



Glemte konflikter: Myanmar

Norges Fredslag

Post@fredslaget.no

Introduksjon

Det er ikke nødvendigvis gitt at Myanmar passer inn i et prosjekt om glemte konflikter. Vi valgte likevel å inkludere landet, av ulike grunner. For det første har mye av mediedekningen av landet det siste året handlet om politisk utvikling og valg. Når konflikt har vært tema, har det stort sett omhandlet den forferdelige behandlingen av Rohingya-befolkningen, og den flyktningestrømmen dette har skapt, og ikke de andre konfliktene som fortsatt raser i landet. For det andre har regjeringen, i Statsbudsjettet for 2017, definert Myanmar som et post-konfliktland. Vi mener dette er langt fra sannheten, da konflikten i flere deler av landet er, og lenge har vært, eskalerende. Med dette som bakgrunn mente vi det var gode grunner til å inkludere Myanmar i prosjektet.

Bakgrunn

Etter å ha tatt makten i et kupp i 1962 innførte en militærjunta ledet av general Ne Win en ettpartistat i Burma. Landet fikk i 1974 navnet Den sosialistiske republikken Burma, med Burma's Socialist Programme Party som styrende, og eneste tillatte, parti. Partiet ble avsatt i et nytt militærkupp i 1988, da alle ministerposter ble fordelt mellom militære offiserer i det for anledningen etablerte rådet State Law and Order Restoration Council. I 1989 endret juntaen landets offisielle navn til Myanmar.

I 2015 ble det for første gang på 50 år arrangert frie valg i landet, og opposisjonspartiet National League for Democracy, med Aung San Suu Kyi i spissen, gikk seirende ut. Våren 2016 ble U Htin Kyaw landets første sivile president siden 1962, med Aung San Suu Kyi, som i følge grunnloven ikke kan bli president, som utenriksminister.

Til tross for den pågående demokratiseringsprosessen har imidlertid landets væpnede styrker, Tatmadaw, beholdt mye av sin tidligere makt. 25 % av setene i parlamentet er forbeholdt militæret, og grense-, innenriks- og forsvarsdepartementet er under militær kontroll. Det betyr altså at landets væpnede styrker er utenfor sivil demokratisk kontroll.

De reserverte setene i parlamentet gir i tillegg militæret makt til å blokkere grunnlovsendringen som er nødvendig dersom dagens sentraliserte politiske system skal erstattes med et mer desentralisert føderalt system, som er målet mange av de væpnede etniske gruppene kjemper for. Så langt har ikke hæren vist interesse for å tillate en slik grunnlovsendring.

Konfliktene

I rundt 60 år har flere titalls væpnede ikke-statlige grupper kjempet mot Myanmar's sentralmyndigheter, først og fremst for større grad av autonomi. Kampene som har pågått siden slutten av 2016 er de kraftigste i landets nordlige regioner siden 1980-tallet.

Store deler av landets periferi er preget av en manglende følelse av tilhørighet til staten Myanmar. Etniske minoriteter kjemper mot marginaliseringen og undertrykkingen de har blitt utsatt for gjennom flere tiår. Minoritetsgrupper utgjør omtrent 1/3 av landets befolkning, og mange av disse bor i fjellområder og langs grensene mot Kina, Thailand og Bangladesh. Etniske grupper, inkludert væpnede grupper, har lenge kjempet for politiske og økonomiske rettigheter og selvbestemmelse, som de mener best vil ivaretas i en føderal union. Et slikt politisk system vil i større grad åpne for politisk og kulturell autonomi, og gi minoritetene større kontroll over økonomiske ressurser i sine områder.



Glemte konflikter: Myanmar

Og her ligger en viktig del av problemet. Mange av disse områdene er rike på ressurser som tømmer, vannkraft og mineraler, ressurser som sentralregjeringen og Tatmadaw nødig vil si fra seg kontrollen over.

Blant disse ressursene finner vi blant annet jade.

Verdens dyreste jade utvinnes i delstaten Kachin, og denne selges årlig for verdier som tilsvarer nesten halvparten av landets BNP. En svært liten andel av disse pengene kommer befolkningen til gode. De som først og fremst tjener på jadeutvinningen er militære eliter, narkotikaligaer og stråselskaper med bånd til personer i statsapparatet. Svært mange offiserer med bakgrunn fra militærjuntaen er involvert i industrien, og Tatmadaw har egne selskaper, Myanmar Economic Holdings Limited og Myanmar Economic Corporation, som blant annet utvinner jade. Inntektene brukes angivelig i kampen mot Kachin Independence Army (KIA), den væpnede grenen av Kachin Independence Organisation, som også er blant de væpnede gruppene som tjener penger på gruvedriften. Stråselskaper som Asia World og Ever Winner, med bånd til narkotikalligaer, mediaselskaper og Myanmar bankvesen, tjener også godt på jadeutvinning. De kreftene som tjener på gruvedriften i Kachin, inkludert sterke krefter innad i militæret, vil tape stort på en fredsavtale, spesielt en avtale som åpner for sterkere lokal kontroll over ressurser. Som en av KIAs viktigste inntekskilder er kampen om jade også en strategisk viktig prioritet for opprørerne.

Illegal tømmerhogst forekommer også i mange områder, og Tatmadaw og lokale militser har vært involvert i smugling av tømmer over grensen til Kina. Stråselskaper kontrollert av folk i den politiske eliten tjener også godt på tømmerhandelen. Flere journalister og aktivister som har prøvd å undersøke disse forbindelsene har blitt drept. I 2014 fullførte Kina byggingen av en gassledning som transporterer gass fra Myanmar Arakan-kyst til sørvestlige deler av Kina. Året etter ble konstruksjonen av en parallell oljerørledning, som transporterer olje fra Midtøsten til samme område, fullført. Dette er en svært viktig ressurs for en energitørst kinesisk økonomi. Men rørledningene går gjennom de konfliktrammede delstatene Kachin, Shan og Rakhine, og er her et vitnesbyrd på hvordan landets ressurser sendes bort fra

lokalsamfunn som har behov for dem. Lokalbefolkningen her har reagert med sinne på mangelfull kompensasjon for eksproprierte landområder, og manglende tiltak for å beskytte miljøet rundt rørledningene.

Kobbergruver og vannkraftprosjekter er andre eksempler på utnyttning av ressurser som svært ofte ikke kommer lokalsamfunn til gode, og som dermed kan bidra til å styrke konflikten mellom sentrum og periferi.¹

I tillegg er narkotika en integrert del av konflikt-dynamikken i deler av Myanmar. I 2015 viste undersøkelser at Myanmar var verdens nest største produsent av heroin, etter Afghanistan, og i tillegg produseres det store mengder metamfetamin i landet. Kachin er blant statene med en svært høy produksjon av narkotiske stoffer. KIA skal ha kjempet mot denne produksjonen i flere år, mens militæret lar militser og grensevakter dyrke og produsere fritt. Det antas også at embetsmenn langt opp i statsapparatet tjener godt på narkotikproduksjonen, og det er mye som tyder på at andre militære aktører, inkludert ikke-statlige, også er involvert i produksjon og smugling av narkotika.²

Mange av de væpnede gruppene i Myanmar mottar våpen fra Thailand, mange av disse med opprinnelse i Kambodsja. Mens store mengder våpen blir værende i Myanmar, sendes også mye videre til væpnede grupper i India. Det er også en våpenfabrikk i Kachin, som forsyner opprørsgrupper lokalt og i andre delstater og land.

Rakhine

Konflikten i Myanmar Rakhine-stat passer trolig dårlig inn i et prosjekt med fokus på glemte konflikter, men bør likevel nevnes som del av en større helhet. Konflikten i delstaten har røtter tilbake til slutten av 1940-tallet, og myndighetenes tilnærming har blitt stadig mer

¹ <https://www.globalwitness.org/jade-story/>, intervju med

² Intervju med anonyme kilder i Yangon.
<http://www.aljazeera.com/indepth/features/2016/12/drugs-bullets-myanmar-161220064632150.html>



Glemte konflikter: Myanmar

militarisert, spesielt etter at en opprørsgruppe angrep en grensepost 9. oktober 2016. 9 grensevakter ble drept i angrepet, som ble utført av en ny væpnet gruppe, Harakah al-Yaqin.

Det er liten tvil om at utviklingen mot slutten av 2016 representerer en eskalering av konflikten med alvorlig innvirkning på muligheten for fred og stabilitet i delstaten. Harakah al-Yaqin skal være ledet av en gruppe Rohingya i Saudi-Arabia, og geriljasoldatene har internasjonal trening og erfaring. Gruppen har angivelig bred støtte i deler av Rakhine, og tilgang til økonomiske midler og flere hundre lokale rekrutter. For en befolkning som tradisjonelt har vist motstand mot bruk av vold kan dette representere et svært viktig skille, et resultat av marginalisering og angrep på deres rettigheter over lang tid. Myndighetenes militariserte respons, med det som klart framstår som uproporsjonal bruk av makt og brutale overgrep, risikerer å radikaliserer befolkningen ytterligere.³ Mens gruppen har brukt religion for å legitimere sin kamp, er det foreløpig lite som tyder på at kampen er religiøst motivert. Rohingya-befolkningens rettigheter og autonomi står derimot i sentrum for gruppen, og den har dermed store likheter med andre etniske væpnede grupper i Myanmar. Dessverre har utviklingen i Rakhine ført til frykt i deler av buddhist-befolkningen for en bredere radikaliserer av den muslimske befolkningen. Denne frykten er trolig ikke fundert i reelle forhold, men frykten bidrar til å redusere rommet for en politisk løsning på den pågående konflikten betraktelig.

I regionalt perspektiv kan behandlingen av Rohingya-befolkningen føre til større etnisk og religiøs spenningsnivå i Sørøst-Asia. FN har mottatt rapporter om at Myanmar kan ha planer om å utvise hele Rohingya-befolkningen fra landet, og dette vil etter alt å

dømme påvirke forholdet til naboland og det internasjonale samfunnet i negativ retning.⁴

Kachin

Under en fredskonferanse arrangert av Myanmar's væpnede styrker i oktober 2015 signerte tre væpnede grupper og fem mindre etniske grupperinger bestående av sivilsamfunnsorganisasjoner en våpenhvileavtale som myndighetene betegnet som landsomfattende. Det var imidlertid en sannhet med svært store modifikasjoner. De væpnede gruppene som i dag kjemper i de nordlige delene av Kachin-staten og de nordøstlige delene av Shan-staten signerte ikke avtalen, og totalt er det beregnet at minst 20 væpnede grupper nå er aktive i landet (mindre militser ikke inkludert).⁵ I Kachin er det KIA som er den største, med rundt 10 000 soldater i fem brigader.

Kachin-staten har vært rammet av harde kamper siden 2011, da en 17 år lang våpenhvile brøt sammen. Mot slutten av 2016 valgte gruppene her å gå til angrep på regjeringshæren, angivelig for å forsvare seg, og så langt er rundt 120 000 mennesker fordrevne som følge av de påfølgende kampene. Den såkalte Northern Alliance, bestående av de væpnede gruppene KIA, Ta'ang National Liberation Army (TNLA), Arakan Army (AA), og Myanmar National Democratic Alliance Army (MNDAA) ønsker, som mange andre etniske væpnede grupper, opprettelsen av en føderal union, mens regjeringen først og fremst fokuserer på våpenhvile.

Noen av disse gruppene mottar angivelig midler gjennom kontoer i kinesiske banker, og noen analytikere mener grupper mottar kinesisk støtte for å sikre Kina en kanal for å legge press på myndighetene i Yangon.⁶

Shan

⁴ <http://time.com/4700592/myanmar-un-council-rohingya-inquiry/>

⁵ <http://www.atimes.com/article/no-peace-sight-myanmar/>

⁶ Intervju med anonyme kilder tilknyttet sivilsamfunn og næringsliv i Myitkyina, januar 2017.

³ <https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/myanmar/283-myanmar-new-muslim-insurgency-rakhine-state>



Glemte konflikter: Myanmar

Shan-staten er hjem for 7 større etniske væpnede grupper, og kun to av disse signerte våpenhvilen i 2015. Det er imidlertid fortsatt kamper i delstaten, som i all hovedsak har pågått siden 2015, da Myanmar National Democratic Alliance Army angrep hæren for å gjenerobre områder gruppen tidligere hadde under sin kontroll. De siste månedene har volden eskalert også her, og kampene i mars 2017 er de hardeste siden februar 2015. Blant annet har landsbyer blitt beskyttet med artilleri og angrepet med kamphelikoptere. Blant gruppene som kjemper i Shan finner vi mange av de samme medlemmene av Northern Alliance som er aktive i Kachin. Kampene har medført store sivile lidelser, og stadig flere mennesker flykter fra de konfliktrammede områdene langs grensen mot Kina. Kina har svart med å sende store mengder flyktninger ut av landet tilbake til de konfliktrammede områdene.

Konflikthåndtering

Det har vært utallige runder med samtaler mellom myndighetene og ulike væpnede grupper, inkludert i 1958, 1963, 1980, seint på 80-tallet, og tidlig på 90-tallet. Disse samtalene medførte forsøk på rehabilitering og omgjøring av væpnede grupper til lokale militser underlagt myndighetene. Gruppens ledere ble også ofte forsøkt kjøpt med lukrative forretningsavtaler. Det seneste dialoginitiativet ble lansert av den demokratisk valgte regjeringen i 2015. Myndighetene krever at etniske væpnede grupper signerer en våpenhvileavtale før diskusjoner om regional autonomi settes i gang. Det har blitt inngått avtaler med 8 væpnede grupper, mens flere grupper har nektet å signere eller blitt ekskludert fra prosessen av myndighetene. I august 2016 publiserte en rekke væpnede grupper en liste med 8 krav, blant annet om en landsomfattende unilateral våpenhvile erklært av regjeringen, med påfølgende samtaler om opprettelsen av en føderal union. Dette har vært disse gruppens krav i mange år. Representanter for de etniske gruppene har pekt på utallige brutte løfter fra myndighetenes side, og krever derfor garantier og merkbare endringer før de er villige til å diskutere en våpenhvile. Et annet krav er at flere av de etniske gruppene blir inkludert i prosessen.

Det militære partiet USDP krever at grupper som ikke har signert våpenhvileavtalen klassifiseres som terrorister, av de fleste ansett som et påskudd for bruk av hardere militære midler fra Tatmadaws side.

Et samtalemøte ble gjennomført i februar 2017, en del av Aung San Suu Kyi Pagalong 21-initiativ⁷, men de intense kampene som raser nord i landet bidro til å gjøre det vanskelig å komme fram til en avtale mellom partene. Etter møtet uttalte de 7 etniske gruppene United Wa State Army, Kachin Independence Army, Ta'ang National Liberation Army, Arakan Army, Myanmar National Democratic Alliance Army, Shan State Army-North og National Democratic Alliance Army, at de ikke var interessert i å signere en fredsavtale, men ville nedsette en kommisjon som skulle utarbeide en ny tilnærming til fredsprosessen. I uttalelsen krevde gruppene også opprettelsen av en føderal union, og en stans av den militære offensiven i de etniske områdene.

Manglende vilje til kompromiss, framfor alt fra myndighetenes side, framstår som en viktig årsak til mangelen på framgang i arbeidet for en politisk løsning. I tillegg ble det etter valget i 2015 innsatt nye personer i stillingene tilknyttet fredssamtalene, og relasjoner må bygges opp fra bunnen av, noe som tar tid. Samtidig har fredsprosessen fått mindre ressurser, og eskalerende militære angrep bidrar til redusert tillit til denne. Representanter for sivile myndigheter har også uttalt offentlig at konflikten som pågår i deler av landet bør løses militært, en holdning som vitner om begrenset interesse for dialog og forhandlinger.⁸

Mange deler av sivilsamfunnet i landet mangler tro på at fredsprosessen, i sin nåværende form, vil føre til varig fred i landet. Myndighetenes holdning vil gjøre det vanskelig for mange av de væpnede gruppene å signere,

⁷ Inspirert av avtalen hennes far Aung San signerte med representanter for Kachin-, Shan-, og Chin-befolkningen i februar 1947, som åpnet for uavhengighet fra Storbritannia og opprettelsen av en føderal union.

⁸ Intervju med anonym kilde tilknyttet sivilsamfunnet i Myitkyina, januar 2017.



Glemte konflikter: Myanmar

da flere av de viktigste årsakene til konfliktene ikke adresseres. I tillegg åpner den formelle prosessen i svært liten grad for reell innflytelse for sivilsamfunnet. Det stilles spørsmålsteget ved hvorfor et land som Norge velger å støtte en så lite inkluderende prosess økonomisk. En fredelig løsning er, i følge sivilsamfunnet, avhengig av dialog, tillitsbygging, en større rolle for det internasjonale samfunnet (som forhandler, og som observatør) og en mer begrenset politisk rolle for Tatmadaw.⁹ Samtidig er det trolig en mer pragmatisk innstilling blant lokale aktører, som ikke nødvendigvis forventer rask endring over natten. På den andre siden står representanter for det internasjonale samfunnet, som kanskje har investert økonomisk og politisk i fredsprosessen og ser den som et prestisjeprojekt, som kan framstå som mer opptatt av rask framgang.¹⁰

Sivilsamfunnet lar seg imidlertid ikke stanse av manglende framgang i den myndighetsstyrte prosessen. Civil Society Forum er en uformell mekanisme utenfor den offisielle fredsprosessen, etablert av sivilsamfunnet, som blant annet bidrar til å skape rom for dialog mellom de ulike partene.

I tillegg har initiativer for interreligiøs dialog, blant annet tilknyttet Judson Research Center ved Myanmar Institute of Theology, gjort viktig arbeid for dialog mellom etniske og religiøse grupper. Det er også eksempler på at hæren har kalt inn organisasjoner for å forhandle direkte med væpnede grupper, for eksempel Peace Talk Creation Group, som ved forskjellige anledninger har blitt bedt om å forhandle direkte med KIA.

Civilian Ceasefire Monitoring-Kachin er en koalisjon av sivilsamfunnsaktører som arbeider med våpenhvile-observasjon. Denne mekanismen forebygger konflikt, driver med holdningsskapende arbeid, gir opplæring i våpenhvileobservasjon, menneskerettigheter og

humanitærrett, og arbeider for frigivelse av barnesoldater. Gruppen er ikke anerkjent som en offisiell del av fredsprosessen, og har alvorlige utfordringer knyttet til blant annet sikkerhet.¹¹

Da Aung San Suu Kyi tiltrådte som Myanmar de facto øverste politiske leder hadde mange, inkludert etniske minoriteter i landet, svært høye forventninger til henne. I ettertid har også kritikken vært høylydt, da hun tilsynelatende har gjort lite eller ingenting for å stanse overgrepene som pågår i deler av landet, framfor alt mot Rohingya-befolkningen i Rakhine. Men samtidig er det viktig å huske på at Myanmar har et politiske system som fortsatt er preget av begrenset innsyn, og vi vet lite om hva som foregår i maktens kulisser. Det er mulig at Aung San Suu Kyi har så begrenset reell innflytelse over militæret at hun av strategiske grunner velger å ikke uttale seg kritisk om en situasjon hun ikke kan påvirke. Det er også mulig at hun vil unngå å trække på for mange militære tær, og heller prioriterer langsiktig stabilitet og reform. I tillegg er det utbredt negative holdninger til Rohingya-befolkningen i Myanmar, og støtteerklæringer for minoriteten kan gå ut over Aung San Suu Kyis politiske oppslutning. Mange mener likevel hun burde ha uttalt seg kritisk til Tatmadaws framferd mot Rohingyaene, og at hun har sviktet sin moralske plikt til å gjøre alt hun kan for å stanse overgrepene som pågår i deler av landet.

Regjeringshæren er under hærsjefens kontroll, og han har enormt stor innflytelse på landets sikkerhetspolitikk. Mangelen på demokratisk kontroll over de væpnede styrkene gjør Aung San Suu Kyis mandat, som fasilitator for fredsprosessen, svært komplisert all den tid hennes egne væpnede styrker er part i konflikten. Dette gjør det også mer utfordrende for væpnede grupper å forholde seg til sivile myndigheter. I tillegg har mange et inntrykk av at Aung San Suu Kyi i for stor grad prøver å detaljstyre fredsprosessen, framfor å delegere oppgaver

⁹ Intervjuer med anonyme kilder i Yangon, Myitkyina og Bangkok, i januar 2017.

¹⁰ Intervju med anonym kilde tilknyttet en internasjonal sivilsamfunnsorganisasjon i Yangon, januar 2017.

¹¹ Intervju med anonyme kilder tilknyttet sivilsamfunnet i Myitkyina, januar 2017.



Glemte konflikter: Myanmar

til andre, og ikke er spesielt mottagelig for konstruktiv kritikk, noe som kan bidra til manglende framgang.¹²

Hærens øverstkommanderende advarte tidligere i år om at de væpnede styrkene igjen kan ta politisk makt dersom landets situasjon krever det. Det er nok ikke trolig at vi vil se et militærkupp i nær framtid, men uttalelsen kan likevel ses som en advarsel om hva som kan komme dersom Tatmadaws interesser trues. Kilder har pekt på at hæren trenger å holde fredsprosessen gående, for å tiltrekke seg investeringer og bistand som kan styrke landets utvikling og muliggjøre en hardt tiltrengt modernisering av de væpnede styrkene. Samtidig vil militære ledere ikke ha en vellykket Aung San Suu Kyi, hvilket trolig betyr at de ikke vil ha en fred framforhandlet med henne i førersetet. Uansett er det liten tvil om at hun befinner seg i en vanskelig posisjon.

Likvideringen av U Ko Ni, mangeårig demokrati- og rettighetsaktivist og juridisk rådgiver for regjeringspartiet på flyplassen i Yangon i slutten av januar 2017, viser klart hva som kan skje med mer høyprofilerte moderate og reformvennlige forkjempere for toleranse. En antatt gjerningsperson ble arrestert på flyplassen, men mange i sivilsamfunnet antar at det var militæret som sto bak drapet.¹³

Overgrep mot sivilbefolkningen

Mange rapporter dokumenterer statlige sikkerhetsstyrkers bruk av noe som ligner på “four cuts”-strategien utviklet på 1960-tallet i dagens krigføring mot opprørsgrupper. Denne strategien innebærer å frata opprørerne tilgang til de fire mest nødvendige ressursene de trenger for å fortsette å kjempe, nemlig rekrutter, økonomiske midler, mat og etterretning. I praksis betyr dette avsperring av territorier gjennom militære operasjoner, en “calculated policy of terror” for å presse

sivilbefolkningen på flukt, ødeleggelse av landsbyer og konfiskering av varer som kan benyttes av opprørerne.¹⁴ Sivilbefolkningen utsettes for utenomrettslige henrettelser, voldtekt, tortur, konfiskering og ødeleggelse av eiendom, og forsvinninger. Hus har blitt brent med familier inne, og myndighetene har benyttet kamphelikoptre i angrep på landsbyer med store mengder sivile til stede. Den sivile regjeringen viser svært begrenset vilje til å holde militære offiserer eller soldater ansvarlige for de overgrepene de har begått, selv om dette har forekommet i et fåtall tilfeller. Det har stort sett skjedd i militære domstoler, med begrenset innsyn, og de skyldige har fått relativt milde dommer. Det finnes også eksempler på at hæren har betalt kompensasjon til ofres familier, uten å offisielt påta seg ansvar. Humanitær bistand til flyktninger holdes også tilbake, og sivile tvinges til å bevege seg gjennom konfliktsoner for å få tilgang til nødhjelp.¹⁵

I tillegg har myndighetene bevæpnet lokalsamfunn, framfor alt buddhistiske landsbyer, og opprettet lokale militser som en del av forsvaret mot væpnede grupper. I Rakhine, hvor hæren angivelig vurderer denne strategien, vil en slik respons styrker militariseringen og øke faren for at muslimske grupper, som så langt har unngått å angripe buddhistiske sivile, i økende grad vil se disse væpnede lokalsamfunnene som militære mål, med mer sekterisk vold som sannsynlig utfall.

Både statlige sikkerhetsstyrker og opprørsgrupper begår overgrep mot sivilbefolkningen. Men de fleste kilder peker på sikkerhetsstyrkene som den største overgriperen. Mens opprørsgrupper med begrensede ressurser stort sett fokuserer sine krefter på kampen mot Tatmadaw, skyter angivelig hæren i noen områder på alt

¹² Intervju med anonym kilde tilknyttet en internasjonal sivilsamfunnsorganisasjon i Yangon, januar 2017.

¹³ Samtaler med flere anonyme kilder i Yangon og Myitkyina, januar 2017.

¹⁴ <https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/myanmar/283-myanmar-new-muslim-insurgency-rakhine-state>

¹⁵ Intervju med anonym kilde tilknyttet en internasjonal sivilsamfunnsorganisasjon, Bangkok, januar 2017.



Glemte konflikter: Myanmar

som rører seg, og bruker en definisjon på militære mål som omfatter hele befolkninger.¹⁶

I Rakhine førte Harakah al-Yaqins angrep på en grensepost i oktober 2016 til storstilte og brutale gjengjeldelsesangrep fra myndighetenes side, inkludert drap på sivile, brenning av landsbyer og gjengvoldttekter.¹⁷ Situasjonen for befolkningen i delstaten har lenge vært prekær, men den siste tidens utvikling representerer uten tvil en ytterligere forverring. Påstander har blitt fremmet om at behandlingen av Rohingya-befolkningen i praksis er folkemord,¹⁸ og FN har uttalt at det som skjer i Rakhine trolig er en forbrytelse mot menneskeheten, og at påståtte overgrep må granskes.¹⁹ Aung San Suu Kyi har imidlertid sagt at hun ikke vil la eksterne granskere slippe inn i delstaten.

I Kachin har harde kamper i 2017 gjort at flere tusen mennesker som allerede hadde flyktet fra sine hjem igjen har måttet flykte fra flyktingeleirene de oppholdt seg i. Hærens offensiv mot KIA har gått hardt ut over sivilbefolkningen, og mange internt fordrevne har ikke tilgang til humanitærhjelp. Siden april 2016 har strengere reiserestriksjoner gjort det ulovlig for FN og internasjonale humanitære organisasjoner å distribuere nødhjelp i områder utenfor myndighetenes kontroll, i uttalt frykt for at slik bistand skal gå til opprørsgrupper. Det er satt opp offisielle stasjoner for distribusjon av nødhjelp, men bruk av disse vil i praksis bety at befolkningen i konfliktrammede områder må reise gjennom aktive konflikttlinjer for å få tilgang til

bistand.²⁰ I tillegg opplever flyktingene at leirene blir beskyttet av hæren, og det kommer stadig rapporter om at bruk av landminer tar livet av flyktinger og andre sivile. Fra før har rundt 100 000 mennesker flyktet fra hjemmene sine i Kachin og nordlige deler av Shan, etter at våpenhvilen her, som ble undertegnet i 1994, brøt sammen i 2011. I løpet av dene siste tidens eskalering har mange flyktinger krysset grensen til Kina, men de fleste av disse har blitt kastet ut av landet igjen.²¹

I Shan er både hæren og MNDAA ansvarlige for angrep mot sivile mål, og det har kommet rapporter om at hæren, både i Shan og andre steder, sender sivile foran seg som ”minesveipere”, som trækker på eventuelle miner og dermed gjør det trygt for militæret å manøvrere.²²

Norges rolle

Norge har vært involvert i Myanmar i mange år, både som fredsbygger, bistandsaktør og investor. Da fredsprosessen startet i 2012 bidro Norge, sammen med EU, Storbritannia, Australia, FN og Verdensbanken, til etableringen av Peace Donor Support Group, som skulle promotere bruk av midler til fredsbygging og utviklingsarbeid. I tillegg var Norge leder av Myanmar Peace Support Initiative. På det tidspunktet uttrykte en bred allianse av sivilsamfunnsgrupper og etniske minoriteter bekymring for at dette fredsarbeidet ikke i tilstrekkelig grad åpnet for engasjement fra sivilsamfunnet, ikke var bygget på inkluderende og godt organiserte konsultasjoner med lokalsamfunn og etniske grupper, og manglet fokus på mange av konfliktenes underliggende årsaker. I tillegg ble engasjementet kritisert for å starte på et for tidlig tidspunkt etter at våpenhvilen var innført, før det var etablert noen særlig

¹⁶ Intervju med anonyme kilder i Bangkok, Yangon og Myitkyina, januar 2017.

¹⁷ Intervju med anonym kilde tilknyttet en internasjonal sivilsamfunnsorganisasjon, Bangkok, januar 2017.

¹⁸ <https://www.policyforum.net/confronting-genocide-myanmar/>. Det er imidlertid uklart om de juridiske kriteriene for folkemord er oppfylt i dette tilfellet.

¹⁹

<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=56103#.WNEHqxCWBw->

²⁰ Intervju med anonym kilde tilknyttet en lokal sivilsamfunnsorganisasjon, Yangon, januar 2017.

²¹ Intervju med anonym kilde tilknyttet lokalt sivilsamfunn og næringsliv i Myitkyina, januar 2017.

²² Intervju med anonym kilde tilknyttet en lokal sivilsamfunnsorganisasjon, Yangon, januar 2017. Dette har ikke blitt bekreftet av andre kilder.



Glemte konflikter: Myanmar

grad av tillitt mellom partene. Det var også en utbredt oppfatning at Norges hovedfokus i sitt engasjement var med myndighetene, og at engasjementet ble brukt til å skape gode forhold for norske selskaper i Myanmar.²³

Fra 2016 har Norge gitt økonomiske midler til Joint Peace Fund, som , samt til implementeringen av Joint Ceasefire Monitoring Committee. Inntrykket blant alle aktører intervjuet er at det internasjonale samfunn, Norge inkludert, gjør lite eller ingenting for å legge press på Myanmar for å håndtere landets konflikter på en måte som i større grad tar hensyn til menneskerettigheter og sivilbefolkningens lidelser.²⁴

Myanmar har et stort behov for utbygging av infrastruktur og elektrisitetsforsyning, og Norges tette forhold til Thin Sein-regimet kan ha gitt norske investorer en fordelaktig posisjon i forhold til senere investeringer. Et av selskapene som har involvert seg i landet er norske SN Power, som driver et vannkraftprosjekt i Shan-provinsen som i skrivende stund er i utredningsfasen. SN Power hevder, etter kritikk fra Burmakomiteen, at de har foretatt konsultasjoner med lokalbefolkningen og andre relevante aktører i området, og kun registrert motstand mot prosjektet fra et par små miljøvernorganisasjoner. Selskapet hevder videre at prosjektet kan ha svært gode resultater for befolkningen i landet, i form av tilgang til rimelig, fornybar energi.²⁵ Det er imidlertid en del faktorer som gjør et slikt prosjekt kontroversielt, som påpekt av Burmakomiteen. Etniske grupper som Shan State Progress Party og Restoration Council of Shan State holder til i nærheten av det aktuelle vassdraget, og Myanmars hær innledet i 2016 en omfattende militær offensiv mot gruppene, og området er således preget av aktive kamphandlinger. Vannkraft er en ressurs som gjennom mange år har gått direkte til det sentrale maktapparatet, uten mye tanke på befolkningen i

området ressursen ble hentet fra, og slik er det fortsatt. Dersom utfallet av pågående diskusjoner rundt føderalisme og distribuering av ressurser blir mer eller mindre status quo, kan vannkraftutbygging fortsatt framstå som kontroversielt og virke konflikt drivende. Dersom utfallet blir en reform med større lokal kontroll over ressurser, kan denne typen prosjekter ha en mer positiv effekt. Mens vi venter på utfallet er det flere lokale organisasjoner og nettverk, med en relativt betydelig medlemsmasse, som har protestert mot utbyggingen.²⁶ Mer generelt er det også ikke uvanlig at økonomiske prosjekter trekker til seg sterkere militær tilstedeværelse, med de overgrep og fare for ytterligere konflikt dette fører med seg.

Norge har i tillegg hatt et utviklingsengasjement i Myanmar gjennom UD's Olje for utvikling-program siden 2014. Dette har av kilder blitt karakterisert som et prosjekt med gode intensjoner i forhold til arbeidet rundt lovgivning, men med begrenset evne til å sette sitt arbeid inn i et større ressursforvaltningsperspektiv, manglende vilje til å samarbeide med relevante lokale organisasjoner og manglende evne eller vilje til å se på mulige konflikt drivende effekter av virksomheten i sektoren programmet arbeider innenfor.²⁷

Utenriksdepartementet (UD) har i forslaget til statsbudsjett for 2017 klassifisert Myanmar som et post-konfliktland. UD har uttalt at Norge vil fortsette å støtte fredsprosessen økonomisk på samme nivå som tidligere, men at fokuset på Myanmar som et land i utvikling åpner for å gi støtte på flere ulike måter. En høystående FN-kilde i Yangon mente at den mest nærliggende årsaken til UD's klassifisering av Myanmar som et post-konfliktland trolig var for å gjøre det lettere å øke det norske økonomiske engasjementet i landet.²⁸

²³ Intervju med anonyme kilder tilknyttet internasjonale og lokale sivilsamfunnsorganisasjoner, Yangon, januar 2017.

²⁴ Intervjuer med anonyme kilder i Myanmar, januar 2017.

²⁵ [http://www.bistandsaktuelt.no/arkiv-](http://www.bistandsaktuelt.no/arkiv-kommentarer/2016/sn-power-svarer-pa-kritikk/)

[kommentarer/2016/sn-power-svarer-pa-kritikk/](http://www.bistandsaktuelt.no/arkiv-kommentarer/2016/sn-power-svarer-pa-kritikk/)

²⁶ <http://www.bistandsaktuelt.no/arkiv-kommentarer/2016/burmakomiteen-svarer-sn-power/>

²⁷ Intervju med anonyme kilder tilknyttet internasjonale sivilsamfunnsorganisasjoner, Yangon, januar 2017.

²⁸ Intervju med anonym kilde tilknyttet FN, Yangon, januar 2017.



Glemte konflikter: Myanmar

Dersom Norge forholder seg til Myanmar som et post-konfliktland kan dette medføre satsninger, prosjekter og tilnærminger som i beste fall er unyttige, i verste fall direkte skadelige. Selv i fredelige områder er situasjonen skjør, preget av mangel på stabilitet og tillit, og regjeringen kutter i støtten til fredsarbeid i landet. Norsk næringsliv skal lokkes til det nye åpne, fredelige, Myanmar, men uten en konfliktsensitiv tilnærming og utvikling som kommer lokalsamfunn til gode, kan investeringer og utbyggingsprosjekter medføre ytterligere konflikt.

Veien videre

Fortsatt fokus på dialog er eneste vei til en varig fred i Myanmar. Og denne dialogen må inkorporere diskusjoner rundt lokal kontroll over økonomiske ressurser dersom den skal legge grunnlaget for en bærekraftig løsning. Men dette skaper også utfordringer, da sterke krefter, både i landets økonomiske eliter, hæren, og andre deler av statsapparatet, nå tjener godt på landets naturressurser og ikke er interessert i en desentralisering av kontrollen over disse.

Fra det internasjonale samfunns side, er det, sett fra Myanmar's sivilsamfunns ståsted, viktig å legge press på myndighetene til å fokusere på fredelige politiske løsninger på landets konflikter, til tross for usikkerhet rundt hvorvidt dette har en effekt.²⁹ Som investorer er det også svært viktig å

Fra lokalt sivilsamfunns side er det ønskelig med mer internasjonal oppmerksomhet rundt det som skjer i Myanmar, og et forslag som har kommet opp er å sette inn internasjonale observatører i konfliktrammede områder. Det er imidlertid en løsning det er liten støtte for hos myndighetene, og det er også trolig at andre innflytelsesrike land, som Kina, vil være uinteressert i en slik observatørstyrke.³⁰

Myndighetene bør åpne for et sterkere samarbeid med sivilsamfunnet, både som en del av fredsprosessen, men også som en del av det viktige dialogarbeidet som bør skje på lokalt plan. Økende spenning mellom etniske og religiøse grupper gjør det svært viktig med omfattende forebyggende innsats.

Publikasjonen er utarbeidet med støtte fra UD.

²⁹ Intervju med anonym kilde tilknyttet internasjonal sivilsamfunnsorganisasjon, januar 2017.

³⁰ Intervju med anonyme kilder tilknyttet lokalt sivilsamfunn, Yangon og Myitkyina, januar 2017.