



Marco Mezzera

Birma: oorsprong en evolutie van een militaire dictatuur

Sinds de machtsovername in 1962 heeft het militaire regime van Birma/(Myanmar)¹ zich buitengewoon weerbarstig getoond tegenover interne en externe hervormingspogingen. Volksopstanden, gewapende afscheidingsbewegingen, verkiezingsnederlagen en zelfs natuurrampen zijn niet in staat gebleken de macht van de generaals aan te tasten. Het land lijkt sterker dan ooit in de greep van de regerende *State Peace and Development Council* (SPDC). De internationale gemeenschap is deels verantwoordelijk voor deze uitzichtloze situatie, door haar uiteenlopende standpunten en belangen, alsmede een gebrek aan continuïteit in aanpak. Wat voor soort staat is Birma eigenlijk? Hoe verhouden het regime en de Birmese samenleving zich tot elkaar? En welke rol zou de internationale gemeenschap moeten spelen?

Kroniek van een mislukte opstand

Ogenschijnlijk vanuit het niets ontstond in de tweede helft van augustus 2007 een protestbeweging in de straten van Rangoon (Yangon). De aanleiding daarvan was, net als in 1988, een onverwachte beslissing van de Birmese leiders, met grote gevolgen voor de nationale economie. De protesten van 1988 waren een reactie geweest op een laatste poging van generaal Ne Win² de inflatie en de zwarte markt tegen te gaan door het uit de circulatie halen van een aantal bankbiljetten.³ Op 15 augustus 2007 besloot de SPDC de subsidies voor brandstof en aardgas stop te zetten. Deze maatregel veroorzaakte een plotselinge en gigantische stijging van de brandstof- en aardgasprijzen; de brandstofprijzen verdubbelde, terwijl de aardgasprijzen met niet minder dan 500% steeg. Daardoor waren de kosten voor transport en voor basisgoederen bijna niet meer op te brengen voor de meerderheid van de toch al zeer arme bevolking.⁴

Vier dagen na stopzetting van de subsidies kwamen zo'n 450 betogers in Rangoon bijeen om deel te nemen aan een vreedzame demonstratie. De betogers voelden dat het moment was aangebroken om uiting te geven aan diepere frustraties over het roofzuchtige bewind van de SPDC. Men hoopte dat economisch gemotiveerde protestacties succes konden boeken, waar politieke processen waren gestrand. Tenslotte was het in 1998 in Indonesië via een opstand die eveneens was aangewakkerd door stijgende brandstofprijzen, gelukt dictator Soeharto naar huis te sturen. Maar de Birmese studenten en politieke en sociale activisten

zouden snel ondervinden dat de weg naar democratie voor Birma nog lang is.

De onverwachte deelname van boeddhistische monniken gaf de betogers nog eens extra kracht. Toen de oorspronkelijke leiders van de protestactie werden gearresteerd,⁵ namen de monniken hun rol in de 'voorhoede' over. Even leek het erop dat in een religieuze samenleving als die van Birma het optreden van de in saffraangele gewaden gehulde monniken zelfs voor de militaire *junta* onaantastbaar was. Aan dit laatste sprankje hoop kwam echter een abrupt einde. Op 5 september 2007 werd een groepje monniken in het noordwesten van het land op brute wijze mishandeld.

In plaats van geïntimideerd te raken en zich veilig terug te trekken in hun kloosters, versterkten de monniken onverwachts hun strijd tegen de SPDC. Verenigd in de *All Burma Monks Alliance* (ABMA) eisten ze een onmiddellijk excuus van de SPDC voor zijn gewelddadige acties, alsmede verlaging van de brandstof- en aardgasprijzen, vrijlating van alle politieke gevangenen en een dialoog tussen de SPDC en de oppositie. Zodra duidelijk werd dat de SPDC niet van plan was aan deze eisen te voldoen, volgde een oproep tot hervatting van de protestacties. Dat was op 17 september, het moment waarop de monniken hun symbolisch gebaar introduceerden: zij draaiden hun kommen om richting leden van de SPDC en hun families.

Om onduidelijke redenen koos de *junta* ervoor niet meteen tot een confrontatie over te gaan. Daardoor groeide de door de monniken geïnspireerde beweging en verspreidde deze zich snel over het gehele land. Duizenden burgers sloten zich bij de protestdemonstraties aan. Deze golf van massaal verzet bereikte een hoogtepunt op 24 september, toen ongeveer 150.000 mensen, inclusief 30.000 tot 50.000 monniken, demonstreerden in de straten van Rangoon. Maar juist toen het leek alsof er geen ophouden meer mogelijk was, besloot de SPDC in te grijpen. De *junta* waarschuwde dat demonstraties niet meer getolereerd zouden worden; de aanwezigheid van militairen begon overal zichtbaar te worden. Na wederom een dag van protesten begon op 26 september in Rangoon een gewelddadige repressie, die zich snel over de rest van het land verspreidde. Binnen enkele dagen had de *junta* de situatie weer onder controle door vooral de monniken en hun kloosters hard aan te pakken. Volgens officiële

cijfers waren er in Rangoon, waar de confrontatie het hevigst was, 15 dodelijke slachtoffers gevallen, maar het werkelijk aantal blijft tot op heden onduidelijk.⁶ Steeds meer arrestaties volgden; volgens mensenrechtenorganisaties bevinden zich thans meer dan 2.000 politieke activisten in Birmese gevangenissen.

Dank zij gedurfde videoreportages van een ondergronds netwerk van Birmese verslaggevers heeft de hele wereld in die dagen de escalatie van de gebeurtenissen rechtstreeks kunnen volgen.⁷ Door de ongebruikelijke beelden van demonstrerende en gewelddadig onderdrukte boeddhistische monniken zijn burgers in het Westen zich gaan afvragen wat voor regime er achter zulke extreme acties schuilging. Helaas was de internationale aandacht voor de situatie in Birma van korte duur. Zodra de toevoer van schokkende beelden, mede als gevolg van de doeltreffende onderdrukking, stopte, verflauwde de aandacht van het internationale publiek en van de wereldleiders. Door de verwoestende cycloon Nargis, die in mei 2008 ongeveer 100.000 Birmese slachtoffers eiste, werd de aandacht van de internationale gemeenschap echter opnieuw op de situatie in Birma gevestigd. Die belangstelling werd versterkt doordat de *junta* aanvankelijk weigerde buitenlandse hulp toe te laten. Maar ook ditmaal bleek de publieke belangstelling snel te verdampen.

Binnen één jaar had de militaire *junta* dus twee substantiële bedreigingen van zijn gezag met succes afgeslagen. Ten eerste een drastisch verlies aan interne legitimiteit door de aantasting van zijn eigen ideologie, die is gebaseerd op het boeddhisme als centrale component van nationale eenheid. Ten tweede de internationale druk de Birmese grenzen open te gooien om humanitaire hulp binnen te laten. Zodoende kon Birma zich opnieuw afsluiten in zijn traditionele sfeer van afzondering en onderdrukking.

Oorsprong van een militaire staat

Hoe komt het dat Birma zich heeft kunnen ontwikkelen tot een van de meest bestendige en geïsoleerde dictaturen ter wereld? Sinds de 11^{de} eeuw wordt het land gekenmerkt door de dominantie van een Birmese meerderheid over andere etnische minderheden, die in de loop der eeuwen geannexeerd zijn door het Birmese Koninkrijk. Aan dat proces kwam een abrupt einde, toen de Britten, na drie oorlogen, uiteindelijk in 1885 bezit van het land namen. Het centrale deel, waar de Birmese meerderheid van de bevolking woonde, werd gescheiden van de grensgebieden. Deze gebieden kregen de status van 'frontier areas' en werden als zodanig onder een systeem van indi-

rect bestuur geplaatst, waarbij lokale stamhoofden hun macht en status mochten behouden.⁸ Via deze vorm van indirect bestuur trachtten de Britten 'buffer zones' te creëren voor omringende landen, zoals China en Thailand, en streefden zij ernaar een intern tegenwicht te bieden aan de dominante positie van de Birmese meerderheid.

Na de onafhankelijkheid in 1948 werd een parlementair-democratisch systeem ingevoerd. Birma werd een unie, bestaande uit een centrale regering en provinciale besturen. De provincies met etnische minderheden kregen een speciale autonome status. De *Anti-Fascist People's Freedom League* (AFPFL), een politieke groepering die een sleutelrol had gespeeld in het verzet tegen de Japanse bezetting, werd in de jaren '50 de dominante kracht binnen het land. Niettemin bracht de constante dreiging van communistische en etnische verzetsbewegingen de premier in 1958 tot de drastische beslissing de opperbevelhebber van de strijdkrachten uit te nodigen een interim-regering te vormen. De verkiezingen van 1960 bevorderden slechts een escalatie van het conflict tussen de twee hoofdfracties van de AFPFL. Tegelijkertijd eisten politieke leiders van de provincies met etnische minderheden uitgebreide autonomie, en sommigen onder hen zelfs volledige onafhankelijkheid van de centrale staat.

In 1962 besloot het leger in te grijpen. Onder leiding van generaal Ne Win werd een *Revolutionary Council* (RC) gevormd, die de zittende regering moest vervangen. De RC lanceerde een politiek systeem dat bekend zou worden als de *Burmese Way to Socialism*, een repressief systeem gekenmerkt door een eigenaardige combinatie van boeddhisme, nationalisme en marxisme. In 1974 werd de politieke macht van de militaire *junta* verder versterkt. Een nieuwe grondwet veranderde Birma in een socialistische eenheidsstaat, waarin de met de RC verbonden *Burma Socialist Programme Party* (BSPP) van generaal Ne Win de regering zou vormen.

De demonstraties van 1988 maakten een eind aan 14 jaren BSPP-bestuur. Bedreigd door de groeiende weerstand onder grote delen van de bevolking, besloten de strijdkrachten opnieuw in te grijpen. In september 1988 nam generaal Saw Maung de macht over en vormde hij de *State Law and Order Restoration Council* (SLORC). Tijdens de demonstraties en de onderdrukking die op de machtsovername van de SLORC volgden, werden duizenden mensen vermoord.

Toch ontstond er in deze politieke chaos ook ruimte voor nieuwe politieke initiatieven. Ten tijde van de

ingreep van de SLORC richtte de Nobelprijswinnaar voor de vrede, Aung San Suu Kyi, samen met twee andere politieke activisten, de latere *National League for Democracy* (NLD) op. Door een concessie van de SLORC mocht de NLD deelnemen aan de meerpartijenverkiezingen van 27 mei 1990. Hoewel de NLD deze verkiezingen met ruim 60% van de stemmen overtuigend won, werd het terstond duidelijk dat de SLORC niet van plan was de macht uit handen te geven. Het gekozen parlement kwam nooit bijeen. In plaats daarvan vormde de SLORC in 1993 een *National Convention*, met de taak een nieuwe grondwet op te stellen.

Na 1993 volgden slechts minimale veranderingen in de politieke situatie van Birma. Rondom de toetreding van Birma tot ASEAN (*Association of South East Asian Nations*), in juli 1997, kreeg de SLORC een 'opknapbeurt'. De *junta* trachtte met de verandering van zijn naam in *State Peace and Development Council* (SPDC) een positiever imago te verkrijgen, maar in wezen veranderde er nagenoeg niets. De top van de leiding van de SLORC, met generaal Than Shwe als voorzitter, werd *in toto* overgeheveld naar de SPDC.

Birma vandaag

Ondanks het sanctiebeleid waarmee de Verenigde Staten en de Europese Unie in 1988 begonnen, is er sinds 1997 niets wezenlijk veranderd in de manier waarop Birma geregeerd wordt. De SPDC heeft repressieve acties tegen de NLD afgewisseld met plotselinge gebaren van verzoening en dialoog, zoals de vrijlating van dissidenten. Uiteindelijk blijft de NLD echter een verbannen partij en ondanks korte perioden van beperkte vrijheid staat haar voorzitter, Aung San Suu Kyi, sinds 1989 onder huisarrest.

Mede door de angst over haar eventuele aanwezigheid in het openbaar tijdens de in 2010 geplande verkiezingen, heeft de *junta* begin augustus een proces gestart om haar huisarrest tot na de verkiezingsdatum te verlengen. Aanleiding voor dit proces (meer een schertsvertoning) was het bezoek aan Aung San Suu Kyi van een Amerikaanse burger. Die was niet uitgenodigd, zodat het bezoek ook niet kon worden aangekondigd. En juist door het achterwege blijven van die aankondiging, heeft zij volgens de *junta* nu de voorwaarden van hun huisarrest geschonden.

Trouw aan haar principe van 'gedisciplineerde democratie' heeft de militaire *junta* aan afronding van het in 1993 begonnen proces tot formulering van een nieuwe grondwet⁹ de voorrang gegeven. Dit proces is in september 2007 tijdens de Saffraan Revolutie voltooid. In mei 2008 werd een referendum ter goedkeuring van de nieuwe grondwet gehouden. Aangezien Birma toen juist door de vernietigende cycloon Nargis was getroffen, leidde dit tot grote consternatie binnen de internationale gemeenschap. Een paar da-

gen later kondigde de regering aan dat meer dan 90% van de kiezers de grondwet had goedgekeurd. De wet zal uiteindelijk van kracht worden door het aantreden van een nieuw parlement, dat waarschijnlijk door de verkiezingen van 2010 'gekozen' wordt.¹⁰

Met de nieuwe grondwet is de politieke controle van het leger versterkt. Zo voorziet de wet erin dat 25% van de parlementszetels aan het leger wordt toegewezen en dat, in geval van een noodtoestand, alle bevoegdheden van president en parlement door de militairen worden overgenomen.¹¹

De situatie in Birma wordt verder gecompliceerd door het voortbestaan van het binnenlands conflict tussen de SPDC en etnische verzets- en afscheidingsbewegingen. Ook al is dit conflict politiek van aard, het wordt mede gevoed door een beleid van etnische en religieuze onderdrukking en marginalisering, alsmede door uiteenlopende belangen bij de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen. Willekeurige detentie is aan de orde van de dag. Onder de naar schatting 2.000 politieke gevangenen bevinden zich 12 parlementsleden. De SPDC past op grote schaal dwangarbeid toe, terwijl het nationale leger het grootste aantal kindsoldaten ter wereld zou bevatten.¹²

Rol van de internationale gemeenschap

De internationale gemeenschap lijkt extreem verdeeld te zijn over de manier waarop met Birma moet worden omgegaan. De *Verenigde Staten* voeren een consistent en alomvattend sanctiebeleid tegen de militaire *junta*. Sinds 1997 hebben de Amerikanen Birma een volledig investeringsverbod opgelegd. In 2003 werden beperkingen op financiële transacties ingevoerd, terwijl ook begonnen werd met het controleren van invoergoederen uit Birma om te voorkomen dat edelstenen en hout de Amerikaanse markt binnen komen. Het Amerikaanse streven is de NLD aan de macht te brengen en in dat streven passen geen concessies.

Ook de *EU* stelt in haar betrekkingen met Birma de democratiseringskwestie centraal. Maar terwijl de Unie tot 2000 een sanctieregime steunde dat vergelijkbaar was met dat van de Verenigde Staten, heeft zij na de millenniumwisseling voor een genuanceerder benadering gekozen. In 2002 werd besloten politieke en humanitaire strategieën ten opzichte van Birma gescheiden te houden. Ook zijn in dit verband de verschillen tussen de EU-lidstaten duidelijker geworden. Zo staan het Verenigd Koninkrijk, Nederland en Denemarken aanscherping van het huidige sanctiebeleid voor, terwijl Duitsland, Frankrijk en Italië prioriteit lijken te geven aan hun commerciële belangen.¹³

Japan heeft een stap gezet in de richting van een dialoog met het militaire regime. Het land blijft Birma's grootste donor en gooit het over de boeg van economische hervormingen.

Als regionale organisatie heeft *ASEAN* een traditioneel lastige verstandhouding met Birma gehad, al vanaf Birma's controversiële toetreden in 1997. Officieel luidde het streven 'opbouwende betrekkingen' met Birma aan te knopen, maar uiteenlopende economische belangen binnen *ASEAN* zijn oorzaak van onenigheid over de aanpak. Zo heeft *Thailand*, met aanzienlijke economische belangen in Birma, besloten controversiële kwesties zoals de mensenrechten buiten beschouwing te laten. Als logisch gevolg van deze interne verschillen houdt *ASEAN* een zeer 'voorzichtige' relatie met Birma in stand.

Buurland *India* was aanvankelijk een belangrijke criticus van Birma's regime, maar het ontpopt zich de laatste jaren als een van zijn aanhangers. Deze substantiële verandering in beleid kan worden verklaard door: 1 de strategische noodzaak de geopolitieke expansie van China in deze hoek van Azië tegen te gaan; 2 de behoefte met de *SPDC* samen te werken bij de bestrijding van Indiase afscheidingsbewegingen met een basis binnen Birma; 3 de strategische behoefte via Birma een handelsroute richting de rest van Zuidoost-Azië te openen; en 4 de zoektocht naar nieuwe leveranciers van energie.

Ook *China* heeft strategische en economische belangen in Birma. Dankzij militaire en economische ondersteuning is de *SPDC* een betrouwbare partner van China geworden. Birma vormt voor China zowel een strategische toegang tot Zuidoost-Azië als een alternatieve energiebron en distributieroute. De speciale relatie met de *SPDC* wordt bevestigd door de frequente veto's die China in de VN-Veiligheidsraad hanteert bij resoluties tegen Birma.

Vooruitzichten

De verdeeldheid binnen de internationale gemeenschap maakt de overgang naar een democratisch stelsel in Birma op de korte termijn zeer onwaarschijnlijk. Dit is wellicht ook een van de hoofdredenen waarom de problematische situatie in Birma niet als vast punt op de internationale agenda staat. Veel hoofdrolspelers zijn geneigd de onderlinge confrontatie uit de weg te gaan. Het probleem-Birma wordt zo langzamerhand als onhanteerbaar beschouwd. Sancties die niet op een gecoördineerde wijze plaatsvinden, zijn weinig doeltreffend gebleken. Anderzijds blijken de opheffing van sancties en het zoeken van toenadering tot de *SPDC* alleen maar tot versterking van de legitimiteit van de militaire *junta* als internationale gesprekspartner te hebben geleid, zonder dat substantiële hervormingsprocessen op gang zijn gebracht.

Gezien de mate van geslotenheid van het regime in Birma dienen internationale actoren die een overgang naar democratie in dat land willen ondersteunen, zich te richten op (h)erkenning van en hulp aan krachten

van verandering ('drivers of change'). Ondanks de onoverwinnelijke allure van het zittend regime en zijn neiging met gewelddadige middelen elke poging tot verzet de kop in te drukken, tonen de spontane bewegingen van augustus en september 2007 dat de Birmeese samenleving niet volkomen machteloos staat. Binnen en buiten Birma bevinden zich zeer actieve groeperingen die blijvend aandacht vragen voor de mensenrechtensituatie in het land en die aanmoedigen tot politieke hervormingen.

Tegelijkertijd blijft het duidelijk dat indien landen die actief steun verlenen aan Birma niet betrokken worden bij een bredere dialoog, elke poging tot hervorming gedoemd is te mislukken.

Ten slotte moeten de Verenigde Naties hun positie als centraal aanspreekpunt terugverdienen door zich geloofwaardig en resoluut met de kwestie-Birma bezig te houden en voldoende capaciteit in te zetten. Hoewel het recente bezoek van secretaris-generaal Ban Ki-moon aan Birma niet veel succes heeft geboekt, dient zijn persoonlijke betrokkenheid toch als een belangrijk signaal dat de VN de kwestie-Birma weer als een van hun prioriteiten wensen te beschouwen.

Marco Mezzera is verbonden aan de *Conflict Research Unit* (CRU) van het Instituut Clingendael, alsmede aan *Clingendael Asia Studies* (CAS).

Noten

- 1 In 1989 voerde het militaire regime geografische naamswijzigingen door. Daardoor veranderde, o.a. de naam van Birma in Myanmar en die van de hoofdstad Rangoon in Yangon. Deze naamswijzigingen worden door veel landen, waaronder Nederland, niet erkend, maar wel door de Verenigde Naties.
- 2 In die tijd al afgetreden als president van Birma (1981), maar nog steeds voorzitter van de regerende *Socialist Programme Party*.
- 3 Donald M. Seekins, *The Disorder in Order: The Army-State in Burma since 1962*, Bangkok: White Lotus, 2002.
- 4 Human Rights Watch, *Crackdown: Repression of the 2007 Popular Protests in Burma*, vol. 19, no. 18 (C), december 2007.
- 5 International Crisis Group, *Burma/Myanmar: After the Crackdown*, Asia Report No. 144, 31 januari 2008.
- 6 Zie ook Paulo Sergio Pinheiro, 'Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar' (advance edited version), Human Rights Council, A/HRC/6/14, 7 december 2007.
- 7 Op meesterlijke wijze weergegeven door de film *Burma VJ: Reporting from a Closed Country* (zie voor een recensie van deze film: Bibi van Ginkel, 'Stille getuige of politiek wapen?', in: *Internationale Spectator*, mei 2009, blz. 268-269).
- 8 Tin Maung Maung Than, 'Myanmar: Military in Charge', in: John Funston (red.), *Government and Politics in Southeast Asia*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2001.
- 9 De grondwet van 1974 is sinds 18 september 1988 opgeschort.
- 10 Kyaw Yin Hlaing, 'ASEAN's Pariah: Insecurity and Autocracy in Myanmar (Burma)', in: Donald K. Emmerson (red.), *Hard Choices: Security, Democracy, and Regionalism in Southeast Asia*, Stanford: The Walter H. Shorenstein Asia-Pacific Research Center, 2008.
- 11 'Myanmar says military-backed constitution approved', *Associated Press*, 15 mei 2008.
- 12 Mogelijk 70.000 kindsoldaten.
- 13 Het Franse olie-conglomeraat Total Oil is de grootste Europese investeerder in Birma.