konflikt, legger man også implisitt opp til religionskonflikt som årsak, noe som ofte ikke er tilfellet. Helt grunnleggende er den langsiktige løsningen på dette i Myanmar nøytralt og inkluderende statsborgerskap, ikke økt vektlegging av identitetsmarkører som skiller befolkningen.

Den skarpe kontrasten mellom oppfatningen av rohingyakrisen internt i Myanmar og hos internasjonale aktører har skapt en følelse av at landet blir motarbeidet og misforstått. En overtydelig trosfrihetsagenda vil kunne forsterke denne «beleiringsmentaliteten» ytterligere. Det kan raskt gi et inntrykk av at rohingyaenes sak, og muslimers trosfrihet, er en utenlandsk agenda. Buddhister kan føle seg truet av at noen utenfra forteller dem hva «god» religion er<sup>18</sup>, særlig når dette knyttes til muslimers rettigheter. Inntrykket av at trosfriheten er en vestlig, imperialistisk agenda, styrkes ved at mye aktivisme drives fra USA og Europa gjennom kristne organisasjoner. Det er en stor utfordring i Myanmar å støtte progressive stemmer som kritiserer myndighetene i rohingyas spørsmålet, uten å bekrefte bildet av at internasjonale krefter står mot Myanmar og buddhismen. Når enkelte aktører bringer en internasjonal agenda, som trosfrihetspolitikken, inn i en nasjonal og lokal kontekst, vil den uunngåelig også bli tolket og omformet innenfor denne konteksten. I Myanmar betyr det at trosfrihetskampanjen kan forsterke motsetningene mellom muslimer og buddhister, ved at buddhister føler seg truet av en agenda som nå går inn for å beskytte muslimer. Dessuten har den internasjonale trosfrihetskampanjens retorikk blitt plukket opp av lokale buddhister, slik at buddhisters ønske om beskyttelse mot islam har blitt ikledd et trosfrihetsspråk.<sup>19</sup>

I arbeidet med å sikre minoriteters rettigheter bør agendaen være bred og inkluderende på minst tre måter: For det første er **et mer nøytralt rettighetsspråk**, med vekt på ikke-diskriminering bredt, antakelig **en bedre strategi enn en eksplisitt trosfrihetsagenda**. For eksempel kan man ta opp temaer som rett til morsmålsundervisning og innflytelse på læreplaner. Før eller senere er det dessuten

avgjørende at statsborgerskapsloven i Myanmar diskuteres, men dette er på det nåværende tidspunktet svært sensitivt, også blant landets øvrige minoriteter, som ser en viss beskyttelse i å stå på den godkjente listen over etniske grupper. En slik diskusjon må komme innenfra, gjerne fra andre minoritetsrepresentanter eller aktivister som viser at den burmesiske formen for statsborgerskap er problematisk for langt flere enn rohingyaene. For det andre bør internasjonale aktører legge vekt på **minoritetsvern også i arbeid på områder som ikke opplagt er direkte knyttet til menneskerettigheter**. I politisk og økonomisk utviklingsarbeid i Myanmar må nærmest alle tiltak forstås i lys av flere tiår med krig og konflikt, og for eksempel kan ressursutnyttning eller infrastruktur i praksis ha store konsekvenser for sårbare minoriteter. Det er avgjørende å forstå totaliteten i minoritetenes situasjon. Søkelys på trosfrihet eller andre minoritetsrettigheter må ikke komme som erstatning for forståelse for bredden i minoritetenes krav og behov. For det tredje må man ha et særlig **blikk for problemer som vil oppstå for nye minoriteter**, minoriteter uten territorialkrav, eller «minoriteter innad i minoritetene», dersom Myanmar etter hvert utvikles som føderalstat. En slik statsløsning vil sementere etnisitet som det styrende politiske prinsippet, og vil gjøre en rekke grupper utenfor de største etniske gruppene eller etniske elitene svært utsatt.

### *Tiden fram mot valget i 2020 innebærer stor risiko for eskalering av antimuslimske kampanjer.*

Når det gjelder muslimhat generelt, og rohingyaenes situasjon spesielt, er det vanskelig å se hvordan en eksplisitt trosfrihetsagenda kan løse noe for øyeblikket. For rohingyaene er det helt andre, grunnleggende behov som må dekkes, og for muslimer for øvrig er det avgjørende at religion ikke politiseres ytterligere. Samtidig er det avgjørende å forhindre ytterligere muslimhat fram mot 2020-valget. Det kan være bedre å knytte dette til bekjempelse av for eksempel hatretorikk enn å gjøre det til et spørsmål om trosfrihet. Her må respekterte buddhistiske munkar spille en rolle, ved å vise hvordan man kan beskytte buddhismen uten å angripe muslimer.<sup>20</sup> Det er i alle tilfeller en stor risiko for at valgkampen i 2020 på nytt vil bli brukt til å mobilisere mot muslimer, og i denne fasen kan Myanmar muslimer bli svært utsatt. Mange muslimer opplever allerede sterk og eskalerende diskriminering.

## Veien videre

Det er ingen grunn til optimisme hva gjelder rohingyaenes situasjon i Myanmar. Myndighetene har ikke noe ønske om å sikre deres rettigheter i form av statsborgerskap. Til nå har ingen aktører øvet tilstrekkelig press for å endre denne politikken. Ufrivillig repatriering av flyktningene er svært risikabelt. Mange rohingyalandsbyer i Rakhine er nå jevnet med jorden og overdratt til buddhister, og returnerte rohingyaer vil måtte bo i nybygde interneringsleirer på ubestemt tid.<sup>21</sup> For muslimer for øvrig vil tiden fram mot valget i 2020 innebære stor usikkerhet og risiko for eskalering av antimuslimske kampanjer.

Flere faktorer kan imidlertid endre dynamikken. Blant Myanmar naboland vil Kinas rolle være avgjørende. Kina har til nå holdt sin beskyttende hånd over Myanmar militære, og Myanmar har en geopolitisk viktig posisjon for Kina. Det er imidlertid rimelig å tro at det er pinlig for Kina å samarbeide så tett med et land som er under etterforskning for forbrytelser mot menneskeheten og folkemord. Dersom Kina mister tålmodigheten med Myanmar militære, kan bildet endre seg. Det er også visse tegn til endring av debatten i ASEAN-landene. Toppmøtet i november 2018 pekte mot sterkere kritikk av Myanmar, basert på en erkjennelse av at situasjonen er pinlig og uholdbar for regionen. Om dette vil få reelle konsekvenser, gjenstår å se.

Det ser nå ut til at Facebook har innsett alvoret i at plattformen har blitt brukt for å propagandere for forbrytelser mot menneskeheten, kanskje også folkemord. Facebook har blant annet stengt flere kontoer knyttet til Myanmar militære, og det er grunn til å håpe at plattformen ikke i like stor grad vil kunne bli brukt til å spre muslimhat fram mot 2020. Det er imidlertid store utfordringer knyttet til å kontrollere Facebook i Myanmar, og det er grunn til å minne om at mye av den antimuslimske kampanjen har foregått gjennom mer tradisjonelle kanaler.

En siste faktor som er avgjørende for rohingyaenes skjebne, er selvsagt Bangladeshs politikk. Bangladeshiske myndigheters beslutning om å åpne grensene for rohingyaene i 2017 var avgjørende for å få hundretusener av mennesker i relativ sikkerhet. Men flyktingleirene utgjør en enorm belastning for Bangladesh, som ikke ønsker å beholde rohingyaene i landet, og som ikke har gitt dem flyktningsstatus. Det er avgjørende at internasjonale aktører avhjelper belastningen for Bangladesh, slik at rohingyaene ikke presses tilbake til ulevelige forhold i Myanmar.

## Fotnoter

- 1 Mange ledere av etniske grupper ønsker ikke å bruke begrepet «minoriteter», men foretrekker heller «etniske nasjonaliteter» eller «etniske nasjonale grupper», begreper som gjerne oppfattes som mer likeverdige, og å reflektere politisk status som etnisk nasjon. Se Ashley South og Marie Lall, «Introduction,» i *Citizenship in Myanmar. ways of Being in and from Burma*. Red. Ashley South og Marie Lall (Singapore: ISEAS Publishing, 2018), 3. Minoritetsbegrepet brukes her allikevel, i tråd med internasjonal begrepsbruk rundt minoriteters rettigheter, jf. FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter art. 27.
- 2 «Burma» og «Myanmar» kan brukes om hverandre, men stadig flere bruker nå Myanmar. I denne teksten brukes «Burma» i historiske beskrivelser som omhandler tiden da landet faktisk hadde dette navnet, og er ikke uttrykk for en aksept av det daværende regimet eller deres handlinger.
- 3 Adam Burke et al., «The Contested Areas of Myanmar. Subnational Conflict, Aid, and Development.» (The Asia Foundation, 2017), 17-22.
- 4 Susan Hayward og Matthew J. Walton, «Advancing Religious Freedom and Coexistence in Myanmar: Recommendations for the Next U.S. Administration,» *The Review of Faith & International Affairs* 14, no. 2 (2016): 68.
- 5 Spørsmålet om minoriteter innad i minoritetene var et hovedtema på en workshop som HL-senteret og Minoritetsnettverket arrangerte i Yangon 10. februar 2018.
- 6 De største gruppene nest etter bamarer, er shan (9 %), karen (7 %) og rakhine (4 %). «The World Factbook: Burma,» CIA, [www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bm.html](http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bm.html).
- 7 Burke et al., «The Contested Areas of Myanmar. Subnational Conflict, Aid, and Development,» 13.
- 8 Her unngås begrepet «demokratisering», ettersom dette gir sterke assosiasjoner til prosesser i land som har oppnådd relativt godt konsoliderte liberale demokratier.
- 9 «Report of the detailed findings of the Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar (A/HRC/39/CRP.2).» (Human Rights Council, 2018), 175 flg.
- 10 Matt Schissler, Matthew J. Walton, og Phyu Phyu Thi, «Reconciling Contradictions: Buddhist-Muslim Violence, Narrative Making and Memory in Myanmar,» *Journal of Contemporary Asia* 47, no. 3 (2017); Matthew J. Walton og Susan Hayward, «Contesting Buddhist Narratives: Democratization, Nationalism and Communal Violence in Myanmar.» (East-West Center, 2014).
- 11 Nick Cheesman, «Introduction: Interpreting Communal Violence in Myanmar,» *Journal of Contemporary Asia* 47, no. 3 (2017): 337.
- 12 Iselin Frydenlund, «Religious Liberty for Whom? The Buddhist Politics of Religious Freedom during Myanmar's Transition to Democracy,» *Nordic Journal of Human Rights* 35, no. 1 (2017); «The birth of Buddhist politics of religious freedom in Myanmar,» *Journal of Religious and Political Practice* 4, no. 1 (2018). Det er viktig å presisere at den muslimske demografiske «trusselen» ikke finner støtte i befolkningstall, som viser at den muslimske andelen av befolkningen kun har økt marginalt fra folketellingen i 1973 til den i 2014 (fra 3,9 til 4,3 %), se South og Lall, «Introduction,» 8.
- 13 Gerry van Klinken og Su Mon Thazin Aung, «The Contentious Politics of Anti-Muslim Scapegoating in Myanmar,» *Journal of Contemporary Asia* 47, no. 3 (2017).
- 14 Det hører selvsagt med til historien at det nå eksisterer en rohingyamilit, som har utført angrep på burmesiske sikkerhetsstyrker. Denne gruppen utgjør imidlertid en marginal trussel sammenliknet med andre konflikter i landet, og i lys av hærens overlegne makt.
- 15 Paul Mozur, «A Genocide Incited on Facebook, With Posts From Myanmar's Military,» *New York Times*, 15 October 2018.
- 16 «Report of the detailed findings of the Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar (A/HRC/39/CRP.2),» 179 flg.
- 17 Ibid., 353 flg.
- 18 En sentral kritikk av den internasjonale trosfrihetsagendaen er framført av Elizabeth Shakman Hurd, «Politics of religious freedom in the Asia-Pacific: an introduction,» *Journal of Religious and Political Practice* 4, no. 1 (2018).
- 19 Iselin Frydenlund, «The birth of Buddhist politics of religious freedom in Myanmar,» ibid.
- 20 Matthew J. Walton, «Misunderstanding Myanmar's Ma Ba Tha,» *Asia Times*, 9 June 2017.
- 21 Human Rights Watch, «Burma: Scores of Rohingya Villages Bulldozed,» <https://www.hrw.org/news/2018/02/23/burma-scores-rohingya-villages-bulldozed>.

## Forfatteren

Ellen E. Stensrud er seniorforsker på HL-senteret. Hun koordinerer et prosjekt om menneskerettighetsbrudd mot minoriteter, med særlig fokus på Myanmar. Prosjektet er finansiert av Utenriksdepartementet.

## Om prosjektet

For mer informasjon om dette prosjektet, se [www.hlsenteret.no/english/research/Minorities/minority-protection-and-mass-atrocity-prevention/index.html](http://www.hlsenteret.no/english/research/Minorities/minority-protection-and-mass-atrocity-prevention/index.html)

**Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter** er et forsknings-, dokumentasjons- og formidlings-senter med søkelys på Holocaust og andre folkemord, og på minoriteters vilkår i moderne samfunn.



**HL-SENTERET**

Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter