

Le rôle de l'ANASE dans la crise des réfugiés rohingyas

Richa Shivakoti

La crise des réfugiés rohingyas s'est transformée en crise régionale. Les membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) doivent renforcer leur coopération au niveau régional afin d'offrir une meilleure protection aux réfugiés de la région.

On estime que le Myanmar compte un million de Rohingyas, un groupe minoritaire musulman de l'État d'Arakan, qui n'est pas reconnu par les autorités comme l'un des 135 groupes ethniques du pays, si bien que ses membres ne disposent d'aucun document officiel et sont donc apatrides. Après avoir été la cible de violences à grande échelle par d'autres groupes de l'État d'Arakan mais aussi par le gouvernement en 2012 et en 2015, de nombreux Rohingyas ont été forcés de rejoindre un camp de PDI ou un pays voisin, où ils vivent dans des conditions effroyables. En 2016, le HCR, l'agence des Nations Unies pour les réfugiés, estimait que plus de 168 000 Rohingyas avaient fui le Myanmar depuis 2012¹ ; comme des violences ont de nouveau éclaté en août 2017, des centaines de milliers de personnes supplémentaires ont traversé la frontière pour rejoindre le Bangladesh.

Alors que la réponse de la communauté internationale face aux violences a été auparavant mitigée, les gouvernements cherchant avant tout à soutenir le fragile processus de réforme démocratique du Myanmar, différents milieux ont toutefois exprimé de vives critiques et souligné que le pays n'intervenait pas suffisamment pour protéger la population rohingya. Un rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits

de l'homme affirmait en 2016 que les violations des droits de l'homme des musulmans rohingyas donnaient à penser « que d'éventuels crimes contre l'humanité avaient été commis », si de tels actes « venaient à être établis par un tribunal »², tandis qu'un rapport particulièrement critique de l'International State Crime Initiative de l'année dernière a conclu que « les Rohingyas affrontaient les étapes finales du génocide »³. Plus récemment, Aung San Suu Kyi, leader de fait du Myanmar et lauréate du prix Nobel de la paix, a été largement critiquée par la communauté internationale pour l'absence de fermeté témoignée dans sa condamnation de la reprise des violences.

Une crise régionale

La responsabilité de protéger les droits des musulmans rohingyas incombe avant tout au gouvernement du Myanmar. Éviter le problème ou insister pour que le terme « Rohingya » ne soit pas utilisé car il est controversé ne constitue pas une position tenable. Premièrement, le gouvernement doit résoudre l'apatridie prolongée des Rohingyas puisque leur absence de citoyenneté les rend vulnérables à la discrimination et aux abus. En tant qu'État démocratique nouvellement reconnu, le Myanmar doit respecter les différentes

ethnicités et religions présentes sur son territoire, sans aucune discrimination systématique à l'encontre de l'un de ces groupes, quel qu'il soit. Les années de conflit et de violence dans l'État d'Arakan, couvertes par les médias en dépit du contrôle étroit qu'exerce le gouvernement sur la région, ont fini par éroder la bonne volonté de la communauté internationale. Alors que des musulmans rohingyas ont fui vers les pays voisins, le Myanmar ne peut plus répéter à qui veut l'entendre qu'il s'agit d'un problème interne, et doit au contraire travailler avec le Bangladesh et les membres de l'ANASE pour résoudre la situation.

En l'espace de cinq ans, la crise des Rohingyas s'est transformée en crise humanitaire à part entière, avec des répercussions à l'échelle régionale. Il s'agit là d'un test crucial pour l'ANASE, ses 10 États membres⁴ et ses institutions, qui met en lumière son absence de cadre politique et juridique pour traiter des questions relatives aux réfugiés. Parmi les nations de l'ANASE, deux seulement (les Philippines et le Cambodge) sont parties soit à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés soit à son Protocole de 1967. La Déclaration de l'ANASE sur la protection et la promotion des droits des travailleurs migrants, datée de 2007, porte uniquement sur les travailleurs migrants et ne mentionne ni les réfugiés ni les demandeurs d'asile.

Les souffrances des Rohingyas sont exacerbées par la réponse de plusieurs nations d'Asie du Sud-Est, qui ont refoulé en 2015 les bateaux transportant des milliers

de Rohingyas désespérés. Mais ce refus d'aider les réfugiés arrivant par bateau n'a fait qu'intensifier les pressions internationales et l'intérêt des médias, si bien que l'Indonésie et la Malaisie ont fini par autoriser ces personnes à rester provisoirement sur leur territoire. En conséquence, les trafiquants participant au transport des Rohingyas ont également été ciblés par plusieurs actions répressives. En mai 2015, les autorités thaïlandaises et malaisiennes ont découvert des fosses communes, probablement de Rohingyas, dans des camps abandonnés qui étaient utilisés pour la traite des personnes le long de leur frontière commune. En réaction, le Processus de Bali sur le trafic de migrants, la traite des êtres humains et la criminalité transnationale (qui regroupe 45 États membres) a reconnu la nécessité d'agir de manière urgente et collective pour combattre ces problèmes. Il a convenu d'établir un mécanisme qui accorderait aux deux coprésidents, l'Indonésie et l'Australie, l'autorité « d'organiser des consultations et, si nécessaire, de futures réunions pour discuter des questions urgentes liées à la migration irrégulière avec les pays touchés et intéressés, en réponse aux problèmes régionaux actuels ou aux futures situations d'urgence »⁵.

Un principe distinctif de la charte de l'ANASE est celui de la « non-interférence dans les affaires internes des États membres de l'ANASE »⁶. Malgré ce principe, sous l'effet de l'intensification des tensions régionales qui ont suivi la crise des réfugiés rohingyas, certains pays de majorité musulmane tels que la Malaisie et l'Indonésie

ont commencé à adopter une position plus ferme à propos de la protection des musulmans rohingyas. Bien que l'Indonésie ait affirmé que la crise des Rohingyas était un problème régional, elle s'est alignée sur le principe de non-intervention en soulignant qu'elle poursuivrait sa politique de « dialogue constructif » plutôt que d'exercer des pressions sur le Myanmar. En revanche, la Malaisie a condamné de vive voix le traitement des Rohingyas par le



Agence des Nations unies pour les migrations (OIM)

octobre 2017

www.fmreview.org/fr/ameriquelatine-caraibes

Myanmar : son Premier ministre, Najib Razak, a affirmé à l'occasion d'un rassemblement à Kuala Lumpur que « le monde ne pouvait pas assister à un génocide sans rien faire »⁷. Qui plus est, l'Organisation de la coopération islamique a également organisé une réunion ministérielle d'urgence à Kuala Lumpur en janvier 2017 pour parler de la situation, sur demande du gouvernement malaisien. La Malaisie a souligné que le sort des musulmans rohingyas était une préoccupation régionale, et a appelé l'ANASE à coordonner l'aide humanitaire et enquêter sur les atrocités dont ils auraient été victimes.

Sous l'effet d'une telle intensification des critiques régionales et internationales, le gouvernement du Myanmar a pris quelques mesures pour tenter d'apaiser les inquiétudes. Sur demande de la Malaisie, Aung San Suu Kyi a convié les ministres des Affaires étrangères de l'ANASE à une réunion spéciale informelle à Yangon, en décembre 2016, pour discuter des préoccupations de la communauté internationale vis-à-vis de la situation. Aung San Suu Kyi a expliqué que le Myanmar communiquerait des informations régulières sur la crise aux autres membres de l'ANASE et travaillerait éventuellement avec eux pour coordonner les efforts humanitaires. Le gouvernement du Myanmar a également autorisé plusieurs organismes médiatiques préalablement agréés à visiter Maungdaw, l'un des principaux sites du conflit. De plus, Aung San Suu Kyi a établi une commission consultative dans l'État d'Arakan, présidée par Kofi Annan et composée de six membres nationaux et de trois membres internationaux. Dans son rapport final publié en août 2017, cette commission recommande plusieurs mesures pour améliorer la mise en œuvre des responsabilités et trouver des solutions à long terme à l'apatridie prolongée de la communauté musulmane de l'État d'Arakan. Elle suggère également que le Myanmar pourrait améliorer ses relations bilatérales avec le Bangladesh, et que ces deux nations devraient faciliter le rapatriement volontaire des réfugiés du Bangladesh vers le Myanmar selon un mécanisme conjoint de vérification. Enfin, elle recommande au Myanmar de poursuivre son dialogue avec ses voisins de l'ANASE en les informant régulièrement des implications régionales et des dimensions plus générales de la situation dans l'État d'Arakan⁸.

Conclusion

La crise persistante des Rohingyas a montré à quel point la région était mal préparée pour faire

face à un tel mouvement de réfugiés d'un pays membre vers les autres. Les réunions organisées entre les États membres de l'ANASE pour discuter de la crise constituent un bon point de départ, mais il faut surveiller étroitement la situation si l'on veut que l'amélioration de la coopération régionale se traduise par une meilleure protection des réfugiés de la région. Les États membres doivent élaborer une politique relative aux réfugiés et aux demandeurs d'asile, incluant des directives quant aux mesures à prendre lorsque les problèmes internes de l'un d'entre eux provoquent la fuite de populations vers les pays voisins. Une telle politique, approuvée par l'ensemble des États membres de l'ANASE, contribuerait également à apaiser tant la montée des oppositions que toute tension ethnique ou religieuse future entre les États. Tout éventuel conflit futur peut être résolu par l'entremise de la Commission intergouvernementale des droits de l'homme de l'ANASE, mais cet organe doit être renforcé dans la mesure où il ne dispose d'aucun mandat de protection ou d'enquête. L'ANASE ne dispose toujours pas d'une Cour des droits de l'homme pour interpréter et appliquer sa propre Déclaration des droits de l'homme, un autre aspect auquel il faut également remédier si l'on veut assurer la protection des réfugiés de la région, y compris des Rohingyas.

Richa Shivakoti rshivakoti@gmail.com

Candidate de doctorat à la Lee Kuan Yew School of Public Policy, Université nationale de Singapour
<https://lkyspp.nus.edu.sg/>

1. UNHCR (2016) Mixed Movements in South-East Asia 2016. www.refworld.org/pdfid/590b18a14.pdf
2. *Situation des droits de l'homme des musulmans rohingyas et d'autres minorités au Myanmar*, Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, 29 juin 2016 <http://bit.ly/OHCHR-Rohingya-2016>
3. Green P, Macmanus T et de la Cour Venning A (2015) *Countdown to Annihilation: Genocide in Myanmar*, International State Crime Initiative <http://bit.ly/ISCI-Countdown-Myanmar-2015>
4. Les États membres de l'ANASE sont le Brunéi Darussalam, le Cambodge, l'Indonésie, la RDP lao, la Malaisie, le Myanmar, les Philippines, Singapour, la Thaïlande et Vietnam.
5. *Co-Chairs' Statement BRMC VI*, Sixième conférence ministérielle du Processus de Bali sur le trafic de migrants, la traite des êtres humains et la criminalité transnationale, 23 mars 2016 <http://bit.ly/BaliProcess-2016>
6. ASEAN (2007) *La Charte de l'ANASE* <http://bit.ly/ASEAN-Charter-2007>
7. « Malaysia PM urges world to act against "genocide" of Myanmar's Rohingya », *The Guardian*, 4 décembre 2016 <http://bit.ly/MalaysiaPM-Rohingya-Dec14>
8. Commission consultative sur l'État d'Arakan (2017) « Towards a Peaceful, Fair and Prosperous Future for the People of Rakhine: Final Report of the Advisory Commission on Rakhine State », <http://bit.ly/RakhineCommission-FinalReport-2017>