



Université libre de Bruxelles
Faculté des sciences sociales, politiques et économiques

Section de science politique

La dimension des droits de l'homme dans les relations internationales : le cas de la Birmanie (Myanmar)

Question du mémoire : Dans quelle mesure le non-respect des droits de l'homme influence-t-il les rapports qu'entretient la Birmanie avec les Etats-Unis, l'Union Européenne et l'Organisation des Nations Unies depuis 1988?

Mémoire présenté par Bryan Carter en vue de l'obtention du titre de
Licencié en sciences politiques de l'ULB, orientation relations internationales

Directeur : Barbara Delcourt
Assesseur : Françoise Lauwaert

Année académique : 2005/2006

Remerciements

A l'issu de ce mémoire, j'aimerais remercier Ingrid Rubin, Catherine Van Wonterghem et Julien de Fraipont pour leur patience, leurs conseils judicieux et leurs corrections orthographiques.

Merci également à Madame Barbara Delcourt, directrice de ce mémoire, pour son dévouement et ses apports méthodologiques tout au long de l'élaboration de ce travail.

Enfin, je tiens à remercier Monsieur Andreas List, International Relations Officer - Desk Officer de la Commission européenne pour la Birmanie, qui a su m'apporter un éclaircissement très utile sur les relations euro-birmanes et accroître mon intérêt pour ce pays.

Glossaire

ASEAN: Association of Southeast Asian Nations

DEA: Drug Enforcement Agency

ECOSOC: Economic and Social Council

ICCPR: International Covenant on Civil and Political Rights

ICESCR: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights

NCGUB: National Coalition Government of the Union of Burma

NFTC: National Foreign Trade Council

NLD: National League for Democracy

OIT: Organisation Internationale du Travail

ONG: Organisation Non Gouvernementale

ONU : Organisation des Nations Unies

PNUD: Programme des Nations Unies pour le Développement

SLORC: State Law and Order Restoration Council

SPDC: State Peace and Development Council

UE: Union Européenne

UMEH: Union of Myanmar Economic Holdings

UNCHR: UN Commission on Human Rights

UNHCHR: Office of the UN High Commissioner for Human Rights

UNHCR: Office of the UN High Commissioner for Refugees

UNICEF: United Nations Children's Funds

Table des matières

<u>Introduction</u>	1
<u>Première partie</u>	
1) La Birmanie à l'époque contemporaine.....	6
1.1) Histoire générale de 1948 à nos jours.....	6
1.2) Les violations des droits de l'homme commises par le gouvernement birman et le recours aux motifs politiques, sécuritaires, économiques et culturels.....	10
1.3) Les rapports de la Birmanie avec la Chine, l'ASEAN et certaines sociétés multinationales.....	16
<u>Deuxième partie</u>	
2) La Birmanie et les Etats-Unis.....	22
2.1) Les instruments des Etats-Unis chargés de la défense et de la promotion des droits de l'homme.....	23
2.2) L'évolution des rapports Birmanie – Etats-Unis.....	25
2.3) Dilemmes et conséquences des rapports Birmanie – Etats-Unis.....	28
<u>Troisième partie</u>	
3) La Birmanie et l'Union Européenne.....	37
3.1) Les instruments de l'UE chargés de la défense et de la promotion des droits de l'homme.....	37
3.2) L'évolution des rapports Birmanie – UE.....	43
3.3) Dilemmes et conséquences des rapports Birmanie – UE.....	48
<u>Quatrième partie</u>	
4) La Birmanie et l'Organisation des Nations Unies.....	52
4.1) Les instruments de l'ONU chargés de la défense et de la promotion des droits de l'homme.....	53
4.2) L'évolution des rapports Birmanie – ONU.....	55
4.3) Dilemmes et conséquences des rapports Birmanie – ONU.....	60
<u>Conclusion</u>	65

“Militarism describes one type of society and world vision; international human rights describe a very different world. The two visions are incompatible.”¹

Introduction

L'étude politique des droits de l'homme ne peut se faire sans tenir compte du contexte politique, géographique et historique dans lequel ces derniers ont évolué. Souvent brandis comme l'étendard que des hommes et des femmes ont porté dans l'espoir de faire valoir leur individualité face à des gouvernements, ces valeurs n'en continuent pas moins d'être souvent traitées avec cynisme, ironie ou utopisme. Cela s'avère encore plus véridique lorsque nous choisissons de transposer l'étude de ces droits à la sphère des relations internationales où il existe un dilemme entre l'universalité proclamée des principes fondamentaux et le poids des états dans l'élaboration de politiques parfois nuisibles aux droits de l'homme mais justifiées par un recours systématique au principe de souveraineté étatique. Cependant, ce concept des droits de l'homme revient constamment, au travers de discours, articles, essais et discussions, alimenter la thèse selon laquelle ces droits, bien que proclamés déjà en 1789, restent à être pleinement réalisés en ce début de 21^e siècle. S'ils sont déjà considérés comme acquis et immuables en occident principalement, il n'est pas inutile de rappeler que les valeurs qu'ils défendent (liberté, égalité...) sont des concepts relativement nouveaux dans l'histoire humaine et que leur application au niveau international est loin d'être évidente. Notre optique n'est pas de se livrer à une condamnation de l'application du respect des droits de l'homme que certains diront secondaires à la prise en compte de considérations économiques, politiques ou géostratégiques mais plutôt de comprendre comment la défense des droits de l'homme trouve sa place dans la justification des politiques internationales en comparant leur promotion faite en occident et leur application dans une région aussi lointaine que l'Asie.

Ce mémoire analysera donc l'importance du non-respect des droits de l'homme au sein des relations internationales en analysant le cas de la Birmanie, également connue sous le nom de Myanmar.² Nous partirons du principe que le gouvernement militaire birman ne respecte pas les droits contenus dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de

¹ FELICE, William F., “Militarism and human rights”, *International Affairs*, vol. 74, n°1, janvier 1998, p. 10

² Le nom « Myanmar », instauré en 1989 par le nouveau groupe d'officiers au pouvoir, n'est pas reconnu par l'opposition démocratique birmane, ni par certains gouvernements qui continuent d'employer le nom historique « Birmanie ». Par facilité, c'est ce dernier que nous utiliserons tout au long de ce travail.

l'ONU de 1948 et que cela complique ses relations avec des gouvernements étrangers ainsi qu'avec des institutions internationales qui ont un devoir de veiller à ce que leur politique extérieure avec des pays tiers tienne compte du respect des droits de l'homme. Les instances analysées sont les Etats-Unis, l'Union Européenne (UE) et l'Organisation des Nations Unies (ONU) et nous nous focaliserons sur la place que tiennent les droits de l'homme dans leurs rapports avec la Birmanie. Le choix de ces trois protagonistes permet de mettre en évidence une institution internationale (l'Organisation des Nations Unies) ainsi que deux niveaux différents d'organisations politiques au sein de ce que l'on nomme communément l'"occident" : un état (les Etats-Unis) et une institution régionale (l'Union Européenne).

Le nœud de ce travail portera donc sur la question suivante : « *Dans quelle mesure le non-respect des droits de l'homme influence-t-il les relations qu'entretient la Birmanie avec les Etats-Unis, l'UE et l'ONU depuis 1988 ?* » L'idée n'est pas de savoir si le gouvernement birman nuit aux droits de l'homme ou pas. Ce fait est unanimement reconnu aussi bien par la communauté internationale que par le gouvernement birman lui-même. La question est plutôt de savoir jusqu'à quel point les considérations éthiques relatives au respect des droits de l'homme devancent les intérêts économiques, politiques ou géostratégiques dans la région du sud-est asiatique. Cette question peut paraître extrêmement vaste et également sujette à beaucoup de controverses. Néanmoins, elle reste pertinente dans le contexte qui nous intéresse, marqué d'un côté par l'émergence sur la scène internationale du discours des droits de l'homme suite à la chute de l'Union Soviétique au début des années 90 et, de l'autre côté, par la « guerre contre le terrorisme » suite aux attaques du 11 septembre 2001. Ce nouveau concept lancé par l'administration Bush a en effet animé de nombreux débats autour de questions telles que le principe d'ingérence, l'atteinte aux libertés civiles au nom de la sécurité ainsi que la théorie du « choc des civilisations », qui popularise l'incompatibilité entre les valeurs de l'occident et celles, par exemple, de l'Asie ou du Moyen-Orient.³

Le choix d'étudier la Birmanie découle tout d'abord d'un intérêt porté au mouvement démocratique birman dirigé par Aung San Suu Kyi, et plus particulièrement par son opposition à un gouvernement militaire qui contraste avec le changement planétaire vers la démocratie libérale envisagé par des auteurs comme Francis Fukuyama.⁴ De plus, le choix de ce sujet vise à faire redécouvrir un pays riche en enseignements mais malheureusement

³ HUNTINGTON, Samuel P., *Le choc des civilisations*, Paris, Odile Jacob, 1997

⁴ FUKUYAMA, Francis, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Paris, Flammarion, 1992

souvent oublié des médias et du monde académique. Nous ne prétendons pas pouvoir étudier les détails intrinsèques des institutions choisies, ni énumérer les nombreux mécanismes permettant l'élaboration de leur politique extérieure. Nous cherchons plutôt à faire ressortir les tendances générales qui caractérisent la vision et les ambitions propres à chacune afin de pouvoir élaborer une théorie globale sur la dimension des droits de l'homme dans les relations internationales et comment ceux-ci constituent une fin justifiant des moyens différents. C'est dans cette optique que les prochaines pages constitueront une analyse factuelle des relations internationales et non une étude du droit international ou des théories guidant ce dernier. Cela permettra, dans la mesure du possible, d'éviter d'entrer dans un débat théorique et juridique, certes intéressant, mais inutile à la compréhension du thème étudié.

Nous émettons l'hypothèse selon laquelle les institutions étudiées ont des intérêts économiques, politiques et géostratégiques d'instaurer en Birmanie une démocratie libérale respectueuse des droits fondamentaux. Toutefois, les moyens utilisés pour y parvenir, tels que les sanctions, reflètent avant tout des conceptions différentes de l'économie politique, du développement et des relations internationales.

Nous situerons notre recherche dans un contexte historique allant de 1988 à nos jours ; période qui témoigne de l'expansion d'un modèle démocratique libéral dans la plupart des régions du globe, y compris celle qui concerne notre étude. 1988 représente également la date à laquelle le nouveau gouvernement militaire birman a accédé au pouvoir. La démocratie libérale est souvent perçue au sein de la communauté internationale comme le modèle le plus performant pour assurer un état de droit dans lequel les citoyens peuvent profiter de leurs droits politiques, civils, sociaux et économiques. De plus la démocratie est de plus en plus admise comme étant la seule source légitime d'autorité dans le monde moderne. La promotion du discours des droits de l'homme va donc très souvent de pair avec l'encouragement à établir ce genre de système. Les pays démocratiques ainsi que les institutions internationales profitent en effet du basculement des économies centralement planifiées vers des systèmes de libres marchés ouverts aux capitaux étrangers. Cela leur permet notamment d'accroître les échanges financiers et faire fructifier l'économie. Par ailleurs, les pays démocratiques sont plus enclins à respecter les droits de l'homme ainsi que le droit international et à collaborer sur la base d'un ordre juridique avec des pays tiers. Cet avantage politique apporte non seulement une légitimité supplémentaire aux pays démocratiques, mais permet également une meilleure collaboration politique et économique à un niveau supranational. Le nombre de

pays considérés comme des renégats ou des dictatures se retrouve par conséquent diminué, entraînant ainsi un effet domino jusqu'à une mondialisation libérale complète. Cependant, les moyens utilisés pour y parvenir ne font pas encore l'unanimité au sein de la communauté internationale. Alors que certains défendent le principe selon lequel une économie libérale et des marchés ouverts créent les conditions nécessaires à l'avènement d'une classe moyenne assez forte pour transformer un pays en démocratie respectueuse des droits de l'homme, d'autres en revanche mettent en évidence le primat du politique sur l'économie et estiment qu'un peuple se doit, par la révolution si nécessaire, d'amener un changement au niveau du pouvoir afin que celui-ci garantisse la démocratie et le respect des droits de l'homme avant même de songer à l'orientation économique. Cette divergence explique, comme nous le verrons au long de ce mémoire, la raison pour laquelle il existe des opinions conflictuelles quant à la manière d'instaurer une démocratie libérale en Birmanie.

La première partie de ce mémoire présentera brièvement au lecteur l'histoire contemporaine de la Birmanie et son évolution politique et économique depuis son indépendance de la tutelle britannique en 1948. Ce bref rappel semble important afin d'apporter au lecteur une meilleure compréhension du contexte historique et politique dans lequel s'inscrit la mise en œuvre des rapports que nous étudierons. Cette partie développera également la question des violations des droits de l'homme commises par le gouvernement militaire et les raisons politiques, sécuritaires, économiques et culturelles évoquées par ce dernier afin de s'immuniser contre les critiques et les accusations. Enfin, les rapports noués par la Birmanie avec la Chine, l'ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) et certaines sociétés multinationales seront analysés à la fin de cette première partie afin de mettre en lumière le rôle fondamental de ces acteurs dans le maintien au pouvoir du gouvernement birman actuel.

La deuxième partie étudiera les rapports qu'entretiennent les Etats-Unis et la Birmanie. Si la vie, la liberté et la poursuite du bonheur sont le credo officiel des Etats-Unis, leur histoire ne manque pas d'exemples ayant contrevenu à cette philosophie et qui ne manquent jamais d'être soulignés étant donné le statut de super-puissance du pays. On verra comment leur propre histoire révolutionnaire et déterministe, leurs volontés géopolitiques sur la région asiatique ainsi que leurs intérêts économiques sont autant d'éléments qui ont déterminé l'histoire des Etats-Unis avec la Birmanie. Ayant rompu toute relation avec

Pyinmana⁵, les américains appliquent actuellement les sanctions économiques les plus sévères envers le régime militaire dans le but avoué de créer une situation à ce point catastrophique dans le pays que les citoyens s'élèveront naturellement contre leur gouvernement qualifié de « tyrannique » par Washington. Comme nous le verrons, les conséquences de cette option ont notamment poussé les généraux birmans dans les bras de la Chine et, selon certains analystes, ont amené un surplus de misère au peuple birman déjà fort affaibli par une crise humanitaire désastreuse. Nous développerons les mesures prises par l'administration de Bill Clinton avant de recentrer notre optique sur le nouveau contexte international issu de la politique étrangère de George W. Bush et la manière dont celle-ci influence ses rapports avec la Birmanie. Enfin, cette partie opposera les avis des partisans et des opposants aux sanctions économiques en mettant en évidence les arguments économiques, politiques et sociaux utilisés par ces derniers afin de justifier leur vision sur les manières les plus adéquates d'établir un changement démocratique en Birmanie qui garantira à ses citoyens la réalisation de leurs droits fondamentaux.

La troisième partie développera les rapports entre la Birmanie et l'Union Européenne en expliquant tout d'abord comment la politique extérieure de l'Union a inclus dans ses principes le respect des droits de l'homme comme condition nécessaire à la poursuite des rapports politiques et économiques. Contrairement aux Etats-Unis qui privilégient l'isolement, l'Union Européenne favorise le dialogue et l'approche constructive comme le meilleur moyen d'arriver à un meilleur respect des droits fondamentaux par le gouvernement birman. Si les sanctions se veulent être le dernier recours envisageable par l'Union, certaines ont néanmoins été prises par l'UE en raison de violations répétées par le gouvernement birman et ont compliqué la relation entre l'UE et cette autre entité régionale qu'est l'ASEAN. Souvent perçue comme la promotrice de la démocratie et des droits de l'homme, l'UE se doit de défendre cette image en favorisant une politique extérieure consensuelle et basée sur un respect mutuel afin de prévenir les atteintes à la démocratie et aux droits de l'homme. Toutefois, elle doit bien souvent faire face à des conflits internes entre les états membres qui gardent beaucoup de pouvoir face aux institutions européennes et ne sont pas toujours d'accord sur la politique idéale à adopter.

⁵ Pyinmana (Nay Pyi Daw en anglais) est, depuis novembre 2005, la nouvelle capitale nationale, remplaçant ainsi la ville de Rangoon.

La quatrième partie analysera les rapports entre la Birmanie et l'Organisation des Nations Unies. Membre de l'organisation depuis 1948, la Birmanie n'en est pas moins perçue comme une sorte de renégat en raison des violations répétées sur les droits de l'homme et la démocratie commises par le gouvernement. La Birmanie refuse en effet de respecter des textes qu'elle a signés mais qui ne sont pas juridiquement contraignants, tels que la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme ainsi que la Charte des Nations Unies, et refuse de ratifier d'autres accords internationaux plus obligatoires. Le cas de la Birmanie est donc un dilemme pour l'ONU qui, en l'absence d'identité commerciale singulière, se voit dans l'obligation de ne recourir qu'à des résolutions et des formulations de critiques, certes désastreuses pour le prestige du gouvernement birman, mais néanmoins inefficaces dans ses objectifs poursuivis. De plus, l'instance contraignante des Nations Unies, à savoir le Conseil de Sécurité, n'a pas inscrit la Birmanie dans ses priorités absolues et pourrait voir ses éventuelles résolutions bloquées par le veto de la Chine. Le cas birman révèle par ailleurs des contradictions évidentes dans les principes de l'ONU comme, par exemple, celui opposant le principe de non-ingérence à celui du devoir des états de promouvoir l'universalité des droits de l'homme.

Enfin, la conclusion finale rappellera la question et l'hypothèse de départ et regroupera les éléments les plus importants du mémoire afin d'amener une réponse cohérente et scientifique au problème étudié.

1) La Birmanie à l'époque contemporaine

Cette première partie met en lumière l'histoire contemporaine de la Birmanie, les caractéristiques du gouvernement militaire au pouvoir ainsi que le rôle joué par l'opposition démocratique, la Chine, l'ASEAN et certaines sociétés multinationales actives en Birmanie.

1.1) Histoire générale de 1948 à nos jours

La Birmanie est une ancienne colonie britannique qui a obtenu l'indépendance en 1948 et vit sous une dictature militaire serrée depuis 1962 quand un coup d'état a placé le Général Ne Win au pouvoir, mettant ainsi fin à quatorze ans d'expérience démocratique.⁶ Son règne a

⁶ MAUNG, Mya, *Totalitarianism in Burma: Prospects for economic development*, New York, Paragon house, 1992, p. 3

été aussi bien caractérisé par une politique socialiste de centralisation économique et politique que par un niveau élevé de répression et de contrôle sur la population, plus particulièrement sur les nombreux groupes ethniques qui composent plus de la moitié de la population birmane, dont les principaux sont les Chins, les Kachins, les Shans, les Karens, les Karen-nis et les Mons. Ne Win quitta la scène politique en 1988, suite à des protestations massives contre les militaires qui ne firent que s'intensifier mais qui furent brutalement réprimées, tuant plus de 3000 civils et attirant l'attention de la communauté internationale.⁷ Un nouveau groupe de dirigeants militaires sous le nom de « State Law and Order Restoration Council » (SLORC) prit le contrôle du pouvoir et rebaptisa la Birmanie « Myanmar ». En 1997, le SLORC fut renommé « State Peace and Development Council » (SPDC).⁸ Une fois au pouvoir, le SLORC est parvenu à mater les rebellions des groupes ethniques et communistes en lutte depuis 40 ans avec le pouvoir central en provoquant l'implosion du NDF (National Democratic Front, formation réunissant les principaux mouvements de guérilla), à briser son isolement diplomatique en se rapprochant de la Chine et de l'ASEAN et à virer le pays vers le capitalisme en ouvrant le pays aux investisseurs étrangers.⁹

Durant l'ère coloniale britannique, la Birmanie était pourtant devenue un pays exportateur relativement développé et était surnommé le « bol à riz de l'Asie ». Après l'indépendance du pays en 1948, sous la tutelle du général Aung San, la Birmanie s'était transformée en un pays démocratique avec des élections libres et signa plusieurs traités internationaux dont la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de l'ONU. Plusieurs analystes s'accordèrent sur le potentiel de développement extraordinaire du pays pour plusieurs raisons dont, notamment, des ressources naturelles abondantes, un taux d'alphabétisme élevé (autour des 90%), des terres agricoles suffisantes, une démographie stable ainsi qu'un statut élevé accordé aux femmes.¹⁰ Aujourd'hui, le sous-développement économique est d'autant plus visible si l'on compare la Birmanie avec certains de ses puissants et dynamiques voisins comme la Chine, l'Inde ou la Thaïlande. L'index de développement humain du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) de 2001 classe la Birmanie parmi les pays les plus sous-développés, à la 118^e place sur 162

⁷ AMNESTY INTERNATIONAL, "Histoire de la Birmanie", http://www.amnestyinternational.be/doc/article8219.html?var_recherche=birmanie

⁸ *Id.*, p. 25

⁹ DENECE, Eric, "L'évolution de la situation intérieure birmane depuis la libération d'Aung San Suu Kyi", *Defense Nationale*, Paris, Année 52, n°10, Octobre 1996, p. 61

¹⁰ THAN, Mya and. TAN, Joseph L. H., "Introduction: Optimism for Myanmar's economic transition in the 1990s?" in THAN, Mya, and. TAN, Joseph L. H., (eds.), *Myanmar dilemmas and options: The challenge of economic transition in the 1990s*, Singapour, ASEAN Economic Research Unit, Institute of Southeast Asian Studies, 1990, p. 1

pays.¹¹ L'agriculture occupe 70% de la population active et 25% de la population totale vit sous le seuil de pauvreté alors que le revenu moyen par an est de 250 dollars américains.¹² Les femmes, qui occupèrent autrefois une position sociale importante en Birmanie, aussi bien dans les sphères politiques qu'économiques, voient aujourd'hui leur présence au sein du gouvernement, de la diplomatie, des forces armées ou des sociétés financières quasi inexistantes. On les rencontre encore au niveau de l'administration et de l'enseignement mais c'est à peu près tout. La Birmanie subit également une grave crise humanitaire avec notamment l'extension du SIDA, de la malaria, de la tuberculose, de la malnutrition et de la mortalité infantile. L'UNICEF a calculé que près de 57% des familles ne peuvent pas se permettre de payer une éducation de base à leurs enfants et que seulement un enfant sur trois de ceux qui vont à l'école complète les cinq premières années de primaire.¹³ En 2000, l'Organisation Mondiale de la Santé a classé le système de soin birman avant dernier, juste devant celui du Sierra Leone.¹⁴ A peine 60% de la population a accès à des soins, à de l'eau potable et à des sanitaires de bases et les dépenses de santé ont diminué de plus de moitié entre 1994 et 2000. On estime par ailleurs que 19% de la population ne passera pas l'âge de 40 ans et que 57% des enfants en-dessous de 5 ans souffrent d'une carence de poids.¹⁵

Depuis 1988, l'armée a doublé ses effectifs, malgré l'absence d'ennemis extérieurs, pour atteindre aujourd'hui le nombre de plus ou moins 500 000 militaires.¹⁶ Cela en fait la deuxième plus importante en Asie du sud-est après le Vietnam. De ce fait, plus de 40% du budget national est investi dans l'armée alors que seul 4% va à l'éducation.¹⁷ En guise de comparaison, notons que la plupart des états asiatiques allouent seulement 10 à 15 % du budget national à leurs forces armées.¹⁸ Grâce au support et à l'aide de la Chine, estimé à environ 1,2 milliards de dollars par an, l'équipement militaire s'est considérablement perfectionné et a permis de mater les rebellions armées dont le chiffre total en hommes

¹¹ COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, *Burma: Time for change: report of an independent task force*, New York, Council on foreign relations, 2003, p. 11

¹² The CIA World Factbook, <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/bm.html>

¹³ COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, *op.cit.*, p. 13

¹⁴ *Id.*, p. 19

¹⁵ COLLIGNON, Stefan, "Human rights and the economy in Burma" in Robert H. Taylor, (ed.), *Burma: Political economy under military rule*, New York, Palgrave, 2001, p. 85

¹⁶ COURDY, Jean-Claude, *Birmanie (Myanmar): La mosaïque inachevée*, Paris, Documentation française, 2004, p.80

¹⁷ FINK, Christina, *Living silence: Burma under the military rule*, London, New York, Zed Books, Bangkok, White Lotus, 2001, p. 174

¹⁸ BADGLEY, John, "Remodelling Myanmar" in Mya Than and Joseph L. H. Tan, (eds.), *op.cit.*, p. 286

n'atteint que 50 000.¹⁹ C'est donc la puissance et non le droit ou la négociation qui a déterminé l'orientation des accords de cessez-le-feu. Afin de financer ses activités, l'armée a créé en 1990 un instrument de levée de fonds connu sous le nom de UMEH (Union of Myanmar Economic Holdings). Il s'agit de la plus importante société commerciale du pays avec un capital enregistré à plus d'un milliard et demi de dollars dont 40% appartiennent à une agence gouvernementale de fournitures de l'armée et 60% à des officiers de haut rang.²⁰ Un investisseur étranger n'a donc pas d'autres choix que d'investir soit dans une entreprise d'Etat, soit dans l'UMEH dont le SPDC a accru l'importance une fois au pouvoir.

En 1990, des élections nationales ont vu la victoire, avec plus de 60% des voix et 82% des sièges, de la Ligue Nationale pour la Démocratie (NLD) sous la conduite d'Aung San Suu Kyi, la fille du héros national de l'indépendance Aung San.²¹ Les chefs militaires refusèrent cependant d'honorer les résultats et ont enfermé Aung San Suu Kyi à plusieurs occasions : de 1989 à 1995, de septembre 2000 à mai 2002, et à nouveau depuis mai 2003. Elle est devenue la figure principale de la démocratie et des droits de l'homme en Birmanie et a reçu le prix Nobel de la paix en 1991. Les quatre buts principaux du NLD sont :²²

- La création d'un gouvernement démocratique garantissant les droits humains en conformité avec les vœux et les aspirations du peuple
- La création d'un vaste mouvement démocratique sous la direction du NLD
- La mise sur place d'une longue et stable union et le développement de la démocratie en conformité avec l'aspiration du peuple
- L'avancement de la paix et de la démocratie dans le monde à travers une collaboration avec les forces démocratiques de la communauté internationale

La NLD a très vite attiré beaucoup de support, aussi bien à l'extérieur qu'à l'intérieur du pays, où presque trois millions de personnes ont rejoint le parti alors qu'Aung San Suu Kyi parcourait le pays entier, y compris dans les territoires des minorités ethniques avec qui elle développa une entente mutuelle. Le SLORC/SPDC, quant à lui, a constamment eu recours à la xénophobie et à l'idée de la race birmane « pure » afin de salir l'image d'Aung San Suu Kyi,

¹⁹. STEINBERG, David I., "The Burmese conundrum : approaching reformation of the political economy" in TAYLOR, Robert H., (ed.), *op.cit.*, p. 49

²⁰ COURDY, Jean-Claude, *op.cit.*, p. 89

²¹ WIN, Khin Maung, and SMITH, Alan, "Burma" in SACHSENRODER, Wolfgang, and FRINGS, Ulrike E., (eds.), *Political party systems and democratic development in East and Southeast Asia*, Aldershot [Hants, England], Brookfield [Vt.], Ashgate, 1998, p. 100

²² *Id.*, p. 110

mariée à un étranger (Michael Aris, décédé en 1999). Ses écrits montrent qu'elle favorise clairement un système de démocratie libérale même si elle est bien consciente du besoin de mélanger cette philosophie avec un certain niveau de justice sociale.²³ Elle a également élaboré une théorie combinant démocratie libérale et valeurs bouddhistes en réponses à la promotion faite par la junte des valeurs asiatiques soi-disant incompatibles avec la notion occidentale des droits de l'homme comme nous allons le voir dans la partie suivante.

1.2) Les violations des droits de l'homme commises par le gouvernement birman et le recours aux motifs politiques, sécuritaires, économiques et culturels

La Birmanie occupe une position prédominante dans la liste des pires et plus longues dictatures existantes actuellement dans le monde. Le gouvernement militaire est régulièrement condamné pour ses violations des droits de l'homme par différents gouvernements du monde entier, par des Organisations Non Gouvernementales comme Amnesty International ainsi que par des institutions internationales comme l'Organisation des Nations Unies. Le SLORC/SPDC a été accusé par la communauté internationale de pratiquer des arrestations arbitraires, d'avoir recours à des tribunaux militaires, à la torture, au viol comme moyen de terreur, au nettoyage ethnique, à l'intimidation des chefs politiques, des étudiants et des activistes ainsi qu'à la répression de la liberté de parole, d'association et d'information. L'Organisation Internationale du Travail (OIT) a découvert que le régime militaire utilise encore le travail forcé de manière systématique et à grande échelle, surtout avec les minorités ethniques vivants au bord des frontières.²⁴ De plus, la Birmanie est le plus grand employeur d'enfants soldats, qui sont le plus souvent recrutés de force lors des raids de l'armée dans les régions rurales. Depuis la chute des Talibans en Afghanistan en 2001, la Birmanie est passée en deuxième position au classement des plus gros producteurs illicites d'opium.²⁵ Les nombreuses minorités ethniques quant à elles, sont la cible constante des offensives du gouvernement qui ont laissé entre 600 000 et 1 000 000 personnes en position de réfugiés dans les pays voisins.²⁶ Malgré le fait qu'il y a plus de 1300 prisonniers politiques et d'opinion en Birmanie, les chefs du pays maintiennent que cela est faux et que les dissidents emprisonnés

²³ *Id.*, p. 150

²⁴ COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, *op.cit.*, p. 18

²⁵ The CIA World Factbook, <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/bm.html>

²⁶ *Ibid.*

l'ont été pour des motifs dangereux envers la sécurité de la nation.²⁷ Par un contrôle constant de la population et le recours à un nationalisme exacerbé, le régime militaire a réussi à isoler le pays de toute influence externe et ne manque jamais de souligner les contradictions avec lesquelles les pays occidentaux conduisent leur politique étrangère, en étant durs avec certains états mais plus laxistes avec d'autres, où la junte estime les violations de droits de l'homme tout aussi importantes (par exemple vis-à-vis de la Chine). Selon le Général Than Shwe, chef suprême de la junte militaire, l'armée se doit de rester au pouvoir afin de sauver l'union de la nation et la protéger contre les dangers internes et externes :

*“Neo-colonialists and their subservient negativistic internal axe-handles wearing the cloaks of human rights and democracy are violating all kinds of laws, moving to incite anarchy and interfering in the internal affairs of the nation and are even perpetrating terrorist acts transgressing the sovereignty of the state.”*²⁸

Hormis le principe de non-ingérence que nous verrons plus en détails dans la partie consacrée aux relations entre la Birmanie et l'ONU, le SLORC/SPDC s'est également référé à la notion du relativisme culturel pour défendre ses exactions envers les droits de l'homme. Ces derniers sont en effet qualifiés par la junte de concept occidental qui, s'ils étaient appliqués en Birmanie, saperaient l'unité nationale alors qu'Aung San Suu Kyi et les démocrates birmanes estiment que les droits de l'homme et la démocratie sont des concepts universels et ne dépendent pas de la location géographique. Le relativisme culturel est un concept très fréquemment utilisé lors de discussions sur les droits de l'homme et représente le défi principal à leur universalité bien que cette question a été soulevée à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme à Vienne en 1993 et que le relativisme culturel a été massivement rejeté par les états qui s'accordèrent sur la compatibilité entre universalité et spécificité culturelle.²⁹ Néanmoins, beaucoup d'états asiatiques continuent de défendre le point de vue opposé et l'ont fait savoir à plusieurs reprises :

“While human rights are universal in nature, they must be considered in the context of a dynamic and evolving process of international norm-setting, bearing in mind the

²⁷ STEINBERG, David I., *Burma: the state of Myanmar*, Washington, D.C., Georgetown University Press, 2001, p.85

²⁸ *Id.*, p. 283

²⁹ PEASE, Kelly-Kate S., *International organizations: perspectives on governance in the twenty-first century*, Upper Saddle River, N.J., Prentice Hall, 2003, p 240

*significance of national and regional particularities and various historical, cultural and religious backgrounds.”*³⁰

L'ancien premier ministre birman Khin Nyunt a par ailleurs déclaré :

*"Les Etats-Unis et les nations occidentales ont causé des troubles graves à d'autres pays en utilisant une définition des Droits de l'Homme qui a été rejetée par le reste du monde. Les groupes occidentaux, qu'il s'agisse d'Amnesty International, d'Asia Watch...dansent au rythme de la CIA, avec leurs allégations de soi-disant violations des droits de l'Homme par d'autres pays. La démocratie et les Droits de l'Homme sont pleinement respectés en Myanmar selon sa culture et sa tradition. Culture et tradition, ainsi que les concepts qui en découlent, font naître l'espoir de construire un mur impénétrable contre le colonialisme occidental. Voilà le préservatif destiné à nous protéger contre la maladie du bloc de l'Ouest".*³¹

Les partisans du relativisme culturel considèrent la Déclaration Universelle comme étant le reflet de valeurs principalement trouvées en occident mais pas nécessairement dans d'autres parties du monde comme l'Asie ou le Moyen-Orient, où les traditions philosophiques et religieuses ne sont pas prises en compte. Cependant, les pays qui défendent ce point de vue et accusent l'occident d'impérialisme culturel sont également les premiers à brandir la notion principalement occidentale de souveraineté étatique pour immuniser leur gouvernement contre les accusations de violations des droits de l'homme.

Les gouvernements de pays pauvres comme la Birmanie demandent également de la patience et de la clémence par rapport à ces violations en précisant que leur réalité socio-économique produit souvent des circonstances qui sont incompatibles avec leurs engagements internationaux. Cette réalité serait un legs de la période coloniale qui a créé des états composés d'une grande variété de groupes religieux, ethniques et culturels responsables du malaise social et des troubles politiques.³² Nous pouvons voir ici un exemple clair de recours aux théories de la dépendance pour blâmer les états occidentaux des problèmes existants dans

³⁰ SYMONIDES, Janusz, "New human rights dimensions, obstacles and challenges: introductory remarks" in SYMONIDES, Janusz, (ed.), *Human rights: new dimensions and challenges: manual on human rights*, Aldershot [Hants], Brookfield [Vt.], Ashgate, Paris, UNESCO, 1998, p. 25

³¹ COURDY, Jean-Claude, *op.cit.*, p. 100

³² EVANS, Tony, *The politics of human rights: a global perspective*, London, Ann Arbor, MI, Pluto Press, 2005, p.29

les pays du tiers-monde. En vertu de l'histoire de la Birmanie, considérée après son indépendance comme un véritable espoir de pays émergeant mais qui fut ravagée par la piètre qualité des gouvernements militaires successifs, cette théorie ne tient que très peu la route et reflète la manœuvre gouvernementale consistant à se démunir de toute accusation en pointant le doigt sur un autre. Le progrès, estime le SLORC/SPDC, nécessite un développement économique rapide en dépit du respect des droits de l'homme. Cette croyance, selon laquelle les dictateurs peuvent plus facilement développer la croissance et l'industrialisation aux dépens du respect des droits de l'homme, se retrouve parfois dans la littérature sur le développement.

“Violations of human rights, suppression, and the coercion of those who attempt to stand in the way of social, cultural and political changes necessary to achieve this goal are therefore legitimate, in the interests of future generations.”³³

Certains auteurs tels que Stefan Collignon pensent par ailleurs que des élections libres, reflétant le choix populaire, ne sont pas le garant d'une démocratie mais qu'il faut également pour cela une culture politique que l'on ne retrouve pas en Birmanie. Il utilise pour prouver cela l'exemple de pays occidentaux tels que la France et les Etats-Unis, où il a fallu attendre des décennies après les révolutions démocratiques avant de voir un changement dans l'attitude des gens vis-à-vis des pratiques et institutions démocratiques qui ont permis de voir une démocratie stable émerger.³⁴ Le spécialiste de la Birmanie David I Steinberg épouse le même avis et estime que l'approche des Etats-Unis (que nous verrons plus loin) reflète la pensée de théoriciens politiques et également d'idéalistes qui associent vote (en l'occurrence celui de 1990 en Birmanie) avec démocratie. Toutefois, défend Steinberg, cette vision ignore l'histoire birmane et le rôle important joué par l'armée depuis l'indépendance aussi bien qu'elle ne tient pas compte du fait que la démocratie ne s'évalue pas uniquement au vote mais doit aussi incorporer un ensemble d'idées et de principes encore absents en Birmanie.³⁵ Le SLORC/SPDC serait donc en place car il a su trouver une légitimité supérieure à celle des droits de l'homme dans la culture birmane. De plus, ces auteurs défendent la théorie selon laquelle la démocratie est historiquement liée avec la croissance économique et le système de

³³ *Id.*, p. 47

³⁴ COLLIGNON, Stefan, *op.cit.*, p. 72

³⁵ STEINBERG, David I., “Burma/Myanmar : A Guide for the Perplexed?” in BADGLEY, John H., (ed.), *Reconciling Burma/Myanmar: Essays on U.S. Relation with Burma*, National Bureau of Asia Research, vol. 15, n°1, mars 2004, p. 50

marchés libres permettant l'émergence d'une classe moyenne assez puissante pour changer la réalité politique.

De l'autre côté, Aung San Suu Kyi défend le point de vue opposé et l'a fait valoir dans ses écrits et discours dans lesquels elle montre que les droits de l'homme et les valeurs bouddhistes sont parfaitement compatibles et que la démocratie a de profondes racines dans l'histoire et la culture birmane.³⁶ Le bouddhisme rejette en effet les préjugés raciaux, la xénophobie ainsi que l'inflexibilité idéologique qui sont des concepts défendus par la junte. Hannah Arendt a élaboré une théorie sur le changement des mentalités suite à la manière dont les allemands se sont rapidement adaptés à la démocratie juste après la fin de la deuxième guerre mondiale et qui pourrait défendre le point de vue d'Aung San Suu Kyi. Pour la fameuse politologue, la moralité n'est rien de plus que "*a set of mores, customs and manners which could be exchanged for another set with hardly more trouble than it would take to change the table manners of an individual or a people*".³⁷ Selon Aung San Suu Kyi, l'armée birmane s'approprie le droit exclusif de décider ce qui est ou n'est pas conforme à la culture nationale. Ce type de propagande est utilisé afin de justifier, consolider et perpétuer un régime autoritaire en dénonçant les valeurs démocratiques et libérales comme étrangères et dangereuses.³⁸ Selon les mots de son père Aung San :

*"The armed forces have not been created for the purpose of persecuting the people, nor for the purpose of exercising power with weapons. The army is the servant of the country. The country is never the servant of the army."*³⁹

La réponse enthousiaste et spontanée des birmans aux idées de démocratie, de gouvernement représentatif, de droits fondamentaux et d'état de droit prouve que ces valeurs sont bien universelles et que la Birmanie est tout aussi apte que n'importe quel autre pays à les adopter. Elle estime par ailleurs que sans réformes politiques, il ne peut y avoir de progrès économiques, car un gouvernement ne sachant pas garantir les droits humains fondamentaux ne sera sûrement pas capable de garantir des droits économiques. De plus, il existe une différence entre développement, qui considère les facteurs humains et culturels comme faisant

³⁶ Voir notamment AUNG SAN SUU KYI, (ed.), *Freedom from fear*, London, Penguin Group, 1995

³⁷ FINE, Robert, *Political investigations: Hegel, Marx, Arendt*, London, New York, Routledge, 2001, p. 112

³⁸ AUNG SAN SUU KYI, "In quest of democracy" in AUNG SAN SUU KYI, *op.cit.*, p. 167

³⁹ SKIDMORE, Monique, *Karaoke fascism: Burma and the politics of fear*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2004, p. 58

partie intégrante du progrès, et croissance qui calcule simplement les données économiques et mathématiques. Selon Aung San Suu Kyi:

*"Democracy as a political system which aims at empowering the people is essential if sustained human development, which is 'development of the people for the people by the people', is to be achieved. [...] The true development of human beings involves much more than mere economic growth. At its heart there must be a sense of empowerment and inner fulfilment. [...] Democratic values and human rights, it is sometimes claimed, run counter to 'national' culture, and all too often the people at large are seen as 'unfit' for government. Nothing can be further from the truth."*⁴⁰

L'exemple de la Chine peut aussi démontrer que la libéralisation économique par des régimes autoritaires n'amène pas nécessairement la démocratie. Dans le cas de la Birmanie, l'armée a toujours réussi à manipuler les réformes économiques afin de maintenir sa main sur le pouvoir et favoriser la classe des officiers militaires. Les réformes entamées depuis 1988, telles que les investissements étrangers et la libéralisation économique, n'ont à ce jour profité qu'à une toute petite élite composée de généraux, de leurs familles et de leurs associés alors que le peuple birman dans son ensemble est plus que jamais dépourvu de tout pouvoir. Cette manipulation empêche la montée d'une classe moyenne autonome capable de s'opposer au régime. Eric Dénécé écrit : *"La libéralisation de l'économie ne menace donc pas le pouvoir des militaires, parce qu'elle est organisée et contrôlée par eux."*⁴¹

Comme nous le verrons dans les parties suivantes de ce mémoire, ces points de vue différents sur l'économie politique et le développement sont à la base des divergences rencontrées au niveau des relations internationales sur la façon la plus adéquate d'instaurer une démocratie libérale respectueuse des droits de l'homme. Nous avons pu voir ici comment le régime militaire birman a toujours défendu ses violations sur les droits de l'homme en utilisant des motifs politiques (le nationalisme), sécuritaires (seule l'armée est capable de maintenir et protéger l'unité de la nation), économiques (le progrès économique vient plus vite s'il est pris en charge par une dictature) et culturels (les droits de l'homme sont un concept occidental). Le maintien de la junte militaire au pouvoir est également sponsorisé, de

⁴⁰ AUNG SAN SUU KYI, "Empowerment for a culture of peace" in AUNG SAN SUU KYI, *op.cit.*, p. 269 and 270

⁴¹ DENECE, Eric, *op.cit.*, p. 65

manière plus ou moins directe, par certains pays comme la Chine et certaines sociétés multinationales telles que Total. C'est le sujet du prochain chapitre.

1.3) Les rapports de la Birmanie avec la Chine, l'ASEAN et certaines sociétés multinationales

Les relations extérieures de la Birmanie sont déterminées par un conflit d'intérêt entre le rejet de l'étranger d'une part et les besoins urgents de l'autre. Il y a également des considérations pratiques comme, par exemple, les intérêts économiques générés par le commerce des drogues ou encore la sûreté du personnel militaire et de leurs familles qui craignent que les réformes politiques leur retireront les avantages auxquels ils sont enclins actuellement.⁴² Malgré leurs dissensions avec les régimes occidentaux, les généraux birmanes tiennent à se faire accepter par ces pays et à bénéficier de leurs capitaux et de leurs technologies afin de favoriser un développement économique et militaire. Les relations avec les pays voisins semblent quant à elles perpétuellement instables dues à l'obstination des généraux à faire les choses à leur manière, ce qui conduit des pays alliés comme la Chine à en avoir assez du gouvernement actuel même si, économiquement, une bonne relation est tout à leur avantage.⁴³

Les rapports de la Birmanie avec la Chine se sont considérablement développés suite aux événements de 1989 sur la place Tiananmen. Confrontée à des sanctions internationales, la Chine se tourna vers des pays possédant une image semblable à la sienne tels que le Vietnam, la Corée du Nord et la Birmanie. Plusieurs délégations birmanes se rendirent en Chine et une coopération militaire étroite débuta. Les Chinois sont devenus le principal allié ainsi que le premier fournisseur d'armes à la junte à qui ils ont accepté de faire des rabais en échange d'un accès facilité aux opportunités financières et commerciales en Birmanie, à l'exploitation des ressources naturelles et au développement de titres de propriétés.⁴⁴ Mis à part des avions de chasse, des tanks et de l'artillerie lourde pour un montant annuel de 1,2 milliards de dollars, la Birmanie s'est également approvisionnée en radars et autres

⁴² INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "Myanmar : The Military Regime's View of the World", *Asia Report*, n°28, Bangkok/Bruxelles, décembre 2001

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ SILVERSTEIN, Josef, "Burma and the world: A decade of foreign policy under the state law and order restoration council", in TAYLOR, Robert H., (ed.), *op.cit.*, p. 135

équipements d'intelligence et de guerre électronique.⁴⁵ Les chinois ont également donné des cours de formation en techniques de guerre, diplomatie et propagande aux forces armées birmanes et ont reçu en échange des informations gouvernementales concernant les activités militaires indiennes dans l'océan indien.⁴⁶

En plus de fournir des armes à bas prix, la Chine offre à la Birmanie des aides au développement, de l'assistance technique et des crédits afin de financer la construction d'infrastructures et d'industries.⁴⁷ La Birmanie est également devenue une nouvelle terre d'exil pour des chinois qui sont arrivés en masse, ainsi qu'un nouveau marché dans lequel la Chine peut écouler ses produits. En l'espace de 7 ans, de 1988 à 1995, les exportations birmanes vers la Chine sont passées de 1,81 à 202 millions de dollars tandis que les importations chinoises en Birmanie ont progressées de 7,7 à 480 millions de dollars.⁴⁸ Une pomme de discorde entre les deux pays reste toutefois la production d'héroïne en Birmanie qui vient fournir les réseaux chinois et augmenter le nombre de séropositifs du SIDA. S'il semble que l'attitude des généraux commence à épuiser Pékin, qui a de plus en plus de mal à protéger son allié, la Chine a officieusement déclaré que le maintien d'une collaboration rapprochée avec la Birmanie était dans ses intérêts économiques et géopolitiques.⁴⁹ Selon un auteur birman: *"Thus far, the Chinese factor may be deemed to be the most devastating for the democratization of Burma."*⁵⁰

Ce rapprochement entre la Chine et la Birmanie est vu d'un très mauvais œil par l'occident mais également par l'Inde et l'ASEAN qui veulent contrer l'influence chinoise sur la région du sud-est asiatique.⁵¹ Comme le rappelle David I. Steinberg: *"Chinese interests in Myanmar are clear, as are Indian interests in preventing too strong a Chinese role."*⁵² Il est possible également que ce soit le sentiment xénophobe dominant au sein des cercles officiels de l'armée birmane qui fait que la junte tient à modérer sa dépendance envers la Chine. En effet, même si cette xénophobie est généralement dirigée à l'encontre des occidentaux, elle est

⁴⁵ STEINBERG, David I., "The Burmese conundrum : approaching reformation of the political economy", in TAYLOR, Robert H., (ed.), *op.cit.*, p. 49

⁴⁶ FINK, Christina, *op.cit.*, p. 233

⁴⁷ RÜLAND, Jürgen, "Burma Ten Years after the Uprising ", in TAYLOR, Robert H., (ed.), *op.cit.*, p. 142

⁴⁸ STEINBERG, David I., *Burma : The State of Myanmar*, *op.cit.*, p. 229

⁴⁹ STEINBERG, David I., "The Burmese conundrum : approaching reformation of the political economy", in TAYLOR, Robert H., (ed.), *op.cit.*, p. 68

⁵⁰ MAUNG, Mya, *op.cit.*, p. 256

⁵¹ PAQUET, Philippe, "L'Inde courtise elle aussi les généraux", *La Libre Belgique*, 10/03/2006

⁵² STEINBERG, David I., *Burma : The State of Myanmar*, *op.cit.*, p. 234

aussi une arme sur laquelle le gouvernement joue afin de ne pas paraître comme le pantin de quiconque.⁵³ Rejoindre ASEAN donna ainsi à la junte un degré de prestige et de légitimité en plus, ainsi qu'une protection contre une trop forte domination économique chinoise.

ASEAN a été créé en 1967 afin de regrouper les pays du sud-est asiatique dans le but de réaliser trois objectifs : promouvoir le développement économique, social et culturel de la région à travers la coopération ; sauvegarder la stabilité économique et politique de la région ; servir de forum afin de résoudre les différences interrégionales.⁵⁴ L'organisation regroupe les pays suivants : le Laos, le Vietnam, le Cambodge, la Thaïlande, les Philippines, Singapour, l'Indonésie, Brunei, la Malaisie et la Birmanie. Poussé par le changement économique de ce dernier après 1988 et par peur de voir ce pays engouffré par les chinois, les pays membres de l'ASEAN, et surtout les trois principaux membres que sont la Malaisie, l'Indonésie et Singapour, s'accordèrent pour faire entrer la Birmanie au sein de l'organisation en 1997.⁵⁵ Pour la Malaisie et l'Indonésie, le traitement des musulmans en Birmanie s'avéra un souci majeur alors que pour Singapour, c'était surtout l'ouverture économique aux investissements étrangers qui l'intéressait ainsi que les profits engendrés par l'exploitation des ressources naturelles et le commerce des armes. Aucun des pays membres de l'ASEAN n'a émis de critiques envers la Birmanie suite à son accession au sein de l'organisation mais tous ont au contraire cherché à établir des liens commerciaux bilatéraux avec le régime, compliquant ainsi l'élaboration d'une politique commune homogène.⁵⁶

Certains espéraient que l'entrée de la Birmanie au sein de l'ASEAN apporterait un progrès significatif au niveau du respect des droits de l'homme mais ces espoirs se sont avérés vains. En effet, Amnesty International a démontré dans un rapport que les violations des droits de l'homme en Birmanie ont empiré depuis 1997 et que les généraux birmans ont vu dans cette entrée une sorte d'autorisation à continuer leurs méthodes tout en rappelant constamment aux autres membres de l'ASEAN le principe de non interférence de l'organisation régionale.⁵⁷ Le concept de valeurs asiatiques, sensées être incompatibles avec

⁵³ *Id.*, p. 238

⁵⁴ OUDJANI, Radhia, "Eu-Asia Relations", in MAHNCKE, Dieter, AMBOS, Alicia & REYNOLDS, Christopher, (eds.), *European foreign policy : from rhetoric to reality?*, College of Europe studies, New York, Lang, 2004, p. 342

⁵⁵ ZAW, Aung, "ASEAN-BURMA relations", in INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE, (ed.), *Challenges to democratization in Burma: Perspectives on multilateral and bilateral responses*, Stockholm, International IDEA, 2001, p. 43

⁵⁶ SILVERSTEIN, Josef, *op.cit.*, p. 128

⁵⁷ ZAW, Aung, *op.cit.*, p. 52

la démocratie libérale et l'universalité des droits de l'homme, a également été utilisé maintes fois par les membres de l'ASEAN afin de justifier l'entrée de la Birmanie au sein de leur organisation et immuniser le pays contre les critiques extérieures.⁵⁸ Un engagement constructif selon eux ne peut que faciliter des réformes économiques, attirer des capitaux étrangers, créer de l'emploi et améliorer le standard de vie des gens. A terme, cette évolution amènera une démocratie respectueuse des droits de l'homme. Toutefois, les opposants à ce point de vue répondent que la majorité des investissements vont dans l'industrie lourde et ne créent que peu d'emplois mal rémunérés.⁵⁹ De plus, comme nous avons vu dans l'introduction, la majorité des investissements (presque 70 pourcent) viennent sous forme de joint-ventures avec des entreprises plus ou moins directement liées à l'état.⁶⁰ De ce fait, c'est surtout la classe des officiers birmans qui profite des investissements étrangers, les rendants ainsi plus riches, plus puissants et moins enclins à léguer le pouvoir à une opposition démocratique qui pourrait remettre en question ces avantages.

Il faut aussi noter que la crise économique de 1997 coïncidait justement avec l'entrée de la Birmanie au sein de l'ASEAN et allait conduire les autres pays membres à accorder d'avantage d'attention à leur politique domestique et financière qu'à la question du respect des droits de l'homme.⁶¹ Il semble cependant que cela aie fort changé dernièrement et que l'ASEAN soit en train de mettre de plus en plus de pression sur la junte pour qu'elle réponde aux attentes internationales. Par ailleurs, les ministres de ASEAN ont décidé d'appuyer la formation de la Convention Nationale et l'établissement d'une feuille de route en sept étapes, proposée par l'ancien premier ministre Khin Nyunt en 2003, afin d'amener un changement démocratique en Birmanie. Ce dernier a toutefois été mis aux arrêts, bloquant ainsi l'évolution de ces mesures et le dialogue qu'il avait entamé avec l'opposition et les minorités ethniques.

Finalement, un dernier pilier d'appui pour la junte militaire est composé des multiples sociétés multinationales actives en Birmanie tels que Unocal et Total, qui investissent massivement dans le pays en dépit des nombreux appels par les groupes de droits civiques pour arrêter ces pratiques. La Birmanie dispose en effet d'un formidable potentiel économique avec une énorme quantité encore inexploitée de ressources hydroélectriques, d'énergies

⁵⁸ RÜLAND, Jürgen, *op.cit.*, p. 144

⁵⁹ *Id.*, p. 150

⁶⁰ *Id.*, p. 151

⁶¹ FINK, Christina, *op.cit.*, p. 235

fossiles, de ressources minérales, une forêt couvrant plus de la moitié du territoire, une autosuffisance alimentaire et un fort potentiel touristique.⁶² Pierre de Senarclens écrit :

*“The civil wars or repression in several African or Asian countries (Myanmar notably) would not have lasted so long nor been so far-reaching without the collusion of the transnational corporations which exploit these bankrupt states’ petroleum resources.”*⁶³

La controverse se focalise surtout autour du projet « Total Myanmar Exploration and Production » (TMEP), aussi connu sous le nom de projet Yadana, en référence au nom de ce gisement de gaz naturel situé en mer d’Andaman et qui alimente la Birmanie et la Thaïlande.⁶⁴ Les bénéfices annuels pour la junte sont de l’ordre de 200 millions de dollars.⁶⁵ *“Le projet Yadana représente à terme des profits considérables pour le gouvernement, et est considéré par le Slorc ou l’opposition comme le projet qui sortira le pays de l’ornière du sous-développement.”*⁶⁶ Les autres parties prenantes à ce vaste projet sont les américains Unocal, Texaco et Arco, le thaïlandais PTT-EP, le birman MOGE (Myanmar Oil and Gaz Enterprise), le britannique Premier et le japonais Nippon Oil mais toutes les critiques se concentrent sur Total car c’est de loin la compagnie la plus impliquée dans le projet.⁶⁷ On l’accuse entre autres de supporter financièrement la junte militaire, d’être responsable de mouvements de populations en raison du gazoduc et d’avoir recours au travail forcé des enfants. La firme française nie catégoriquement toutes ces accusations et rejoint l’avis de l’ASEAN selon laquelle ce n’est pas en isolant le régime militaire qu’on le fera avancer sur la voie de la démocratie et du changement politique. Selon le haut responsable de Total en Birmanie :

“Nous ne pensons pas que la politique d’exclusion soit la meilleure. Au contraire... Ce pays, relativement prospère au début du siècle, est devenu l’un des plus pauvres, et je ne pense pas que cet isolement ait fait le bonheur des populations. De plus, notre

⁶² DENECE, Eric, *op.cit.*, p. 63

⁶³ DE SENARCLENS, Pierre, "The politics of human rights" in COICAUD, Jean-Marc, DOYLE, Michael W. & GARDNER, Anne-Marie, (eds.), *The globalization of human rights*, Tokyo, New York, United Nations University Press, 2003, p. 156

⁶⁴ DENECE, Eric, *op.cit.*, p. 66

⁶⁵ RÜLAND, Jürgen, *op.cit.*, p. 139

⁶⁶ DENECE, Eric, *op.cit.*, p. 66

⁶⁷ KLEN, Michel, "Turbulences en Asie orientale", *Esope*, Paris, n°517, novembre 1997, p. 8

gazoduc sera un trait d'union entre la Birmanie et la Thaïlande. Le gaz permettra de faire fonctionner les centrales électriques alimentant Bangkok"⁶⁸

En marge du projet Yadana, mis en exploitation au début de 1999, un deuxième projet d'exploitation de gisement gazier distribué par des pipe-lines, Yetagun, entré en service en avril 2000.⁶⁹ L'opérateur de base principal, l'anglais Premier Oil, fut contraint de se retirer du projet sous la pression de l'ONG Burma Campaign UK et revendit ses parts au malaisien Petronas, dont les partenaires sont le japonais Nippon Oil, le thaïlandais FTTEP et le birman MOGE. Ces deux projets, réalisés avec des capitaux étrangers, sont fort controversés et ont subi les foudres des attaques de la part de certains gouvernements et de plusieurs ONG qui accusent ces sociétés travaillant en Birmanie de soutenir financièrement un gouvernement anti-démocratique qui viole les droits humains les plus fondamentaux. Ces ONG, dont les deux principales sont « Free Burma Coalition » et « Burma Campaign UK », ont décidé de répondre à l'appel d'Aung San Suu Kyi qui déclara : *“Please use your liberty to promote ours [...] Take a principled stand against companies which are doing business with the military regime of Burma.”*⁷⁰ Les sociétés actives en Birmanie sont ainsi devenues la cible de groupes d'activistes très actifs qui ont exercé des pressions en appelant au boycott de certains produits. Pepsi a ainsi été pris pour cible sur les campus américains avant d'annoncer son retrait total de Birmanie en janvier 1997.⁷¹ Parmi les autres sociétés qui se sont retirées de Birmanie par crainte de voir leur image trop salie on remarque Texaco, Heineken ou encore Levi's. Toutefois, Naomi Klein rappelle que : *“Levi's pulled out of Burma, because its conscience simply would not allow it to stay, only to go back to China, which it had abandoned a few years earlier for the same reason.”*⁷² D'autres sociétés, en revanche, ont décidé de rester. Le patron de Unocal, par exemple, a déclaré à la presse que le seul moyen pour sortir sa société de la Birmanie serait la force juridique.⁷³ Le site officiel de la société énergétique déclare par ailleurs :

“Unocal and the other project investors do not defend the actions and policies of the government of Myanmar. We do defend our reputation and the integrity of the Yadana project. Our hope is that Myanmar will develop a vital, democratic society built on a

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ COURDY, Jean-Claude, *op.cit.*, p. 186

⁷⁰ KRAMER, Gene, “Suu Kyi Urges U.S. Boycott”, *Associated Press*, 27/1/1997

⁷¹ KLEIN, Naomi, *No Logo : taking aim at the brand bullies*, Toronto, Knopf Canada, 2000, p. 403

⁷² *Id.*, p. 435

⁷³ *Id.*, p. 425

strong economy. The Yadana project, which has brought significant benefits in health care, education, and economic opportunity to more than 45,000 people living in the pipeline area, is a step in the right direction.”⁷⁴

Nous avons pu démontrer les bases sur lesquelles le SPDC peut encore s’appuyer. Les acteurs étudiés ici épousent l’avis de ceux qui estiment qu’un changement économique est préalable à l’émergence d’une démocratie respectueuse des droits de l’homme et voient dans la coopération commerciale et politique le meilleur moyen d’arriver à ces fins. Nous pouvons toutefois émettre des doutes quant au bien fondé de cette démarche et se demander si les intérêts économiques n’ont pas largement dépassé les considérations éthiques. Par ailleurs, il n’est pas inutile de remettre en question les positions politiques prises par les sociétés multinationales, qui s’attachent ici à justifier leurs investissements par le recours à des motifs qui dépassent largement leurs compétences commerciales et financières. Si la Chine ne se permet pas de critiquer les généraux et profite allègrement de son partenariat privilégié, les pays membres de l’ASEAN commencent tout doucement à durcir le ton vis-à-vis de la junte tout en poursuivant leur politique d’engagement constructif. La partie qui suit va maintenant mettre en lumière les relations plus conflictuelles entre la Birmanie et les Etats-Unis, qui rejettent tout compromis et continuent d’appliquer les sanctions les plus sévères envers Pyinmana.

2) La Birmanie et les Etats-Unis

Après cette introduction sur l’histoire birmane ainsi que sur ses caractéristiques particulières à l’heure de la dictature militaire, nous allons maintenant nous attacher à l’étude du problème proprement dit, à savoir les relations extérieures de la Birmanie avec des institutions étatiques, régionales et internationales. La partie qui suit se focalisera spécifiquement sur les rapports avec les Etats-Unis. Etant la première puissance économique, politique et militaire au monde, les Etats-Unis ont un rôle important dans les affaires de n’importe quel état. La fin de la guerre froide a laissé les Etats-Unis sans ennemis de taille et la politique étrangère américaine, sous l’ère Clinton principalement, a pu se focaliser sur des sujets tels que la promotion de l’économie libérale et du système de marchés libres. Depuis les attaques du 11 septembre 2001, ce contexte a de nouveau changé et l’administration de

⁷⁴ <http://www.unocal.com/myanmar/index.htm>

George W. Bush à lancé une guerre planétaire contre le terrorisme international qui s'est caractérisé par des frappes de représailles sur le régime des Talibans en Afghanistan et des frappes dites « préventives » sur l'Irak de Saddam Hussein. Au niveau intérieur, beaucoup d'états ont adopté des législations restrictives à des fins de sécurité nationale, mettant ainsi la primauté sur la sécurité nationale plutôt que sur les droits des citoyens. Même si la Birmanie reste une dictature très fermée et relativement à l'écart de la communauté internationale, elle ne pouvait rester indifférente à ces changements de politiques orchestrés par Washington.

2.1) Les instruments des Etats-Unis chargés de la défense et de la promotion des droits de l'homme

Les Etats-Unis sont parmi les premiers pays à avoir élevé les droits de l'homme et la démocratie au rang de nécessité et d'obligation pour le développement d'une société prospère et d'un état de droit. Affirmés dans des textes comme le « Bill of Rights » et la Déclaration d'Indépendance, les droits de l'homme à l'américaine viennent consolider un ensemble d'idées qui font du primat de l'individu et de la résistance à la tyrannie des valeurs suprêmes. Ce droit spécifique à l'insurrection marque encore clairement de son empreinte les mentalités américaines qui croient fortement à l'autodétermination des peuples et au rejet de la dictature. La Déclaration d'Indépendance du 4 juillet 1776 rappelle :

*"That to secure these rights, Governments are instituted among Men, deriving their just Powers from the consent of the governed, -- That whenever any Form of Government becomes destructive of these ends, it is the Right of the People to alter or to abolish it, and to institute new Government, laying its foundation on such principles and organizing its powers in such form, as to them shall seem most likely to effect their Safety and Happiness."*⁷⁵

La politique extérieure américaine a, pendant des siècles, été plutôt isolationniste et veillait surtout à défendre la souveraineté des états du continent américain par rapport aux anciennes puissances coloniales à travers la doctrine Monroe. Ce n'est qu'après 1945 que leur statut de super-puissance allait rendre les Etats-Unis plus interventionnistes dans leurs affaires extérieures afin de lutter contre la propagation communiste émanant de l'autre super

⁷⁵ DECLARATION D'INDEPENDENCE AMERICAINE, <http://www.usconstitution.net/declar.html>

puissance qu'était l'URSS. Le contexte de la guerre froide obligea les Etats-Unis à compromettre ses valeurs démocratiques, à soutenir certaines dictatures abusant des droits fondamentaux des citoyens et à mener des guerres désastreuses dans certains pays lointains, notamment dans la région du sud-est asiatique. Toutefois, déjà dans les années 70, le Congrès américain vota certaines lois faisant du respect des droits de l'homme la condition nécessaire pour la poursuite d'aides économiques aux pays tiers.⁷⁶ Jimmy Carter, président de 1977 à 1981, essaya également de faire du respect des droits de l'homme la condition essentielle de la poursuite des rapports entre les Etats-Unis et un pays tiers mais sa tentative dû bien vite se confronter à la réalité des relations internationales dans lesquelles certains refus de trop s'investir dans la politique interne d'un état sont nécessaires au développement économique et à la stabilité internationale tels qu'envisagés par les Etats-Unis.

Il n'existe pas, au niveau institutionnel, de réel organe chargé de la promotion des droits de l'homme mais on retrouve plutôt des considérations morales qui changent d'une administration à l'autre ainsi que d'un état à l'autre. Les politiques étrangères sont également très souvent déterminées par des lobbys et par des théories de relations internationales dans lesquelles s'opposent principalement les réalistes et les libéraux. Pour l'école réaliste, les relations extérieures doivent avant tout servir l'intérêt national et surtout la sécurité des citoyens. Promouvoir les droits de l'homme à l'étranger mettrait ces priorités en danger.⁷⁷ L'école libérale cherche par contre à établir des normes et des institutions internationales dans lesquelles les états peuvent tirer avantage et discuter sur pied d'égalité. C'est donc dans l'intérêt des états de veiller au bon respect des droits de l'homme.⁷⁸

A la fin des années 90, sous la présidence de Bill Clinton, les Etats-Unis commencèrent à s'ingérer dans les affaires que certaines entreprises entretenaient avec des états violant les droits de l'homme ou ne respectant pas les principes démocratiques. Non seulement au niveau fédéral mais également au niveau des états et même des comtés, les entreprises faisant des affaires avec la Birmanie se voyaient sanctionner par diverses mesures économiques et commerciales, dont l'exclusion des marchés publics. Plusieurs tribunaux américains, y compris la Cour Suprême des Etats-Unis, ont jugé ces législations anti-constitutionnelles parce qu'elles imposent des barrières au système de marchés libres et

⁷⁶ SMITH, Karen E., *European Union foreign policy in a changing world*, Cambridge, UK, Polity, 2003, p. 103

⁷⁷ *Id.*, p. 97

⁷⁸ *Id.*, p. 98

empiètent sur le pouvoir constitutionnel du gouvernement fédéral qui est responsable des affaires extérieures.⁷⁹ C'est ce qui va nous intéresser dans la partie suivante.

2.2) L'évolution des rapports Birmanie - Etats-Unis

Les différentes administrations américaines ont subi les pressions de trois groupes différents à propos de la question birmane : un groupe de sénateurs et membres du Congrès appuyés par des membres du NCGUB (National Coalition Government of the Union of Burma, regroupement officiel des partis d'oppositions birmans exilés) et d'autres associations de démocrates birmans exilés; des groupes de pression puissants du milieu des affaires qui veulent profiter du potentiel économique de la Birmanie et voient également dans ce pays une fenêtre d'accès au vaste marché du sud-est asiatique ; la Drug Enforcement Agency (DEA) qui souhaite appuyer la junte dans ses efforts pour éradiquer ce que l'agence considère comme l'un des principaux producteurs de narcotiques dans le monde.⁸⁰

Les relations entre les Etats-Unis et la Birmanie ont commencé à se détériorer après les émeutes de 1988 et la prise de pouvoir par le SLORC. Les Etats-Unis refusent à ce jour de reconnaître la junte comme le gouvernement légitime, tout comme ils refusent d'appeler le pays « Myanmar ». Suite aux répressions de l'été 1988, le gouvernement fédéral américain a décidé de couper tous les prêts et aides au pays qui se chiffraient alors à 16 millions de dollars dont 10 étaient destinés à la lutte contre la production d'opium.⁸¹ Ces mesures furent renforcées en juillet 1989, suite à l'arrestation d'Aung San Suu Kyi, avec la suspension des préférences tarifaires du Système Général de Préférences, un embargo sur la vente d'armes à la junte militaire, l'interdiction de visas aux représentants birmans et le remplacement de l'ambassadeur en Birmanie par un simple « chargé d'affaires ». ⁸² Depuis cette date, les Etats-Unis utilisent également leur droit de veto afin de bloquer les aides venant de la Banque Mondiale et du Fond Monétaire International. Bill Clinton lança une nouvelle politique envers la Birmanie en octobre 1994, permettant l'éventuelle amélioration des sanctions au cas où la

⁷⁹ BANERJEE, Sonali R., "The Burma Law Dilemma: The Constitutionality of US State and Local Sanctions in the Sphere of Foreign Commerce. United States Supreme Court, Crosby v. National Foreign Trade Council, 530 US 2000", *Legal Issues of Economic Integration*, vol. 27, n°3, 2000, p. 295

⁸⁰ LIDDELL, Zunetta, "International Policies Towards Burma : Western governments, NGOs and multilateral institutions" in INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE, (ed.), *op.cit.*, p. 136

⁸¹ *Id.*, p. 135

⁸² SCHAEFER, Matthew, "Lessons from the dispute over the Massachusetts Act regulating State contracts with companies doing business with Burma (Myanmar)" *European University Institute working papers*, Florence, n°35, 2002, p. 7

junte ferait des efforts significatifs dans les domaines de la démocratie, des droits de l'homme et de la lutte anti-drogues.⁸³ Toutefois, en octobre 1996, le Congrès américain répondit aux demandes de sanctions économiques lancées par Aung San Suu Kyi en votant une nouvelle loi, le « Omnibus Consolidated Appropriations Act », qui consolide certaines restrictions comme l'interdiction de toute aide envers la Birmanie autre que celles qui vont vers la promotion des droits de l'homme et de la démocratie ainsi que celles qui sont de caractère humanitaire ou de lutte anti-drogues.⁸⁴ Cette loi donne également au président le pouvoir d'interdire tout nouvel investissement en Birmanie en cas de violence, d'arrestation ou d'exil forcé contre Aung San Suu Kyi ou en cas de répression massive contre le mouvement d'opposition démocratique.⁸⁵ Suite à l'arrestation de plusieurs centaines d'opposants, Bill Clinton utilisa de son pouvoir et imposa une interdiction de nouveaux investissements par n'importe quel citoyen ou compagnie américaine le 20 mai 1997 à travers l' « Executive Order 13047 »:⁸⁶

*“I, WILLIAM J. CLINTON, President of the United States of America, hereby determine and certify that [...] the Government of Burma has committed large-scale repression of the democratic opposition in Burma after September 30, 1996, and further determine that the actions and policies of the Government of Burma constitute an unusual and extraordinary threat to the national security and foreign policy of the United States and declare a national emergency to deal with that threat.”*⁸⁷

Depuis lors, l'administration de Clinton et celle de Bush ont subi de nombreuses pressions afin de durcir encore plus les sanctions suite à la décision sans précédent de l'OIT en novembre 2000 de demander à ses membres de revoir leurs relations avec la Birmanie dues aux violations répétées par la junte sur les droits au travail et l'emploi massif de travail forcé.⁸⁸ Au début de son mandat, l'administration de George W. Bush cherchait encore à promouvoir un état démocratique pluraliste en Birmanie tout en relâchant un peu la pression de l'administration précédente et en appelant à un changement positif dans les domaines de la démocratie et du respect des droits de l'homme. Bush suggéra une réponse favorable si ces

⁸³ LIDDELL, Zunetta, *op.cit.*, p. 136

⁸⁴ BANERJEE, Sonali R., *op.cit.*, p. 299

⁸⁵ SCHAEFER, Matthew, *op.cit.*, p. 7

⁸⁶ RARICK, Charles A., "Destroying a country in order to save it : the folly of economic sanctions against Myanmar", *Economic Affairs*, vol. 26, n°2, juin 2006, p. 61

⁸⁷ EXECUTIVE ORDER 13047, <http://www.worldnetdaily.com/resources/govdocs/eos/eo13047.html>

⁸⁸ SCHAEFER, Matthew, *op.cit.*, p. 8

changements advenaient et commença également à collaborer avec la junte afin de stopper la production d'opium dans la région.⁸⁹ A partir de novembre 2002 toutefois, l'administration Bush commença à durcir sa position, sans doute en raison de l'élection du sénateur Mitch McConnell, un ardent opposant à tout compromis avec la junte, au second poste le plus important du sénat américain, coupant ainsi l'herbe sous le pied de ceux qui avaient poussé à un adoucissement des relations avec la junte.⁹⁰ En août 2003, trois mois après la remise en résidence surveillée d'Aung San Suu Kyi, George W. Bush signa le « Burmese Freedom and Democracy Act », qui impose un blocage total sur toutes les importations venant de Birmanie, gèle les comptes détenus par certains officiers aux Etats-Unis et empêche l'exportation de services financiers, de crédits et de transferts à la Birmanie.⁹¹ Cette loi a été renouvelée par le président américain le 1^o août 2006.

“The policy of the United States [...] is to officially recognize the NLD as the legitimate representative of the Burmese people as determined by the 1990 election. [...] The President is authorized to use all available resources to assist Burmese democracy activists dedicated to nonviolent opposition to the regime in their efforts to promote freedom, democracy, and human rights in Burma...”⁹²

Au niveau fédéré, la « Massachusetts Burma Law » fut passé en juillet 1996 afin d'empêcher les compagnies et les individus de cet état des Etats-Unis à faire des affaires avec la Birmanie. Cette loi s'avéra plus rigoureuse encore que celle appliquée au niveau fédéral qui limite son interdiction aux nouveaux investissements et ne s'applique pas aux compagnies déjà implantées en Birmanie. Le « Massachusetts Burma Law », par contre, sanctionne les compagnies qui auraient ne fut-ce qu'une petite partie de leurs opérations en Birmanie, voulant ainsi envoyer un message fort disant que leur état ne tolérera aucune atteinte aux droits de l'homme.⁹³ Les principaux protagonistes derrière le « Massachusetts Burma Law » sont l'ONG « Free Burma Coalition » et des représentants politiques influencés par l'exemple sud-africain. En 1998, le « Massachusetts Burma Law » a été amené devant l'Organisation Mondiale du Commerce par l'Union Européenne et le Japon pour contester les limites que

⁸⁹ STEINBERG, David I., “Burma/Myanmar : A Guide for the Perplexed?” in BADGLEY, John H., (ed.), *op.cit.*, p. 50

⁹⁰ *Id.*, p. 51

⁹¹ RARICK, Charles A., *op.cit.*, p. 61

⁹² BURMESE FREEDOM AND DEMOCRACY ACT, <http://www.theorator.com/bills108/hr2330.html>. Voir annexes.

⁹³ BANERJEE, Sonali R., *op.cit.*, p. 303

met cette loi au libéralisme économique mais les charges furent abandonnées après que la loi ait été contestée au niveau des cours de justice américaines.⁹⁴ La loi fut en effet attaquée au devant des tribunaux américains par le National Foreign Trade Council (NFTC), un organisme qui représente plus de 580 multinationales aux Etats-Unis et 70% des exportations non agricoles.⁹⁵ Parmi les 34 compagnies sanctionnées appartenant au NFTC, on retrouvait de grosses pointures telles que Federal Express, Procter and Gamble, Unocal et Halliburton. Deux tiers des investisseurs étrangers étaient des compagnies de pétrole et de gaz naturels suite au départ de sociétés comme Pepsi encouragées par des groupes de défense des droits de l'homme.⁹⁶ Entre temps, d'autres lois empêchant l'achat de biens venant de sociétés faisant des affaires en Birmanie furent passées dans plus de 25 villes et comtés, y compris Los Angeles et New York entre 1995 et 2000, avant que la Cour Suprême y mette en terme en 2000 en déclarant ces lois anti-constitutionnelles.⁹⁷ La Cour Suprême a notamment estimé que la «Massachusetts Burma Law»: "...*undermines the intended purposes and natural effect of at least three provisions of the federal act, that is its delegation of effective discretion to the President to control economic sanctions against Burma, its limitations of sanctions solely to United States persons and new investment, and its directive to the President to proceed diplomatically in developing a comprehensive, multilateral strategy towards Burma.*"⁹⁸

Les sanctions appliquées par les Etats-Unis représentent à ce jour les plus sévères mesures prises par un gouvernement ou une institution envers la Birmanie. Si la majorité des auteurs et chercheurs prétendent que les Etats-Unis peuvent se permettre de telles mesures uniquement parce que leurs intérêts économiques en Birmanie sont minimes, beaucoup en revanche sont sceptiques quant à leur efficacité et leur bien fondé comme nous allons maintenant le voir.

2.3) Dilemmes et conséquences des rapports Birmanie - Etats-Unis

Les sanctions américaines à l'égard de la Birmanie représentent de loin les plus importantes manœuvres extérieures dans les affaires internes de la Birmanie et cherchent à isoler le régime militaire plutôt que de chercher un engagement constructif comme dans le cas

⁹⁴ SCHAEFER, Matthew, *op.cit.*, p. 20

⁹⁵ *Id.*, p. 3

⁹⁶ *Id.*, p. 5

⁹⁷ FINK, Christina, *op.cit.*, p. 244 et 245

⁹⁸ SCHAEFER, Matthew, *op.cit.*, p. 22

de l'UE, de l'ONU et de l'ASEAN. Selon Washington, cet isolement amènera à terme une crise économique majeure qui poussera les citoyens birmanes à s'insurger et à renverser le régime militaire afin de garantir leurs droits civils et politiques. Pour Kelly-Kate S. Pease, cette approche est caractéristique de la mentalité et des valeurs américaines :

*“Rooted in liberal ideology, the U.S. argument centered on the idea that if individuals are armed with civil and political rights, they can actualize for themselves their economic and social, rights.”*⁹⁹

Cette méthode oppose ceux qui croient en son potentiel et ceux qui l'estiment totalement inefficace. La plupart des auteurs étudiés pour ce mémoire s'opposent à la poursuite des sanctions économiques et font remarquer que les Etats-Unis ont imposé des sanctions économiques à plus de 26 pays, dans le but d'en forcer certains à se conformer aux lois américaines sur l'environnement, le travail et les droits de l'homme, mais que la plupart de ces actions ont causé plus de tort que de bien et ont eu des répercussions néfastes aux Etats-Unis comme la perte de 20 milliards de dollars en exportation commerciale, de 200 000 emplois ainsi que la confiance de pays étrangers.¹⁰⁰ D'après l'ancien président américain Woodrow Wilson, les sanctions sont des alternatives moins directes et violentes aux conflits armés : *“Apply this economic, peaceful, silent, deadly remedy and there will be no need for force. The boycott is what is substituted for war.”*¹⁰¹

Selon Robert H Taylor, les sanctions économiques des Etats-Unis vis-à-vis de la Birmanie sont inefficaces dans leur but poursuivi pour plusieurs raisons.¹⁰² Premièrement, les pays voisins de la Birmanie n'appliquent pas de sanctions à l'égard de la junte, à l'inverse des Etats-Unis et de l'Europe, ce qui a pour effet de miner l'efficacité des sanctions appliquées par ces derniers. Par exemple, directement après la promulgation du « Burmese Freedom and Democracy Act » de George W. Bush, la Chine accorda un prêt de 200 millions de dollars à la Birmanie.¹⁰³ Deuxièmement, avant même l'application des sanctions, les aides accordées par l'occident étaient trop faibles que pour avoir un effet conséquent en l'absence de celles-ci. De

⁹⁹ PEASE, Kelly-Kate S., *op.cit.*, p 239

¹⁰⁰ BANERJEE, Sonali R., *op.cit.*, p. 309

¹⁰¹ GRÜNFELD, Fred, "The effectiveness of United Nations economic sanctions" in VAN GENUGTEN, Willem J.M. & DE GROOT, Gerard A., (eds.), *United Nations sanctions : effectiveness and effects, especially in the field of human rights : a multi-disciplinary approach*, Antwerpen, Belgium, Intersentia, 1999, p. 115

¹⁰² TAYLOR, Robert H., "Myanmar's Political Future: Is Waiting for the Perfect the Enemy of Doing the Possible?" in BADGLEY, John H., (ed.), *op.cit.*, p. 34-37

¹⁰³ *Id.*, p. 34

plus, l'économie birmane commence à peine à sortir de son isolement et à s'intégrer dans le système d'échange mondialisé, diminuant ainsi l'influence des rapports extérieurs, notamment avec des institutions financières internationales qui dictent traditionnellement aux pays plus pauvres l'orientation économique à adopter. Troisièmement, les sanctions n'ont en rien diminué le confort financier et matériel de la classe militaire birmane. Quatrièmement, la junte militaire a renforcé sa capacité à générer les ressources utiles à sa survie en réponse aux sanctions. Selon cet auteur, ce ne sont pas les mouvements démocratiques sponsorisés de l'extérieur qui ont fait en sorte que l'armée se retire du pouvoir en Thaïlande ou en Corée du Sud mais plutôt l'entrée de ces pays dans un système économique complexe et mondialisé que l'armée n'a pas su gérer et à préféré laisser aux mains de civils.

Pour Charles A. Rarick, les sanctions américaines sont une réponse précipitée à des problèmes de relations internationales et sont le plus souvent motivées par des groupes d'intérêts, ce qui résulte en une répartition inéquitable de ces sanctions (par exemple l'absence de sanctions envers l'Arabie Saoudite, la Chine et le Pakistan alors que les gouvernements de ces pays abusent également des droits de leurs citoyens). Il écrit :

"The United States military strategy in Vietnam in many ways resembles the economic isolation strategy towards Myanmar. Economic sanctions have proven to be ineffective in the majority of cases, and generally inflict the greatest suffering on the people the sanctions seek to protect. It is argued that in addition to being ineffective, economic sanctions represent an application of unethical public policy." ¹⁰⁴

Rarick estime par ailleurs qu'il existe une relation proportionnelle entre la qualité du gouvernement sanctionné et l'efficacité des sanctions. Ainsi, au pire est le gouvernement sanctionné, au minimum seront efficaces les sanctions en raison justement du fait que les gouvernements despotiques n'ont que faire de la souffrance de leur peuple.

Selon Robert Pape, les sanctions économiques ont toujours un caractère politique soit direct, en persuadant un gouvernement de changer son attitude au risque de perdre certains avantages ou indirect, en créant une révolte interne qui amènerait à l'établissement d'un autre gouvernement.¹⁰⁵ Deux études similaires sur l'efficacité des sanctions ont conclu que ces

¹⁰⁴ RARICK, Charles A., *op.cit.*, p. 60

¹⁰⁵ PAPE, Robert A., "Why Economic Sanctions Do Not Work", *International Security*, vol. 22, n°2, Automne 1997, p. 93 et 94

dernières n'atteignent leur but que dans 20 à 25% des cas et qu'en Birmanie, les sanctions empêchent tout changement dans la hiérarchie militaire et donnent au régime un bouc émissaire pour ses désastreux résultats économiques.¹⁰⁶ Les sanctions auraient également entraîné une plus grande pauvreté en Birmanie dû à la fermeture de firmes étrangères qui, auparavant, procuraient de l'emploi à beaucoup de personnes et permettaient un renforcement de la société civile. La Birmanie exportait, avant ces sanctions, l'équivalent de 356 millions de dollars vers les Etats-Unis mais l'interdiction américaine de commerce en Birmanie a eu un énorme impact sur les investissements étrangers et surtout dans le secteur textile, dans lequel la grande majorité des travailleurs manuels sont des femmes.¹⁰⁷ Avec la fermeture des usines, des milliers de ces femmes birmanes se sont retrouvées dans des activités illégales comme la prostitution ou l'immigration clandestine vers la Thaïlande.¹⁰⁸ En plus des effets sociaux négatifs et la paupérisation grandissante, les sanctions extérieures renforcent le sentiment nationaliste sur lequel l'armée joue énormément afin de consolider son pouvoir et rejeter les interférences étrangères. Le résultat politique quant à lui fut le rapprochement avec la Chine. Rarick défend ainsi le point de vue des multinationales que nous avons vu plus haut et utilise l'exemple d'Unocal en faisant valoir les millions de dollars apportés par la firme pour la construction de routes, d'hôpitaux, d'écoles et de centrales électriques. Il conclut en disant : "*Economic sanctions by the United States are working, working to destroy a country in order to save it.*"¹⁰⁹

La réussite des sanctions en Afrique du Sud durant l'apartheid revient souvent dans les discours de ceux qui veulent démontrer l'efficacité de ces mesures mais cet exemple est erroné selon David I. Steinberg. Tout d'abord, les pays voisins de l'Afrique du sud étaient en faveur des sanctions. Ensuite, l'économie du pays était déjà orientée vers le libéralisme occidental. Enfin, les élites sud-africaines au pouvoir étaient déjà conscientisées aux valeurs occidentales.¹¹⁰ Rien de cela ne se retrouve en Birmanie. Cuba et l'Irak sont deux contre-exemples, où de longues années de sanctions n'ont pas amené les résultats escomptés.

¹⁰⁶ RARICK, Charles A., *op.cit.*, p. 62

¹⁰⁷ HLAING, Kyaw Yin, "Will Western Sanctions Bring Down the House", in BADGLEY, John H., (ed.), *op.cit.*, p. 83

¹⁰⁸ STEINBERG, David I., "Burma/Myanmar : A Guide for the Perplexed?" in BADGLEY, John H., (ed.), *op.cit.*, p. 52

¹⁰⁹ RARICK, Charles A., *op.cit.*, p. 63

¹¹⁰ STEINBERG, David I., "The Burmese conundrum : approaching reformation of the political economy", in TAYLOR, Robert H., (ed.), *op.cit.*, p. 54

Certains démocrates birmans ne sont pas non plus d'accord avec le régime de sanctions et en veulent à Aung San Suu Kyi d'avoir donné sa bénédiction à ces mesures. Ainsi, Ma Thanegi, une ancienne collaboratrice d'Aung San Suu Kyi, a fait savoir son opposition aux sanctions et boycotts et estime qu'avec son prestige, la chef de file du mouvement démocratique aurait pu changer la condition misérable des birmans en demandant justement l'aide économique des grandes puissances et les investissements de certaines compagnies qui auraient créé des emplois et amené une économie plus stable.¹¹¹ Cela aurait ainsi permis, estime-t-elle, d'avoir un environnement politique plus propice au dialogue et à la transition démocratique. L'autre problème avec des sanctions aussi drastiques est qu'elles n'offrent pas l'opportunité éventuelle de se durcir en cas de nouvelles violations, ne laissant ainsi plus de cartes à jouer à celui qui impose des sanctions.

*“By this logic, those who wish to see an end to human rights violations should be fostering strategies which support Myanmar’s economic and social development, for these produce the leaders and the policies needed to sustain a viable democracy with a high regard for human rights.”*¹¹²

Parmi les partisans de la poursuite des sanctions, on retrouve la grande majorité des membres de la NLD ainsi que leur chef de file Aung San Suu Kyi. Selon cette dernière :

*“We very much appreciate the U.S. sanctions because they have been a tremendous psychological boost for the democracy movement and also they have made businesses think carefully about what is really going on in Burma.”*¹¹³

Ils estiment qu'en cas d'investissement, la majorité des fonds ira dans la poche des généraux et que la poursuite de relations économiques et commerciales en l'absence de sanctions apporte une légitimité à ce gouvernement illégitime.¹¹⁴ Le groupe américain « Council on foreign relations » épouse le même avis :

¹¹¹ LU, Sai, “Can sanctions bring democracy to Burma?”, *The Irrawady*, vol. 6, n°2, avril 1998

¹¹² JAMES, Helen, "King Solomon's Judgment", in BADGLEY, John H., (ed.), *op.cit.*, p. 64

¹¹³ LU, Sai, *op.cit.*

¹¹⁴ STEINBERG, David I., “Burma/Myanmar : A Guide for the Perplexed?” in BADGLEY, John H., (ed.), *op.cit.*, p. 43

*“Sanctions put economic pressure on repressive governments, give hope to the democratic opposition inside the country, and focus international attention on human rights abuses and suppression of democracy. Sanctions also demonstrate within the country-where radio broadcasts from outside its borders are a primary source of popular information-that the international community actively supports the prodemocracy groups.”*¹¹⁵

Les sanctions enlèvent en effet une grosse part de revenus à la junte même si, malheureusement, ces sanctions enlèvent également du travail à la population. Les partisans des sanctions estiment toutefois que c’est la corruption rampante au pouvoir ainsi que la mauvaise gestion de l’économie qui sont les principales causes de la misère en Birmanie, pas les sanctions. De plus, tant que les sanctions restent en place, le gouvernement militaire sait qu’il ne peut pas atteindre ses buts économiques sans d’abord devoir négocier un accord avec l’opposition. L’ONG Burma Campaign UK, estime que les sanctions économiques auront un impact fort sur le régime militaire et relativement minime sur la population civile parce que 75% de la population birmane est rurale et travaille principalement dans l’agriculture de subsistance. De plus, il existe en Birmanie une économie formelle mais également une économie informelle dans laquelle la majorité du peuple, et surtout les pauvres, travaille, commerce et produit.¹¹⁶ Cette économie là dépend évidemment beaucoup moins des investissements étrangers et des marchés et ne se voit donc pas trop affectée par des sanctions économiques.

L’International Crisis Group propose une voie alternative à celles des sanctions et de l’engagement afin de résoudre le fossé séparant les positions régionales et celles de l’occident de manière à maintenir les pressions pour des réformes tout en améliorant la capacité à les appliquer à l’intérieur du pays.¹¹⁷ Premièrement, la communauté internationale dans son ensemble (aussi bien les durs et les plus laxistes envers la Birmanie) doit redéfinir les objectifs pour le pays en faisant valoir ce qui est réalisable concrètement par rapport à ce qui est souhaitable. Cela implique notamment de reconnaître que la transition démocratique et la réforme constitutionnelle ne peuvent être qu’un processus graduel. Deuxièmement, il devrait

¹¹⁵ COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, *op.cit.*, p. 24

¹¹⁶ THE BURMA CAMPAIGN UK, *The European Union and Burma: The case for targeted sanctions*, London, Burma Campaign UK, mars 2004, p. 9-10

¹¹⁷ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, “Myanmar : Sanctions, Engagement or Another Way Forward?”, *Asia Report*, n°78, Bruxelles, avril 2004

y avoir de la flexibilité dans l'application des sanctions afin de montrer aux généraux que le moindre signe positif en faveur de la démocratie et des droits humains sera récompensé par un allègement des sanctions. Enfin, l'International Crisis Group demande à ce qu'un environnement positif soit créé par la communauté internationale afin de favoriser la prévention de conflits, la construction d'institutions stables, le développement économique et surtout l'aide économique aux groupes les plus vulnérables de la société. Toutefois, ces mesures ne peuvent être entamées sans la réalisation de deux conditions pré requises: la première est la libération immédiate et inconditionnelle d'Aung San Suu Kyi, et la deuxième est la volonté du gouvernement d'engager un dialogue constructif aussi bien au sein qu'en dehors du cadre de la Convention Nationale. Il est également absolument nécessaire que les pays membres de ASEAN coordonnent leurs vues sur la Birmanie et encouragent ce pays à entamer des réformes.

Le contexte international actuel issu de la politique étrangère de l'administration Bush influence indéniablement les rapports extérieurs de la Birmanie et risque, selon certains analystes, de faire pivoter la politique privilégiée par Washington envers Pyinmana. Quand George W. Bush signa le « Burmese Freedom and Democracy Act » en août 2003, il déclara que les sanctions envers la Birmanie avaient pour intention de promouvoir les droits de l'homme et un changement démocratique en Birmanie. Pour Kevin R Manning, les Etats-Unis sont cependant en train de lancer un message ambigu à la junte en exigeant de celle-ci qu'elle change ses politiques répressives alors que dans d'autres pays asiatiques, l'administration Bush demande aux gouvernements nationaux de durcir leurs lois envers leurs citoyens au nom de la guerre contre le terrorisme : *"It seems that the Americans want other countries to be more like Burma, but Burma less like itself."*¹¹⁸

Le cas du Pakistan, dirigé par un général suite à un coup d'état en 1999, illustre bien la double politique de Washington qui s'est considérablement rapproché de ce pays depuis les attentats du 11 septembre 2001. Alors que les Etats-Unis condamnent traditionnellement les violations des droits de l'homme telles que les détentions arbitraires, ils justifient aujourd'hui ces actes (quand ils ne le font pas eux-mêmes) au nom de la « guerre contre le terrorisme », où le renforcement du pouvoir étatique est devenu la solution singulière à certains problèmes politiques internes. Les pays voisins de la Birmanie sont depuis quelques années en train de se

¹¹⁸ MANNING, Kevin R., "Securing Democracy", *The Irrawady*, vol. 11, n°9, novembre 2003

militariser et de tolérer des lois violant la vie privée et certaines libertés civiles avec la bénédiction de Washington alors que la Birmanie continue d'être condamnée par Washington pour avoir ce genre de mesures en place depuis des décennies¹¹⁹: "*America's silence on the abuses committed under the guise of fighting terror undermines its criticism of the Burmese generals*"¹²⁰

Les Etats-Unis sont en train de lancer un message aux pays asiatiques laissant entendre qu'un gouvernement avec des institutions faibles, une place importante accordée à l'armée et pratiquant des violations sur certaines libertés est un schéma possible et peut-être même désirable de pouvoir. Le gouvernement birman a vite compris quelle corde jouer avec Washington et a été un des premiers pays à offrir son support au gouvernement américain après le 11 septembre 2001, notamment en autorisant les avions américains à survoler son espace aérien.¹²¹ Le 1^o août 2003, le SPDC a également signé le «United States-ASEAN Joint Declaration of Cooperation to Combat International Terrorism.» qui coordonne les activités anti-terroristes américaines avec celles des pays du sud-est asiatique. De plus, la junte a déjà annoncé la présence de cellules terroristes liées à al-Qaeda situées à l'ouest du pays, en référence aux musulmans rohingya.¹²² En exagérant cette menace, le gouvernement birman pourrait donc très vite gagner les faveurs de l'administration Bush qui pourrait s'empresse de lever les sanctions à l'encontre du pays comme ce fut le cas avec le Pakistan. La Birmanie se trouve, de plus, dans la région qualifiée par Washington de «deuxième front» de la guerre contre le terrorisme et il ne fait aucun doute que l'administration Bush craint par-dessus tout de voir se développer un état central faible dans cette région du sud-est asiatique comme ce fut le cas en Afghanistan et au Soudan. Dès lors, la junte pourrait répéter son vieux message selon lequel l'armée est la seule institution nationale préservant le pays de sombrer dans l'anarchie et ainsi trouver une oreille amicale dans l'administration Bush. Ainsi, une Birmanie démocratique n'est peut-être finalement pas le meilleur garant de la sécurité régionale selon Washington. Reste à savoir si un tel changement est politiquement défendable sans progrès démocratique de la part de la junte.

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ TAYLOR, Robert H., "Myanmar's Political Future: Is Waiting for the Perfect the Enemy of Doing the Possible?" in BADGLEY, John H., (ed.), *op.cit.*, p. 32

¹²² MANNING, Kevin R., *op.cit.*

Les Etats-Unis n'en sont pas encore à ce stade et, pour l'instant, les sanctions économiques américaines sont toujours bien en place. En mai 2006, la Secrétaire d'Etat Condoleeza Rice déclarait encore à la radio « Voice of America » :

*“America is committed to advancing effective international action to help the people of Burma. We call for the immediate and unconditional release of all prisoners of conscience, including Aung San Suu Kyi, Nobel Laureate and leader of Burma's democracy movement. Finally, let me speak directly to all of the people of Burma. Your dream of democracy is not forgotten, nor is it yours to bear alone. America stands with you. We remain with you as your dedicated partner and we will work to hasten the coming of days when you will once again live in freedom, peace and prosperity.”*¹²³

Les Etats-Unis semblent cependant acculés dans un coin où il leur est impossible d'abattre de nouvelles cartes et donc de "faire chanter" les généraux birmans. Ces sanctions sont demandées par une partie du public américain ainsi que par une partie de l'opposition démocratique birmane. D'un autre côté, ces sanctions sont critiquées par certains auteurs, des membres de l'opposition et plusieurs firmes souhaitant poursuivre leurs investissements en Birmanie. Ces divergences reflètent des conceptions différentes sur la manière la plus rapide et la plus adéquate d'instaurer en Birmanie une démocratie qui garantira à ses citoyens le respect de leurs droits fondamentaux. Les opposants aux sanctions estiment que l'avènement d'une démocratie doit d'abord passer par une réforme économique poussant à l'ouverture des marchés et des investissements. C'est libéralisation amènera, à terme, à l'émergence d'une classe moyenne suffisamment importante que pour obtenir des réformes politiques graduelles jusqu'à la reprise en main du pouvoir par la société civile. Les partisans des sanctions estiment cependant que l'absence de ces dernières ne ferait que légitimer, renforcer et perpétuer le contrôle du pouvoir par l'armée. Etant donné que la majorité du public birman vit de l'agriculture, ces sanctions heurtent peu le niveau de vie des gens mais, au contraire, leur donnent de l'espoir. Les élections de 1990 reflètent une volonté politique de changer les choses et ce n'est que par cette réforme primordiale que les institutions et systèmes démocratiques se mettront en place afin d'assurer l'avènement d'une démocratie de type libérale. Aux Etats-Unis, les partisans des sanctions dominent toujours l'échiquier politique. Ce n'est pas le cas en Europe, comme nous allons maintenant le voir.

¹²³ RICE, Condoleeza, “Dr. Rice’s Message to the People of Burma”, <http://www.dassk.org/announcements.php>

3) La Birmanie et l'Union Européenne

Après avoir analysé les relations entre la Birmanie et les Etats-Unis, nous allons maintenant nous tourner vers celles existantes entre ce pays asiatique et l'Union Européenne. Nous allons voir l'approche différente favorisée par l'UE qui, contrairement aux Etats-Unis, voit dans le dialogue constructif la meilleure façon de faire évoluer le processus démocratique ainsi que le respect des droits de l'homme en Birmanie.

3.1) Les instruments de l'UE chargés de la défense et de la promotion des droits de l'homme

La politique générale de l'Union Européenne est basée sur trois piliers : le premier englobe tout ce qui relève de la politique communautaire dans son ensemble, y compris ce qui touche à la politique agricole, industrielle, monétaire, extérieure et de développement. Dans ces matières, les états membres ont légué une partie importante de leur compétence à l'UE. La Commission prend des initiatives et les états membres y répondent positivement ou négativement. La décision se prend à la majorité. Le deuxième pilier est la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). La procédure est dans ce cas-ci plus compliquée et est intergouvernementale, c'est-à-dire que n'importe quel état est libre d'amener un sujet sur la table et la prise de décision se prend à l'unanimité. Le troisième pilier comprend les affaires internes policières et judiciaires et la procédure est similaire au pilier précédent.¹²⁴ Le respect des droits de l'homme est une valeur qui se retrouve dans chaque organe et procédure de l'UE mais c'est dans le cadre des relations extérieures de l'UE que nous allons analyser comment celles-ci incluent le respect des droits de l'homme comme valeur fondamentale.

La Convention Européenne des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales a été signée en 1950 et institue notamment la Cour européenne des droits de l'homme tout en réaffirmant son engagement envers la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de l'ONU.¹²⁵ Durant la guerre froide, l'UE a maintenu une approche neutre avec les pays tiers quant à leur niveau de respect des droits de l'homme et de la démocratie. L'aide au développement était supposée être apolitique et les relations avec le tiers-monde devaient

¹²⁴ SMITH, Karen E., *op.cit.*, p. 31-47

¹²⁵ BALFOUR, Rosa, "Principles of democracy and human rights: A review of the European Union's strategies towards its neighbours", in LUCARELLI, Sonia & MANNERS, Ian, (eds.), *Values and principles in European Union foreign policy*, New York, Routledge, 2006, p. 117

offrir une alternative aux deux grandes puissances d'alors et se garder d'apparaître comme néo-colonialistes.¹²⁶ La promotion des droits de l'homme et de la démocratie connut une poussée sans précédent à la fin de la guerre froide et répond encore actuellement à l'idée libérale de la sécurité et de la stabilité internationale dans laquelle les démocraties libérales ne se font pas la guerre. Enfin, l'identité et la légitimité européenne ne peuvent être déclarées si l'Union continue d'entretenir des relations cordiales avec un pays abusant des libertés et des droits de ses citoyens. Selon Francis Fukuyama : "...entre elles, les démocraties libérales manifestent peu d'hostilité ou d'intérêt pour une domination mutuelle. Elles partagent les principes de l'égalité universelle des droits, et n'ont donc aucune raison de se contester réciproquement leur légitimité."¹²⁷

Dans ce contexte, les pays membres de la communauté européenne ont décidé de coordonner leur politique extérieure à travers la Coopération Politique Européenne (CPE) en septembre 1970 et de déterminer une identité commune homogène basée sur certains principes qui seraient les guides fondateurs et fondamentaux de la conduite de la politique étrangère.¹²⁸ En 1973, la déclaration de Copenhague sur l'identité européenne a mis en évidence les principes de démocratie représentative, d'état de droit, de justice sociale et de respect des droits de l'homme.¹²⁹ Ces principes de bases furent réitérés au fur et à mesure des déclarations et rapports de l'UE sur sa politique étrangère en y intégrant l'adhérence à la Charte de l'ONU et au droit international, l'usage de la diplomatie plutôt que de la force, la poursuite de la coopération internationale pour promouvoir le progrès économique et social ainsi que l'assistance aux peuples indigènes.¹³⁰ Jusqu'à la fin de la guerre froide, ce respect des droits de l'homme dans les relations extérieures a pourtant été peu soutenu. Entre 1970 et 1993, les membres de l'UE n'ont en effet appliqué que peu de sanctions envers des états violant les droits de l'homme. La plupart du temps, seule une critique faisant l'objet d'une démarche ou d'une condamnation aux Nations Unies était émise.¹³¹ Depuis la fin des années 80, de nouveaux accords et déclarations ont fait référence à l'universalité du principe des

¹²⁶ SMITH, Karen E., "The limits of proactive cosmopolitanism: The EU and Burma, Cuba and Zimbabwe", in ELGSTRÖM, Ole & SMITH, Michael, (eds.), *The European Union's roles in international politics: concepts and analysis*, New York, Routledge, 2006, p. 156

¹²⁷ FUKUYAMA, Francis, *op.cit.*, p. 299

¹²⁸ KING, Toby, "Human rights in European foreign policy: success or failure for post-modern diplomacy ?", *European Journal of International Law*, Oxford, vol. 10, n°2, 1999, p. 313

¹²⁹ *Id.*, p. 314

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ YAKEMTCHOUK, Romain, *La politique étrangère de l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 188-189

droits de l'homme. La déclaration faite à Bruxelles le 21 juillet 1986, dans laquelle l'UE a réaffirmé son engagement à promouvoir les droits de l'homme dans le monde, précise notamment que "...ni l'absence de développement économique et social, ni une conviction ou une idéologie ne sauraient justifier le refus des droits civils et politiques."¹³²

En juin 1991, la Déclaration du Luxembourg a rappelé que le souci du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne peut être considéré comme de l'ingérence dans les affaires internes d'un état et représente une part importante et légitime du dialogue avec les pays tiers.¹³³ En novembre de la même année, l'UE adopta une résolution sur les instruments positifs et négatifs afin de faire respecter les droits de l'homme par des moyens politiques, diplomatiques et économiques. Ces textes de 1991 considèrent la démocratie et le respect des droits de l'homme comme des conditions nécessaires au développement socio-économique, à la prévention de conflits et à la stabilité internationale.¹³⁴ Le Traité sur l'Union Européenne de 1992, qui instaura la Politique Etrangère et de Sécurité Commune, précise par ailleurs que l'un de ses objectifs est "*le développement et le renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.*"¹³⁵ Ces principes furent réitérés au Traité d'Amsterdam en 1997. Depuis 1992, les accords conclus entre l'UE et des pays tiers font l'objet d'une clause stipulant que le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques constitue un élément essentiel des relations contractuelles. Deux ans plus tard (21/4/1994), le Parlement européen a exigé que cette clause soit obligatoire, notant que : "*...tout accord entre l'Union et des pays tiers doit nécessairement comporter la clause du respect des droits de l'homme et des droits sociaux et que des instruments de suspension automatique des accords en cas de violation de ces droits doivent y être prévus*"¹³⁶

En 1994, sous l'impulsion du Parlement européen, est née l'"Initiative Européenne pour la Démocratie et les Droits de l'Homme" (IEDDH) afin de réunir les différents budgets européens alloués à la promotion des droits de l'homme et de la démocratie dans divers pays pour un total de 100 millions d'euros par an.¹³⁷ En 2000, la Charte des droits fondamentaux a

¹³² *Id.*, p. 188

¹³³ BALFOUR, Rosa, *op.cit.*, p. 116

¹³⁴ *Id.*, p. 117

¹³⁵ JOURNAL OFFICIEL DES COMMUNAUTES EUROPEENNES, *Version consolidée du Traité sur l'Union Européenne*, 24/12/2002, C 325/14

¹³⁶ YAKEMTCHOUK, Romain, *op.cit.*, p. 197

¹³⁷ BALFOUR, Rosa, *op.cit.*, p. 118

été signée par les institutions européennes mais n'a pas encore été ratifiée par tous les états membres. Cette Charte réunit l'ensemble des droits économiques, sociaux, civils et politiques des citoyens de l'Union et définit la vision générale de ce que sont les droits de l'homme pour les européens. L'accord de Cotonou entré en vigueur en avril 2003 et établissant un partenariat entre l'UE et 77 pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) a également érigé le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'état de droit comme conditions essentielles de la poursuite de ces relations.¹³⁸ Les articles 96 et 97 prévoient en effet la possibilité de suspendre les accords en cas de violations de ces principes par l'une des parties. Par ailleurs, le système communautaire de préférences tarifaires généralisées accordait depuis 1971 à tous les pays en voie de développement un accès préférentiel des produits industriels ainsi que certaines denrées alimentaires au marché européen.¹³⁹ Ce système fut remplacé en 2001 par le système « Everything But Arms », qui donne au pays ayant le statut de « pays les moins avancés » (PMA) un accès de ses produits (sauf les armes) au marché européen sans taxe ni quota.¹⁴⁰ La Birmanie a ce statut depuis 1987 mais l'UE a toutefois décidé que ce pays n'était pas éligible pour profiter de ce système en raison des violations répétées sur les droits de l'homme commises par le gouvernement birman.¹⁴¹

A ce stade de l'analyse, il est important de mettre en évidence les relations institutionnelles existantes entre l'UE et l'Asie dans son ensemble. Historiquement, les relations entre l'UE et l'Asie remontent loin dans le temps. Plusieurs pays asiatiques ont été colonisés par des puissances européennes entre le 16^e et le 20^e siècle. Ces puissances ont gardé des liens bilatéraux parfois très forts avec leurs anciennes colonies suite aux mouvements d'indépendance de ces derniers mais dans la plupart des cas les relations se sont tassées avant de reprendre de l'importance dans les années 70 et 80.¹⁴² Ce renouveau a été principalement le résultat de l'expansion économique asiatique avec la croissance fulgurante de pays comme la Corée du Sud, la montée en puissance de la Chine ou encore la position dominante du Japon dans certains domaines technologiques. L'UE ne pouvait se permettre de manquer l'opportunité de développer des relations commerciales. Sa place actuelle au sein de l'économie asiatique est loin d'être négligeable puisqu'elle égale presque celle des Etats-Unis et que l'Asie dans son ensemble est le deuxième plus grand partenaire régional commercial de

¹³⁸ YAKEMTCHOUK, Romain, *op.cit.*, p. 198

¹³⁹ VOGLER, John & BRETHERTON, Charlotte, *The European Union as a global actor*, New York , Routledge, 2006, p. 112

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ Portail de l'UE, http://ec.europa.eu/comm/external_relations/myanmar/intro/index.htm

¹⁴² OUDJANI, Radhia, *op.cit.*, p. 336

l'Europe avec un total en exportations européennes de 197,4 milliards d'euros pour l'année 2000 et 318 milliards d'euros en importations.¹⁴³ Pour la région asiatique dans son ensemble, l'Europe est également le deuxième plus grand donneur en aides après le Japon.¹⁴⁴

La politique de l'UE envers la région asiatique a été maintes fois discutée et établie par la Commission, la plus importante et récente étant recensée sous le titre de: "Europe and Asia: A Strategic Framework for Enhanced Partnership". Cette position préconise la poursuite de six objectifs: contribuer à la paix et la stabilité de la région, renforcer les échanges commerciaux et les flux financiers, promouvoir le développement des pays les moins avancés, contribuer à la protection des droits de l'homme, de la démocratie et de l'état de droit, nouer des alliances mondiales avec les principaux partenaires d'Asie, et enfin, encourager une meilleure connaissance réciproque entre l'Europe en Asie.¹⁴⁵

Par rapport à l'Asie du sud-est, la politique extérieure de l'UE est à analyser dans le cadre de l'Asia-Europe Meeting (ASEM). Le processus ASEM, lancé en 1996 sous le slogan "Towards a New Asia-Europe Partnership for Greater Growth", est souvent considéré comme une volonté de créer un nouveau cadre politique, économique, social et culturel à une époque post-guerre froide.¹⁴⁶ Il regroupe les chefs d'état d'ASEAN, de l'UE, de la Chine, du Japon, de la Corée du Sud ainsi que le président de la Commission européenne. ASEM est un forum de discussion organisé autour de trois piliers: la promotion du dialogue politique, le renforcement de la coopération économique et l'enrichissement des relations dans les domaines sociaux et culturels.

La coopération entre les deux entités peut-être analysée à trois différents niveaux reflétant chacun trois cadres juridiques séparés.¹⁴⁷ Le premier niveau comprend les relations bilatérales entre un pays européen et un pays asiatique de l'ASEM et relève de la compétence des états membres. Ces relations reflètent souvent des anciens liens coloniaux et pose un problème d'uniformité au sein de l'UE en raison des différentes approches nationales dont l'intérêt passe avant celui de l'Union. Le deuxième niveau s'analyse à l'échelle de la communauté européenne sous la compétence de la Politique Commerciale Commune. On

¹⁴³ *Id.*, p. 348

¹⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁵ *Id.*, p. 346

¹⁴⁶ EDWARDS, Geoffrey, "The pattern of the EU's global activity" in HILL, Christopher & SMITH, Michael, (eds.), *International relations and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 49

¹⁴⁷ OUDJANI, Radhia, *op.cit.*, p. 338-340

entend par cela les relations de l'Union en tant qu'unité avec un état asiatique en particulier. C'est dans ce cadre-ci surtout que l'UE peut faire valoir l'importance du respect des droits de l'homme, de la démocratie et de l'état de droit pour la poursuite des relations. Les parties impliquées sont généralement le président de la Commission, le Haut Représentant pour la PESC et le commissaire aux relations extérieures. C'est donc dans ce cadre que les rapports avec la Birmanie sont à analyser et sur lesquels nous reviendrons plus tard. En ce qui concerne les autres pays de l'ASEAN il n'y a pas d'accords bilatéraux spécifiques mais les relations ont lieu soit dans le cadre du 'Cooperation agreement' entre l'UE et ASEAN de 1980, soit de manière pragmatique entre représentants officiels lors de rencontres et de discussions sur des sujets spécifiques. Un autre aspect important des relations bilatérales entre l'UE et des pays asiatiques est la coopération au développement et l'aide humanitaire. Depuis le début des années 70, la plupart des états asiatiques bénéficient en effet du « Generalized System of Preferences » (GSP), du « Compensation for Less Developed Countries » (COMPEX) et du « Stabilisation of Export Earnings » (STABEX).¹⁴⁸ Depuis 2001, l'UE favorise surtout les domaines comme l'éradication de la pauvreté, le développement substantif et l'intégration des pays en voie de développement au sein de l'économie mondiale. Enfin, le troisième niveau regroupe sous la bannière de la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC) les compétences intergouvernementales, c'est-à-dire les accords de coopération régionaux entre le bloc Union Européenne et le bloc ASEAN ou alors dans le cadre de l'ASEM. Les états membres, à travers la PESC, conservent tout de même beaucoup plus de pouvoir que le Parlement et la Commission. Le poids économique de l'Europe dans le monde lui permet également de manier ses relations extérieures en jouant de la politique commerciale commune, de la coopération au développement et de l'aide humanitaire avant même de passer par la PESC.

Malgré un niveau assez bas d'institutionnalisation, les relations entre l'UE et ASEAN sont variés et fréquentes depuis la signature en 1980 du 'Cooperation Agreement' qui a formalisé les relations entre le deux blocs et sert encore de cadre juridique pour ce partenariat.¹⁴⁹ En plus de 25 ans de rapport, la Commission a réitéré à plusieurs reprises son intérêt politique et économique pour l'Asie du sud-est et a insisté sur le rôle important de ASEAN, que la Commission souhaite voire grandir, prospérer et servir de partenaire privilégié.

¹⁴⁸ *Id.*, p. 341

¹⁴⁹ *Id.*, p. 342-343

L'UE déclare officiellement n'appliquer des sanctions ou des mesures restrictives qu'en vue de réaliser les objectifs contenus dans l'article 11 de la PESC : sauvegarder les valeurs et les intérêts communs fondamentaux, l'indépendance et l'intégrité de l'Union en conformité avec les principes de la Charte de l'ONU, renforcer la sécurité de l'Union, préserver et renforcer la paix et la sécurité internationale en accord notamment avec la Charte de l'ONU et d'autres pactes internationaux, promouvoir la coopération internationale et enfin développer et consolider la démocratie, l'état de droit et le respect pour les droits humains et les libertés fondamentales. Le site officiel de l'UE affirme :

*"As a coercive, yet non-military instrument, sanctions are generally employed to react to violations of international law, violations of human rights, and policies that do not respect the rule of law and democratic principles. [...] As they constitute exceptions to the very principles of the common market, economic and financial sanctions are used very cautiously as a foreign policy instrument by the EU. "*¹⁵⁰

Nous pouvons discerner chez les européens un certain souci du maintien de rapports amicaux et fructueux, basés d'avantage sur le dialogue et la coopération que sur l'application de sanctions, afin de promouvoir des valeurs comme la démocratie, l'état de droit et le respect des droits de l'homme. De plus, ces valeurs sont assurées par un ensemble de lois et traités, démontrant ainsi une véritable volonté d'établir un cadre juridique dans les rapports extérieurs de l'Union. Forts de leur statut économique grandissant et de ces valeurs dont ils sont perçus comme les porte-drapeaux les plus dévoués, les européens doivent pourtant faire face à des dissensions internes et au refus d'états comme la Birmanie de laisser les valeurs européennes pénétrer leurs frontières. En conséquence, l'UE se doit de recourir à des sanctions tout en gardant ouvertes les options diplomatiques et pragmatiques chères à ses principes de politique étrangère. L'exemple de la Birmanie illustre parfaitement cette réalité.

3.2) L'évolution des rapports Birmanie - UE

Suite aux événements de 1988, l'UE a exprimé à maintes reprises son inquiétude quant aux violations des droits de l'homme en Birmanie et aux atteintes des libertés fondamentales. Ce n'est pourtant pas avant 1990 que les premières sanctions européennes à l'égard de la

¹⁵⁰ Portail de l'UE, http://ec.europa.eu/comm/external_relations/cfsp/sanctions/index.htm

Birmanie furent imposées en raison du refus de la junte de reconnaître le résultat des élections. Un embargo sur les armes fut la première mesure et l'année suivante, en 1991, la coopération à la défense ainsi que toute aide bilatérale (mise à part l'aide humanitaire) furent également suspendus.¹⁵¹ Toutefois, ce n'est qu'à la suite d'une plainte déposée par la Confédération Européenne des Syndicats (CES) et la Confédération Internationale des Syndicats Libres (CISL) que l'UE a ouvert une enquête en janvier 1996 relative aux pratiques de travail forcé en Birmanie en vue d'un retrait éventuel du système de préférences tarifaires généralisées dont bénéficiait ce pays.¹⁵² Le Parlement dénonça de son côté l'arrestation arbitraire et la mort en captivité de J.L. Nichols, consul honoraire de Norvège et représentant du Danemark, de la Finlande et de la Suisse, et demanda que l'UE inflige des sanctions économiques à la Birmanie en gelant toutes les relations dans les domaines du tourisme, du commerce et des investissements des entreprises européennes.¹⁵³ L'UE lança alors plusieurs appels à la junte militaire afin que celle-ci garantisse les libertés politiques de ses citoyens en se disant surtout préoccupée par le sort d'Aung San Suu Kyi et d'autres membres de la NLD.

En 1996, la position commune de la Politique Etrangère et de Sécurité Commune confirma les sanctions déjà existantes, expulsa le personnel militaire birman en place en Europe, bannit l'exportation de toute arme et matériel militaire vers la Birmanie, imposa une interdiction de visa aux membres du gouvernement militaire et leur famille et mit les visites officielles de l'Union et de ses membres en suspens.¹⁵⁴ Cette position commune du PESC fut renouvelée plusieurs fois tout en renforçant certaines mesures restrictives comme l'interdiction de visa et le gel des avoirs du personnel militaire et gouvernemental. Le Conseil refusa toutefois d'imposer des sanctions commerciales, économiques et financières malgré la volonté de certains états comme le Danemark, l'Irlande et les Pays-Bas mais interrompu par contre le système communautaire de préférences tarifaires généralisées en mars 1997 après confirmation que le gouvernement birman avait effectivement recours au travail forcé. En avril 2000, le Conseil a pris les mesures supplémentaires suivantes : interdiction d'exporter vers la Birmanie tout matériel pouvant servir à la répression interne ou au terrorisme ; publication de la liste des personnes affectées par l'interdiction de visas ; gel des avoirs détenus à l'étranger par certaines personnes de la liste. Le Conseil a en outre exprimé à

¹⁵¹ SMITH, Karen E., "The limits of proactive cosmopolitanism: The EU and Burma, Cuba and Zimbabwe", in ELGSTRÖM, Ole & SMITH, Michael, (eds.), *op.cit.*, p. 158

¹⁵² YAKEMTCHOUK, Romain, *op.cit.*, p. 207

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ SMITH, Karen E., "The limits of proactive cosmopolitanism: The EU and Burma, Cuba and Zimbabwe", in ELGSTRÖM, Ole & SMITH, Michael, (eds.), *op.cit.*, p. 158

maintes reprises la volonté d'engager un dialogue politique avec la junte en indiquant que l'interdiction de visa envers le ministre birman des affaires étrangères pouvait être levée si l'UE y voyait une possibilité de progrès.¹⁵⁵

En septembre 2004, les ministres des affaires étrangères ont accordé le droit à la Birmanie de participer au sommet ASEM mais à un niveau inférieur que les autres, tout en mettant le SPDC en garde que les sanctions seraient renforcées si ce dernier ne libérait pas Aung San Suu Kyi et ne relançait pas la Convention Nationale avec la participation du NLD.¹⁵⁶ Le refus de la junte de répondre positivement à ces demandes amena le Conseil à durcir la position commune en octobre 2004 et à élargir l'interdiction de visas à tous les officiers tenant le grade de brigadier général ou plus haut. De plus, les ministres européens des affaires étrangères décidèrent d'interdire pour la première fois à des sociétés européennes d'investir dans certaines compagnies appartenant à l'état. En raison des réticences de la France, ces interdictions ne s'appliquèrent pas aux investissements déjà en cours et ces sociétés eurent la permission de prolonger leurs affaires en Birmanie.¹⁵⁷ La position commune a été renouvelée en 2005 et encore en 2006 avec quelques révisions.¹⁵⁸

Selon Andreas List, la politique de l'UE vis-à-vis de la Birmanie se centre autour de trois domaines clés : Le premier consiste à émettre l'avis et la position générale de l'UE par rapport à la Birmanie. C'est dans ce domaine que des critiques sont émises quant aux violations des droits de l'homme par la junte et également par rapport au manque de progrès enregistré. Le deuxième domaine est le dialogue politique afin d'atteindre l'objectif de développement minimum. L'UE estime en effet qu'il est de son devoir de favoriser la transition démocratique vers un gouvernement légitime en participant au renforcement d'une société civile en Birmanie. Le troisième et dernier domaine est l'assistance. Cela consiste en une assistance directe à la population civile sans intermédiaire des généraux afin d'atteindre l'objectif cité dans le deuxième domaine. Malgré ce dialogue et cette volonté de l'UE de faire progresser les choses, Monsieur List estime que : *“The situation has, since 1990, evolved very slowly, at snail pace”*.¹⁵⁹ Des progrès ont en effet été enregistrés au niveau du développement

¹⁵⁵ Portail de l'UE, http://ec.europa.eu/comm/external_relations/myanmar/intro/index.htm

¹⁵⁶ SMITH, Karen E., “The limits of proactive cosmopolitanism: The EU and Burma, Cuba and Zimbabwe”, in ELGSTRÖM, Ole & SMITH, Michael, (eds.), *op.cit.*, p. 158

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ Portail de l'UE, http://ec.europa.eu/comm/external_relations/myanmar/intro/index.htm. Voir annexes

¹⁵⁹ Interview avec Andreas List, International Relations Officer - Desk Officer de la Commission européenne pour la Birmanie, 23/6/2006

d'infrastructures depuis la prise de pouvoir du SLORC mais plusieurs éléments comme l'absence de projets macro-économiques, la corruption fort répandue ainsi que le manque d'aptitudes économiques des généraux ont entravé la poursuite d'un certain développement que l'UE estime essentiel à la réalisation ultérieure de la démocratie et du respect des droits de l'homme. Sur le plan politique, le progrès le plus significatif a sans aucun doute été la feuille de route vers la démocratie lancée par Khin Nyunt en 2003 et qui consiste à réaliser sept étapes successives au sein d'une Convention Nationale en vue de parvenir à un gouvernement civil élu démocratiquement. Malheureusement, ce processus n'évolue que très peu en raison notamment du boycott de la part de la NLD dû à l'emprisonnement de sa secrétaire générale Aung San Suu Kyi et du manque de conditions pré requises voulues par le parti démocratique. L'autre dossier politique majeur est le dialogue avec les minorités ethniques, intégré dans le projet de réconciliation nationale. Ce dossier est également bloqué pour l'instant depuis l'arrestation de Khin Nyunt, qui était l'architecte principale dans les accords de cessez-le-feu entre le gouvernement militaire et les autorités des différents groupes ethniques. Selon ce dernier :

*“A careful and objective study will reveal that both sides have the same aim – the emergence of a democratic country. The difference is only in the tactics to reach this goal. If these nations, which are trying to exert pressure and isolate Myanmar through prejudice, adopt a positive attitude and assist Myanmar, we can achieve our common goal more quickly.”*¹⁶⁰

A un niveau régional, l'UE coupa ses relations avec l'ASEAN pendant deux ans suite à l'entrée de la Birmanie dans l'organisation en 1997. Par la suite, les relations n'évoluèrent que lentement, jusqu'en janvier 2003 quand le ministre birman des affaires étrangères eut l'autorisation pour la première fois de venir participer à une réunion UE-ASEAN en territoire européen.¹⁶¹ Les relations ont à nouveau dégénéré suite à l'emprisonnement d'Aung San Suu Kyi en mai 2003 et deux réunions des ministres des finances de l'ASEM furent annulées en 2004. La réunion biannuelle de l'ASEM en octobre de cette année là, à Hanoi, créa également des problèmes mais les parties s'accordèrent finalement pour autoriser une délégation birmane

¹⁶⁰ LIDDEL, Zunetta, *op.cit.*, p. 131

¹⁶¹ SMITH, Karen E., “The limits of proactive cosmopolitanism: The EU and Burma, Cuba and Zimbabwe”, in ELGSTRÖM, Ole & SMITH, Michael, (eds.), *op.cit.*, p. 164

à participer mais à un niveau inférieur que les autres.¹⁶² Il faut souligner que les pays membres de l'ASEAN n'ont jamais fait du respect des droits de l'homme et de la démocratie un objectif de l'organisation mais ont par contre érigé le principe de non interférence comme valeur suprême afin de justement prévenir les problèmes engendrés par les considérations intérieures aux états membres. Toutefois, le tollé international suscité par l'emprisonnement d'Aung San Suu Kyi en 2003 a forcé ASEAN à émettre son opposition mais cela n'est jamais allé plus loin que des déclarations exprimant une part d'inquiétude et une part de volonté de changement politique en Birmanie.¹⁶³

L'absence de programmes de coopérations bilatérales entre l'UE et la Birmanie laisse seulement la place à une assistance humanitaire qui a accru son importance depuis 2000 et qui consiste surtout à lutter contre la propagation du SIDA en contribuant au programme spécial de l'ONU dévoué à ce problème, à participer au programme de rapatriement et réhabilitation des réfugiés Rohingya depuis le Bangladesh et à d'autres réfugiés en Thaïlande ainsi qu'à aider un certain nombre d'ONG actives surtout dans les régions de minorités ethniques pour améliorer les conditions sanitaires, médicales et d'accès à l'eau.¹⁶⁴ Les européens estiment en effet que la situation humanitaire en Birmanie est préoccupante et que, loin de légitimer le SPDC, ces aides réduiront la vulnérabilité du peuple et poussera à la formation d'une société civile plus solide. Les généraux ont toutefois essayé de bloquer l'aide sous ce label « humanitaire », qu'ils considèrent comme une honte et un aveu d'échec, et préfèrent le titre d'« aide au développement ».¹⁶⁵ Le problème vient également du fait que les généraux tiennent à contrôler l'aide arrivant en Birmanie, qu'elle soit humanitaire ou autre, mais que l'UE, estimant cela impensable, cherche à tout prix à trouver des systèmes alternatifs afin d'envoyer les fonds dans de bonnes mains. La promotion du dialogue reste toutefois le sujet contentieux. Beaucoup voyant dans cette démarche une preuve de faiblesse de la part de l'UE qui pourrait encourager les généraux à rester fermes sur leurs positions.¹⁶⁶

L'échec de la feuille de route pour la démocratie ainsi que le remplacement en 2004 de Khin Nyunt par Soe Win au poste de premier ministre, un opposant à la libération d'Aung San Suu Kyi et à toute réforme politique, a une fois de plus endommagé les relations de la

¹⁶² *Id.*, p. 165

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ Portail de l'UE, http://ec.europa.eu/comm/external_relations/myanmar/intro/index.htm

¹⁶⁵ YAWNGHWE, Harn, "The EU and Burma in 2006", *The Irrawady*, Janvier 2006

¹⁶⁶ *Ibid.*

Birmanie avec l'UE. Cependant, en mars 2005, la commissaire européen aux relations extérieures Benita Ferrero-Waldner a déclaré que l'UE cherchait à s'engager dans un dialogue critique avec le régime militaire afin de pousser celui-ci à effectuer des réformes.¹⁶⁷ Selon Karen E. Smith, cela démontre d'une part la frustration de l'UE quant à l'inefficacité de ses mesures restrictives et d'autre part risque de lancer un message ambigu que la junte pourrait interpréter de façon à penser qu'un aggravement de ces violations amène l'UE à dialoguer. Ces dilemmes entre coopération et condamnation, sanctions et diplomatie, constituent le noeud d'une certaine ambiguïté européenne que nous allons tenter de mieux cerner dans la partie suivante.

3.3) Dilemmes et conséquences des rapports Birmanie - UE

La politique étrangère de l'UE, à travers ses documents officiels et ses accords internationaux, a inclut le respect des principes et des valeurs tels que les libertés fondamentales, la démocratie, les droits de l'homme et l'état de droit. Jacques Santer, ancien président de la Commission européenne rappelle :

*"Le traité sur l'Union européenne définit le développement et le renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales comme l'un des objectifs généraux de la politique étrangère et de sécurité commune. Parallèlement, il désigne ces mêmes principes comme un objectif général de la politique communautaire dans le domaine de la coopération au développement. En effet, il ne peut y avoir de développement sans paix, et la paix ne peut être assurée à long terme sans un développement durable fondé sur la démocratie, l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme, qui sont à la base de relations harmonieuses."*¹⁶⁸

Malgré que l'UE s'accorde sur l'universalité, l'indivisibilité et l'interdépendance de tous les droit, Karen E. Smith estime que les choses diffèrent en pratique et que ce sont souvent les droits civils et politiques qui sont le plus favorisés au dépens des droits

¹⁶⁷ SMITH, Karen E., "The limits of proactive cosmopolitanism: The EU and Burma, Cuba and Zimbabwe", in ELGSTRÖM, Ole & SMITH, Michael, (eds.), *op.cit.*, p. 159

¹⁶⁸ BULLETIN DE L'UNION EUROPEENNE, *L'Union européenne et les droits de l'homme dans le monde*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1996, Supplément 3/95, p.3

économiques et sociaux.¹⁶⁹ Radhia Oudjani se montre quant à elle bien plus critique et soutient que l'application de la stratégie de promotion des droits de l'homme ne prend bien souvent que la forme d'une simple déclaration, et que des sanctions ne sont imposées que lorsque l'Union n'a pas grand chose à perdre politiquement et économiquement.¹⁷⁰ Dans le cas birman, une position commune a été adoptée selon elle uniquement parce qu'il n'y a aucun intérêt économique majeur en Birmanie alors que dans le cas de la Chine, par exemple, l'Union n'ose pas se prononcer trop fort sur les violations des droits de l'homme, ou encore sur l'attitude de Pékin envers Taiwan et le Tibet. En mars 1999, les ministres des affaires étrangères de l'UE refusèrent en effet, pour la huitième fois depuis les événements de Tiananmen en 1989, une motion de la Commission des droits de l'homme de l'ONU condamnant la Chine pour ses violations des droits de l'homme.¹⁷¹ Les européens ainsi que d'autres analystes répondent à ces accusations de partialité que les violations des droits de l'homme en Birmanie sont beaucoup plus graves qu'en Chine, où le recours au travail forcé et à l'utilisation d'enfants soldats est beaucoup moins important, voire inexistant.¹⁷²

Radhia Oudjani estime en outre qu'il n'existe tout simplement pas de politique étrangère et de sécurité commune de l'Europe envers l'Asie même si les relations ont évolué de la sphère purement économique pour englober également celles de la politique et de la sécurité. Il y a quatre raisons principales à cet échec : Premièrement, l'UE n'agit pas en tant qu'acteur unique étant donné l'importance des pays membres dans l'élaboration de politiques diverses. Deuxièmement, les politiques extérieures des pays membres prévalent ou parfois s'opposent à celles de l'Union. Troisièmement, la rhétorique et le discours théorique européen ne sont pas appliqués dans la réalité. Quatrièmement, il existe encore de nombreux pays asiatiques qui ne considèrent pas l'Europe comme un acteur important pour les relations extérieures et la sécurité de l'Asie.¹⁷³ L'Europe, en somme, apparaît plus comme une alternative aux grandes puissances présentes en Asie et actives dans les domaines de la sécurité et de la stabilité comme les Etats-Unis, la Chine ou encore le Japon.

Un autre problème avec la politique extérieure de l'UE est d'ordre institutionnel : les décisions au sein de l'Union Européenne reflètent en effet des différences de conceptions

¹⁶⁹ SMITH, Karen E., *European Union foreign policy in a changing world, op.cit.*, p. 108

¹⁷⁰ OUDJANI, Radhia, *op.cit.*, p. 350

¹⁷¹ YAKEMTCHOUK, Romain, *op.cit.*, p. 205

¹⁷² COLLIGNON, Stefan, *op.cit.*, p. 105

¹⁷³ OUDJANI, Radhia, *op.cit.*, p. 350

entre la Commission et le Parlement. Alors que la Commission préfère une approche graduée reposant sur des incitants positifs, les sanctions ne devant être que le dernier recours possible, le Parlement préfère quant à lui la fermeté et le recours plus systématique aux sanctions unilatérales.¹⁷⁴ L'Union est également « paralysée » par les contraintes imposées par des institutions internationales. Par exemple, les embargos commerciaux pris par l'UE le furent uniquement après une décision du Conseil de Sécurité de l'ONU qui se doit de respecter les règles de l'OMC sur le commerce international.¹⁷⁵ A noter également le problème du système européen de présidence tournante tous les six mois qui rend difficile un rapport entretenu avec un pays extérieur et continue d'être critiqué au sein même de l'Union et ridiculisé en dehors. De plus, les états membres de l'UE conservent une large compétence dans le domaine des relations extérieures, à la différence des Etats-Unis où nous avons vu que l'état fédéral a beaucoup plus de pouvoir que les états fédérés.¹⁷⁶

Le Parlement Européen s'est de son côté plaint du manque de transparence dans les démarches sur les droits de l'homme ainsi que sur le manque de cohérence et d'égalité dans la formulation des critiques envers certains états comme l'Algérie, l'Ethiopie, l'Arabie Saoudite, la Syrie le Soudan ou le Nigeria où des violations commises par le gouvernement sont également commises. Selon Toby King :

*"Although human rights are supposed to lie at the heart of the CFSP, in practice the Union's response to grave violations of human rights in Rwanda, Zaire, Nigeria, Burma and East Timor has been minimal and ineffectual"*¹⁷⁷

Au niveau des sanctions imposées, la suspension par l'UE du système communautaire de préférences tarifaires généralisé a eu moins d'impact économique que symbolique étant donné qu'à cette époque, l'UE n'importait qu'environ 30 millions de dollars de biens depuis la Birmanie.¹⁷⁸ Malgré que la diplomatie européenne s'est en général limitée à émettre des

¹⁷⁴ BROYARD, Olivier, *La politique de l'Union européenne à l'encontre de la Birmanie (Myanmar) entre 1988 et 1997. Le choix d'une politique publique entre sanctions et dialogue critique*, Université Libre de Bruxelles, Mémoire de sciences politiques, 2003, p. 1

¹⁷⁵ *Id.*, p. 27

¹⁷⁶ KERBRAT, Yann, "Réflexions sur les conflits provoqués par les états membres des unions partenaires : du différend sur les contre-mesures du Massachusetts à l'encontre de la Birmanie" in LABOUZ, Marie-Françoise, (ed.), *Le partenariat de l'Union Européenne avec les pays tiers : conflits et convergences*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 243

¹⁷⁷ KING, Toby, *op.cit.*, p. 335

¹⁷⁸ LIDDELL, Zunetta, *op.cit.*, p. 140

déclarations critiques qui n'apportent pas beaucoup de progrès concrets, elles n'en sont pour autant pas futiles en raison du manque de légitimité qu'elles apportent aux pays concernés et des sanctions symboliques qui obligent ces états à considérer un tant soit peu leur attitude vis-à-vis des droits de l'homme. En plus du pouvoir économique grandissant de l'Union Européenne qui oblige certains états à maintenir un dialogue amical avec l'UE et éviter que des sanctions économiques collectives ne soient prises à son égard, il faut également noter que l'Union Européenne est responsable de 51 pourcent des donations mondiales envers le développement et l'assistance humanitaire.¹⁷⁹ Cependant, Radhia Oudjani estime : "*The issue has long been a point of discord and remains sensitive in the sense that Asia states are suspicious of political dialogue on human rights and its corollaries and dislike the idea of being lectured to by the European Union. In addition, the Europeans have not seldom found themselves in a conflict of interests between stressing human rights and economic considerations*"¹⁸⁰

La position commune de l'UE ne s'est pas adoucie et ne risque pas de le faire dans un futur proche. Basé sur un consensus, les 25 états membres sont tenus de tenir à cette position. Certains de ces états comme la France, l'Allemagne, l'Italie et l'Autriche sont parfois perçus comme plus amicaux envers le gouvernement birman mais ces différences ont beaucoup moins à voir avec une sympathie pour la junte qu'avec une vision alternative sur l'efficacité des sanctions.¹⁸¹ L'UE, à la différence des Etats-Unis, tolère un certain espace de dialogue et a prouvé cette volonté notamment en envoyant plusieurs missions en Birmanie et en essayant de trouver une table de négociation sous l'égide de l'ASEM. Comme l'écrit Olivier Broyard :

*"La défense des principes démocratiques et des droits fondamentaux dans un pays aussi lointain, politiquement et économiquement, que l'est la Birmanie, offre à l'Union une occasion d'affirmer son caractère d'acteur global et de renforcer son identité, fondée sur des valeurs juridiques (la primauté du droit), politiques (la démocratie représentative) et morales (le respect des droits de l'homme)."*¹⁸²

L'Union Européenne a donc choisi de tourner le dos à une attitude qui isole la Birmanie et provoque des répercussions sociales négatives dont les citoyens birmans sont les

¹⁷⁹ VOGLER, John & BRETHERTON, Charlotte, *op.cit.*, p. 111

¹⁸⁰ OUDJANI, Radhia, *op.cit.*, p. 349

¹⁸¹ YAWNGHWE, Harn, *op.cit.*

¹⁸² BROYARD, Olivier, *op.cit.*, p. 26

premiers à payer le prix. Cette favorisation pour le dialogue a, comme nous l'avons vu, évolué dans un partenariat constructif avec des institutions asiatiques comme ASEAN, permettant non seulement à l'UE d'affirmer son caractère d'acteur global à l'heure de la mondialisation mais également dans le but de permettre l'émergence d'un système économique libéral et ouvert que l'Union estime comme le meilleur moyen de maintenir le respect pour les droits de l'homme. De plus; *“As it strives to be a global power rather than a merely regional player, the EU is working hard to build up its influence in Asia. After years of quarrelling with Asian governments over Burma, EU policymakers appear now to have decided they will no longer allow relations with the entire region to be held hostage by unfortunate and unhappy political developments in one specific country.”*¹⁸³

La dimension des droits de l'homme est centrale dans la politique extérieure de l'UE même si, comme nous l'avons vu, certains condamnent l'attitude consensuelle de l'Union et l'accusent de faire primer les considérations commerciales et économiques sur les sujets éthiques. Notre idée n'est pas de choisir un camp ou l'autre dans ce débat épineux mais plutôt de mettre en lumière les arguments avancés par les différentes parties et laisser à chacun le soin de formuler sa propre opinion. Malgré les différents moyens utilisés pour parvenir à instaurer en Birmanie une démocratie libérale garantissant les droits fondamentaux de ses citoyens, l'approche privilégiée par l'UE se heurte à l'attitude du gouvernement militaire birman et a pour l'instant échoué dans ses intentions. Dans la dernière partie de ce mémoire, nous allons étudier la manière adoptée par l'ONU afin de parvenir aux mêmes objectifs fixés par les Etats-Unis et l'UE et faire en sorte que l'un de ses états membres respecte les pactes et les traités auxquels il est engagé.

4) La Birmanie et l'Organisation des Nations Unies

Après avoir développé les relations extérieures de la Birmanie avec un état et une entité régionale, la dernière partie de ce mémoire va se pencher sur les rapports qu'entretient ce pays avec l'institution internationale par excellence qu'est l'ONU. Membre de cette organisation depuis 1948, la Birmanie a pourtant essuyé de nombreuses critiques et refuse, à ce jour, de reconnaître les principes qu'elle a signés, notamment sur le respect des droits fondamentaux.

¹⁸³ ISLAM, Shada, "Europe Plans More Engagement in Burma", *The Irrawady*, Bruxelles, avril 2005

4.1) Les instruments de l'ONU chargés de la défense et de la promotion des droits de l'homme

Depuis la création de l'Organisation des Nations Unies (ONU) en 1945, le respect des droits de l'homme a toujours été un enjeu central et important auxquels ont adhéré les états signataires. L'organe principal de l'ONU traitant de ce sujet est la Commission des Droits de l'Homme (UN Commission of Human Rights, UNCHR), créée peu de temps après l'ONU et qui rapporte au Conseil Economique et Social (Economic and Social Council, ECOSOC). Ce fut notamment l'UNCHR qui rédigea la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme en 1948 et travailla activement pour institutionnaliser les deux engagements internationaux sur les droits de l'homme qui suivirent. Toutefois, en raison de nombreuses critiques, l'Assemblée Générale de l'ONU a largement voté, le 15 mars 2006, le remplacement du UNCHR par un Conseil de droits de l'homme (Human Rights Council) qui a tenu sa première réunion le 19 juin 2006.¹⁸⁴ Lors de son premier jour d'activité, qui coïncidait justement avec le 61^e anniversaire d'Aung San Suu Kyi, une pétition demandant sa libération immédiate fut le premier cas présenté devant ce nouvel organe de l'ONU.¹⁸⁵ Un mois auparavant, la junte avait en effet déclaré l'emprisonnement de la fameuse dissidente pour une année supplémentaire.¹⁸⁶

Les trente principes concernant la dignité humaine présentés dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme ne sont pas légalement contraignants pour les états signataires mais servent plutôt de recommandations afin d'interpréter la Charte de l'ONU et représentent également le sens général de la communauté internationale. Hormis les droits politiques et civiques défendus, y compris les droits à la vie, à la liberté, à la sécurité personnelle et à la participation politique, le texte adresse également des droits économiques et sociaux comme le droit de travailler, de former des syndicats et d'avoir un niveau de vie pouvant garantir la santé et le bien-être. Des droits collectifs, tels que le droit à l'autodétermination et au développement sont également exprimés dans la déclaration.¹⁸⁷ Les autres organes de l'ONU concernés par les droits de l'homme sont le Comité des Droits de l'Homme (Human Rights Committee), qui constitue principalement un groupe d'experts

¹⁸⁴ UN GENERAL ASSEMBLY, GA/10449,15/3/06,

<http://www.un.org/News/Press/docs/2006/ga10449.doc.htm>

¹⁸⁵ PAUNG, Shah, "Suu Kyi's Case Presents Human Rights Council with First Challenge", *The Irrawady*, 20/6/2006

¹⁸⁶ BBC News, "Burma extends Suu Kyi's detention", <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/asia-pacific/5022626.stm>

¹⁸⁷ DECLARATION UNIVERSELLE DES DROITS DE L'HOMME, <http://www.un.org/french/aboutun/dudh.htm>

consulté pour des questions spécifiques, et le Haut-commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme (Office of the UN High Commissioner for Human Rights, OHCHR ou UNHCHR). Créé en 1994, cet organe de l'ONU est responsable de la défense et de la promotion diplomatique des droits de l'homme, de fournir une assistance technique et consulaire aux états et de coordonner des programmes d'éducation et d'information au public sur l'ONU. Le UNHCHR est également chargé de retirer tout obstacle entravant la pleine réalisation des droits de l'homme dans le monde et de stopper la poursuite des violations des droits de l'homme par certains états.¹⁸⁸

D'autres organes de l'ONU, tels que l'Assemblée Générale, le Conseil de Sécurité, l'Organisation Internationale du Travail (OIT), le Fond des Nations Unies pour l'enfance (United Nations Children's Funds, UNICEF) ainsi que le Haut Commissariat de l'ONU pour les Réfugiés (Office of the UN High Commissioner for Refugees, UNHCR) sont chargés de défendre et de favoriser certaines questions spécifiques mais ont considérablement contribué, dans l'exercice de ces fonctions spécifiques, aux efforts de défense et de promotion des principes généraux présentés dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme.¹⁸⁹ De plus, il y a également eu de nombreux accords internationaux ayant un lien plus ou moins direct avec la question des droits de l'homme comme la Convention Contre la Torture et Autre Peines ou Traitements Cruels, Inhumains ou Dégradants (signée en 1984) et la Convention relative aux Droits de l'Enfant (signée en 1989). La Conférence Mondiale sur les Droits de l'Homme, à Vienne en 1993, a publié une déclaration réaffirmant le caractère universel des droits de l'homme et attirant également l'attention sur les droits au développement, les droits de la femme et les droits des peuples indigènes.¹⁹⁰ Nous ne nous attarderons pas sur ces organes et conventions dans la rédaction de ce travail mais nous évoquerons dans un prochain chapitre le rôle fondamental joué par certains.

L'Engagement International sur les Droits Economiques, Sociaux et Culturels (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR) et l'Engagement International sur les Droits Civils et Politiques (International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR) sont deux traités qui ont été signés après presque vingt ans de discussions houleuses dans le but de fixer des normes légales internationales mettant les droits de

¹⁸⁸ PEASE, Kelly-Kate S., *op.cit.*, p. 240

¹⁸⁹ FORSYTHE, David P., *The internationalization of human rights*, Lexington, Mass., Lexington Books, 1991, p. 74

¹⁹⁰ Kelly-Kate S. Pease, *op.cit.*, p. 239

l'homme en application. Bien que rédigés en 1954, ces engagements n'ont pas pris force de loi avant 1976, quand ils ont eu le nombre suffisant d'adhérents.¹⁹¹ La plupart des états n'étant évidemment pas enclins à se voir liés à des traités les obligeant à faire primer l'universalité des droits de l'homme sur l'élaboration de politiques nationales. L'étude de ces traités ne peut bien évidemment pas se faire sans prendre en considération le contexte historique marqué par la guerre froide et la lutte idéologique entre, d'un côté, les pays de l'est axés d'avantage sur les droits sociaux et économiques et, de l'autre, l'occident tourné vers la primauté des droits politiques et civils. L'ICESCR concerne les droits économiques comme ceux liés au travail (juste rémunération, conditions de travail, syndicats, grèves...) et les droits sociaux tels que le droit à la nourriture, au logement à l'éducation et à la culture, y compris le droit de participer à la vie culturelle d'une société et le droit de tirer bénéfice du progrès scientifique. De son côté, l'ICCPR identifie le droit à la vie, à la liberté, à l'association, à la libre circulation, à l'égalité devant de la loi, à la présomption d'innocence, à la liberté religieuse et de conscience ainsi que le droit à des élections libres, au suffrage universel et à l'accès au service public. Hormis les droits de l'homme, c'est sans aucun doute le principe de souveraineté égale pour chacun des membres qui domine l'organisation, ce qui signifie que chaque état a théoriquement le droit de déterminer seul sa politique interne et externe.

*"The principles of sovereign equality, the peaceful settlement of disputes, non-use of force, and non-intervention are companion principles critical to the maintenance of international peace and security"*¹⁹²

Comme nous le verrons plus loin, c'est ce dilemme entre défense de l'universalité des droits de l'homme et principe de non interférence qui complique les rapports entre l'ONU et la Birmanie.

4.2) L'évolution des rapports Birmanie - ONU

Après que la Birmanie ait adhéré à l'ONU en 1948, un long et sincère rapport a été maintenu pendant quarante ans.¹⁹³ Dans les années 50 et 60, l'UNICEF, l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) et le Programme des Nations Unies pour le Développement

¹⁹¹ FORSYTHE, David P., *op.cit.*, p. 61

¹⁹² PEASE, Kelly-Kate S., *op.cit.*, p. 25

¹⁹³ SAING, Soe, "United Nations technical aid and economic development in Burma" in THAN, Mya, and TAN, Joseph L. H., (eds.), *op.cit.*, p. 248

(PNUD) établirent des bureaux à Rangoon. Le PNUD était assurément l'agence de l'ONU la plus importante dans le pays, fournissant une aide financière et technique importante pour les besoins du développement de la Birmanie en dépit des violations de droits de l'homme pratiquées par le gouvernement de Ne Win à partir de 1962.¹⁹⁴ Les choses changèrent après les répressions sur le mouvement démocratique en 1988 qui coïncidèrent presque avec le changement de cap des relations internationales suite à la chute du Mur de Berlin et l'importance accrue donnée aux droits de l'homme. La fin de la guerre froide a en effet mis fin à la tolérance que l'occident et l'ONU accordaient à certains régimes oppressifs et autoritaires : droits de l'homme, élections démocratiques, liberté d'opinion et d'expression ainsi que libéralisme économique vinrent remplacer les politiques anti-communistes comme éléments essentiels de légitimité internationale et comme conditions préalables à l'aide étrangère, aux investissements et aux programmes de développement.¹⁹⁵

Une fois installé au pouvoir, le SLORC a fait savoir devant l'Assemblée Générale de l'ONU qu'il ne tenait pas à changer quoi que ce soit à la politique du gouvernement et souhaitait maintenir ses relations avec d'autres pays sur la base du respect et de la non interférence dans les affaires internes. Les chefs militaires ont en effet déclaré : *“Myanmar is safeguarding its independence and is observing the United Nations Charter on interference in internal affairs.”*¹⁹⁶ C'est ce même principe de non interférence qui a été employé par la suite par les diplomates birmans autour du monde pour contester les critiques internationales à l'encontre de leur gouvernement.

Depuis la fin des années 1980 cependant, la Commission des Droits de l'Homme a été constamment saisie par la question des violations de droits de l'homme en Birmanie et a envoyé des rapporteurs spéciaux qui ont produit des rapports annuels accablants demandant au SLORC/SPDC de changer son comportement vis-à-vis des droits de l'homme et de répondre aux recommandations de la Commission. Etant donné que la Birmanie n'a pas ratifié l'ICESCR ni l'ICCPR, la Commission se trouve devant un dilemme et ne peut que souligner les normes contenues dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et dans la Charte de l'ONU mais qui ne sont pas légalement contraignantes.¹⁹⁷ Malheureusement, ceci ne s'est

¹⁹⁴ *Id.*, p. 249

¹⁹⁵ TAYLOR Robert H., “Stifling change: The army remains in command” in TAYLOR, Robert H., (ed.), *op.cit.*, p. 11

¹⁹⁶ SILVERSTEIN, Josef, *op.cit.*, p. 122

¹⁹⁷ The UN human rights system, “For the record 1997”, <http://www.hri.ca/fortherecord1997/vol3/burma.htm>

pas avéré très efficace. En septembre 1988, le rapporteur spécial de la Commission des Droits de l'Homme, Rajsoomer Lallah déclarait déjà: "...the Government of Myanmar has so far ignored the resolutions of both the General Assembly and the Commission on Human Rights"¹⁹⁸ En mars 1991, un autre rapporteur spécial, Mme. Sadako Ogata, a émis un rapport de 25 pages sur la situation de droits de l'homme en Birmanie en condamnant le régime militaire avec une verve sans précédent malgré l'absence de liberté de Mme. Ogata lors de son enquête (elle n'a en effet pas eu le droit de voir les dissidents les plus importants ni d'être non accompagnée par des hommes de la junte pendant un seul instant).¹⁹⁹ En réponse à ce rapport, le ministre birman des affaires étrangères U Ohn Gyaw déclara devant l'Assemblée générale de l'ONU en 1991:

*"...we are doing our utmost to promote and protect human rights in conformity with the purposes and principles of the Charter and the provisions of the Universal Declaration of Human Rights...However, a clear line must be drawn between the internationally binding character of the norms I have mentioned on the one hand, and the policy of implementing them by Member States in their own countries on the other."*²⁰⁰

Tous les rapporteurs spéciaux ont conclu qu'il n'y a absolument aucune liberté de pensée, d'opinion, d'expression ou d'association en Birmanie et que ces restrictions de libertés sont produites via un climat de peur permanente soigneusement élaboré par le régime. Les recommandations proposées par la Commission des Droits de l'Homme incluent le respect de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, la ratification de l'ICESCR et de l'ICCPR ainsi que d'autres traités et conventions importantes, la création de lois respectueuses des droits politiques, civils, sociaux et culturels, la levée de toutes les restrictions appliquées envers le parti NLD et enfin l'amélioration de l'éducation et des conditions de travail.²⁰¹ Depuis 2001, le rapporteur spécial sur la situation de droits de l'homme en Birmanie est le diplomate brésilien Paulo Sergio Pinheiro.²⁰² Il s'est réuni périodiquement avec des fonctionnaires du gouvernement, Aung San Suu Kyi et d'autres chefs du NLD, ainsi qu'avec certains chefs de minorités ethniques. En mars 2003, Pinheiro a toutefois interrompu sa visite

¹⁹⁸ SILVERSTEIN, Josef, *op.cit.*, p. 125

¹⁹⁹ MAUNG, Mya, *op.cit.*, p. 193

²⁰⁰ STEINBERG, David I., *Burma: the state of Myanmar*, *op.cit.*, p.87

²⁰¹ The UN human rights system, "For the record 1997", <http://www.hri.ca/fortherecord1997/vol3/burma.htm>

²⁰² COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, *op.cit.*, p. 15

en Birmanie après avoir découvert un micro caché dans la salle qu'il avait l'habitude d'utiliser pour interviewer les prisonniers politiques.²⁰³ M. Pinheiro est également connu pour avoir critiqué le rôle des rapporteurs spéciaux et s'être plaint du manque de support qu'ils reçoivent de l'OHCHR. Selon lui, les nouveaux mandats prolifèrent chaque année mais les ressources allouées pour les soutenir sont insuffisantes.²⁰⁴ De plus, les rapporteurs spéciaux ont bien du mal à maintenir leur indépendance et leur objectivité du fait qu'ils doivent constamment avoir à faire aux autorités d'état et aux groupes de droits civiques qui se contredisent la plupart du temps. D'après M. Pinheiro : "...I have sought to maintain a 'principled engagement' between the special rapporteur and the host government. We should demonstrate an eagerness to listen, learn and understand. We should not merely point fingers."²⁰⁵ M. Pinheiro garde toutefois de l'optimisme et continue plus loin en écrivant que le travail des rapporteurs spéciaux: "...may not produce immediate changes, but they do contribute to the struggle for human rights; they increase transparency and accountability. This is not a minor accomplishment. And the victims appreciate the effort."²⁰⁶

De son côté, l'Assemblée Générale a passé plusieurs résolutions invitant le gouvernement birman à respecter les principes de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, à adhérer aux engagements légaux et à participer à un dialogue tripartite entre les militaires, le NLD et les minorités ethniques mais le succès de ces résolutions fut également décevant.²⁰⁷ L'Assemblée Générale a donc demandé à la fin des années 90 que le Secrétaire Général de l'ONU soit plus impliqué et celui-ci a envoyé son député pour discuter des résolutions de l'ONU avec des membres du régime militaire et pour les inviter à répondre franchement aux recommandations de l'ONU. Ce député, M. Alvaro De Soto, a visité la Birmanie en janvier et novembre 1998 mais n'a pas obtenu de meilleurs résultats que l'UNCHR et l'Assemblée Générale : "*I must register my disappointment at my inability to report genuine, substantive progress on the part of the Myanmar Government in addressing the appeals to it in repeated General Assembly resolutions, notwithstanding my efforts.*"²⁰⁸

Il a également émis au gouvernement birman la promesse de fournir un milliard de dollars d'aide de la Banque Mondiale en échange d'un dialogue avec le NLD mais les chefs militaires

²⁰³ *Id.*, p. 16

²⁰⁴ PINHEIRO, Paulo Sergio, "Musings of a UN Special Rapporteur on Human Rights", *Global Governance*, vol. 9, n°1, 2003, p. 8

²⁰⁵ *Id.*, p. 11

²⁰⁶ *Id.*, p. 13

²⁰⁷ SMITH, Martin, "Burmese politics after 1988: An era of new and uncertain change" in Robert H. Taylor, (ed.), *op.cit.*, p. 17. Voir annexes

²⁰⁸ SILVERSTEIN, Josef, *op.cit.*, p. 124

ont refusé l'offre.²⁰⁹ Depuis 2000, l'ONU envoyait comme délégué spécial Razali Ismail, un diplomate malaisien, afin toujours de favoriser un dialogue politique substantif entre le gouvernement birman et l'opposition démocratique. Bien que le SLORC/SPDC ait libéré plusieurs centaines de prisonniers politiques depuis l'initiative de Razali Ismail, on estime que plus de 1300 opposants restent incarcérés, y compris Aung San Suu Kyi.²¹⁰

Le dernier envoyé spécial de Kofi Annan en Birmanie est Ibrahim Gambari, prenant ainsi la relève à Razali Ismail, à qui fut dénigré le droit d'entrée dans ce pays pendant plus de deux ans.²¹¹ Cet envoyé a notamment rencontré en juin 2006 Aung San Suu Kyi et le chef suprême du SPDC Than Shwe, à qui il demanda la libération de cette dernière. Comme nous l'avons vu plus haut, le SPDC a fait tout le contraire et a étendu la captivité d'Aung San Suu Kyi pour une année supplémentaire. Selon Ibrahim Gambari :

*"It is premature after one brief mission to come to any conclusions about the extent and depth of Myanmar's current opening. Sustained engagement may be the only way to arrive at a fuller assessment of the prospects for democratization, development and reconciliation. It will, of course, be up to the Security Council to decide on a course of action. Myanmar is hardly alone as a country for which the international community, in trying to influence the course of events, finds itself debating the relative merits of diplomacy versus pressure, or a combination of both. Though some may be tempted to lose patience with the diplomatic track, I believe we have no option but to persist."*²¹²

Jared Genser répond à la proposition de Gambari de manière critique en faisant valoir que depuis les élections de 1990, 28 résolutions pressant le gouvernement birman de réaliser des changements significatifs ont été adoptées par l'Assemblée Générale et la Commission des droits de l'homme, sans le moindre succès important.²¹³ La solution au problème birman selon cet auteur doit donc obligatoirement passer par le Conseil de Sécurité. Son avis a été rejoint très récemment quand, le 27 juin 2006, un groupe de 503 parlementaires originaires de 34 pays différents ont adressé une lettre à Kofi Annan lui demandant de mettre en œuvre une résolution urgente au niveau du Conseil de Sécurité. La lettre disait notamment :

²⁰⁹ FINK, Christina, *op.cit.*, p. 241

²¹⁰ COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, *op.cit.*, p. 2

²¹¹ UN NEWS CENTRE, "After meeting Aung San Suu Kyi, UN envoy leaves Myanmar", <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=18557&Cr=Myanmar&Cr1=>

²¹² GAMBARI, Ibrahim A., "A crack in the Burmese door", *International Herald Tribune*, 21/6/2006

²¹³ GENSER, Jared, "Pressure on Myanmar", *International Herald Tribune*, 26/6/2006

*"It is now time for the United Nations Security Council to intervene. It has the power to pass a binding resolution requiring the regime to engage in genuine negotiations and begin a transition to democracy in Burma. There is ample precedent for a Security Council resolution on Burma. The Council has passed resolutions on many countries, including Haiti, Sierra Leone, Afghanistan, Yemen, and Liberia, when internal breakdown was underway. In many of these countries the Security Council failed to act swiftly, resulting in many innocent lives being lost. This must not be allowed to continue in Burma."*²¹⁴

Dépourvue d'identité commerciale propre, l'Organisation des Nations Unies ne peut en conséquence jouer la carte des sanctions économiques. Elle ne peut que proposer des résolutions et appeler un de ses pays membres au respect de conventions et de pactes qui n'ont aucune force juridique. C'est uniquement via la Conseil de Sécurité qu'une résolution pourrait "forcer" le gouvernement birman à améliorer le traitement de ses citoyens mais cet organe de l'ONU est également miné par des dissensions entre les membres qui estiment notamment que certains problèmes internationaux sont plus urgents que celui de la Birmanie.

4.3) Dilemmes et conséquences des rapports Birmanie - ONU

Les discussions annuelles à l'Assemblée Générale, les résolutions de l'ONU, les délégués spéciaux ainsi que les rapports des rapporteurs spéciaux des droits de l'homme en Birmanie ont eu des effets dévastateurs pour l'image publique de ce pays mais les résultats pratiques restent minimes. Le SLORC/SPDC a constamment défendu ses violations des droits de l'homme en citant l'article 2.7 de la Charte de l'ONU sur le principe de non interférence, en refusant toute discussion ou débat au sujet de ce qui se produit à l'intérieur de ses frontières nationales et en ignorant d'autres articles tout aussi importants de la Charte ainsi que de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme que la Birmanie a pourtant signés quand elle a adhéré à l'ONU en 1948. La Charte de l'ONU est ambiguë et ne donne pas d'indications claires concernant l'attitude des états envers ceux qui ne respectent pas les droits de leurs citoyens. Tandis que l'article 1.3 de la Charte appelle à la coopération internationale en cas de problèmes internationaux de caractère humanitaire ou de violations des droits de l'homme, l'article 2.7 déclare que l'ONU n'a aucun droit d'intervenir dans les sujets relevant

²¹⁴ Lettre intégrale disponible sur <http://www.ncgub.net/Int'l%20Action/AIPMC%20TO%20UN.doc>

essentiellement de la juridiction domestique des états. La contradiction évidente entre ces différentes interprétations de la Charte a mené à l'adoption de résolutions non contraignantes envers le SLORC/SPDC par l'Assemblée Générale de l'ONU mais a également permis à certaines nations de traiter directement avec la Birmanie tout en s'abritant des critiques en évoquant l'article 2.7.²¹⁵ Cette défense, néanmoins, est facilement contournable si l'on compare la quantité d'articles de la Charte faisant une référence plus ou moins directe aux droits de l'homme avec ceux qui ont à voir avec le principe de non interférence. Le but de l'article 1.3 qui encourage les droits de l'homme et les libertés fondamentales pour tous sans distinction de couleur, de sexe, de langue et de religion est répété dans l'article 55 qui donne à l'ONU la quasi-obligation de favoriser et de promouvoir le respect universel de ces derniers et l'article 56 précise que : "*Les Membres s'engagent, en vue d'atteindre les buts énoncés à l'Article 55, à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation*".²¹⁶ La Charte donne également à l'Assemblée Générale l'autorité de discuter toutes les questions apportées devant elle (article 10) ainsi que lancer des études et faire des recommandations dans le but d'aider à la réalisation des droits de l'homme et des libertés fondamentales (article 13b). Le traité permet au Conseil Economique et Social de créer des commissions pour la promotion des droits de l'homme (article 68) et pour faire des recommandations relatives aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales (article 62.2). En aucun cas la charte ne fournit-elle à un membre le droit de choisir quel article du traité il honorera ou pas. Tous les Etats sont techniquement obligés de satisfaire toutes les dispositions de la Charte une fois signée.

Jusqu'ici, nous avons vu comment l'ONU a essayé d'obtenir du gouvernement militaire qu'il se conforme à ses recommandations et respecte les droits de l'homme tels qu'exprimés dans la Déclaration Universelle. Cependant, en dépit des résolutions et de la participation de l'Assemblée Générale, du Secrétaire Général et la Commission des Droits de l'Homme, les résultats ont été minimes et la junte militaire reste fermement en place. Selon David P. Forsythe :

"...when a ruling group is determined to violate human rights, it is doubtful that any international arrangement short of armed intervention will bring an end to these violations in the short run. [...]Until external military defeat or internal collapse (or a

²¹⁵ SILVERSTEIN, Josef, "Burma's uneven struggle", *Journal of Democracy*, vol. 7, n° 4, octobre 1996, p. 98

²¹⁶ CHARTE DES NATIONS UNIES

combination of both) occurred, international attempts at short-term protection of rights proved less decisive in producing structural change.”²¹⁷

Cet auteur estime qu’historiquement, les résolutions de l’ONU sur des états spécifiques n’ont produit que peu de résultats à court terme. La Commission des Droits de l’Homme a bien créé des procédures de surveillance et d’application des droits de l’homme afin d’obliger les états à se conformer au droit international mais ces instruments sont réputés faibles.²¹⁸ D’autres, comme Richard Ullman, vont encore plus loin et déclarent: “...*the U.N. human rights machinery has become so politicized as to be almost completely ineffective.*”²¹⁹ Le journal français « Le Monde Diplomatique » remet même en cause l’indépendance de l’ONU quand il déclare, dans un article de juin 2005, que le délégué spécial de l’ONU Razali Ismail a été manipulé par les généraux birmans étant donné qu’il est l’actionnaire principal de la société Iris Technologies, responsable de la fabrication des nouveaux passeports biométriques birmans.²²⁰

Au sein de l’ONU, seuls le Conseil de Sécurité et la Cour Internationale de Justice peuvent engager des actions légalement contraignantes.²²¹ Le Conseil de Sécurité a notamment le pouvoir d’imposer des sanctions visées, y compris l’interdiction de visas à des chefs de gouvernements ainsi que le gel de leurs capitaux, et la capacité d’empêcher tout nouvel investissement en Birmanie aussi bien que l’importation de marchandises produites dans ce pays. En cas de menace pour la paix et la sécurité internationale, le Conseil de Sécurité est autorisé à employer la force afin de résoudre le problème. La première réunion du Conseil de Sécurité sur la Birmanie a été tenue en décembre 2005, quand Ibrahim Gambari est venu témoigner de la situation en Birmanie. Les Etats-Unis et la Grande-Bretagne poussent depuis à ce qu’une résolution contraignante soit prise à l’encontre de la Birmanie en raison du problème des réfugiés et du trafic de drogue dans la région qui menace selon eux la paix et la sécurité internationale.²²² Les dirigeants birmans sont toutefois relativement certains que la Chine, dont nous avons vu les intérêts découlant de son alliance avec le SPDC, utilisera son

²¹⁷ FORSYTHE, David P., *op.cit.*, p. 76

²¹⁸ EVANS, Tony, *op.cit.*, p. 13

²¹⁹ FORSYTHE, David P., *op.cit.*, p. 79

²²⁰ BOUCAUD, André & Louis, “Mutations de la dictature birmane”, *Le Monde Diplomatique*, June 2005

²²¹ FORSYTHE, David P., *op.cit.*, p. 57

²²² PRICE, Susannah, “UN stages rare Burma discussions”, *BBC News*, 17/12/2005 sur <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/asia-pacific/4537004.stm>

droit de veto contre toute résolution du Conseil de Sécurité. Cela reste toutefois difficile à prédire pour l'instant.

*“Over the years, it can be observed that the Security Council’s decisions to impose sanctions were largely swayed by partisan political considerations of the five powerful members. The same can be said about all kinds of unilateral sanctions.”*²²³

Une autre organisation importante dans le contexte du problème birman est l'OIT. Bien que son statut soit très indépendant par rapport à l'ONU, les deux institutions collaborent activement. L'OIT a notamment passé plusieurs résolutions envers la Birmanie dont une en 2000 qui demande aux états membres de revoir leurs relations avec Pyinmana et empêche le gouvernement birman d'assister à ses réunions et d'obtenir de l'aide de l'organisation en raison des violations massives des droits de travail.²²⁴ Puisqu' aucun membre de l'OIT ne peut être expulsé, cette démarche s'est avérée être la plus forte jamais prise par l'organisation et a considérablement encouragé la marche vers l'abolition du travail obligatoire et la promotion des droits des travailleurs en Birmanie. Selon Kelly-Kate S. Pease : *“The ILO is the principal body in promoting economic, social, and cultural rights in a political arena that has emphasized civil and political rights, even at the expense of other human rights.”*²²⁵

L'UNHCR a également été très impliqué en Birmanie car on estime entre 600 000 et 1 000 000 le nombre de réfugiés persécutés dans le pays et souvent obligés de fuir dans les pays voisins tels que la Thaïlande.²²⁶ Enfin, l'UNICEF a essayé d'obtenir du gouvernement birman qu'il respecte la convention de l'ONU sur les droits de l'enfance (que la Birmanie a signée) et cesse d'employer les enfants soldats qui comptabilisent environ un cinquième des effectifs de l'armée.²²⁷

La Birmanie représente un cas difficile pour l'ONU et illustre les points faibles de l'organisation. Parmi ceux-ci, on peut notamment citer les contradictions que certains voient dans la Charte de l'ONU. Tandis que les droits de l'homme sont extrêmement importants pour

²²³ MEDHI, Kunja, “Economic sanctions: a negation of human rights” in VAN GENUGTEN, Willem J.M. & DE GROOT, Gerard A., (eds.), *op.cit.*, p. 49

²²⁴ STEINBERG, David I., *Burma: The state of Myanmar*, *op.cit.*, p. 89

²²⁵ PEASE, Kelly-Kate S., *op.cit.*, p. 241

²²⁶ SMITH, Martin, *Burma (Myanmar) : the time for change*, London ,Minority Rights Group International, 2002, p. 21

²²⁷ COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, *op.cit.*, p. 18

la démocratie et les valeurs universelles, le principe de non interférence protégeant les états contre l'impérialisme et la violation de souveraineté est exprimée de façon assez claire dans la Charte. Deuxièmement, les traités et conventions signés par la Birmanie sont très souvent non contraignants au point de vue juridique tandis que ceux qui pourraient l'être se heurtent au refus de ratification des généraux. Enfin, les résolutions contraignantes au niveau du Conseil de Sécurité risquent de demeurer au point mort en raison des considérations économiques et stratégiques de certains membres.

Le SPDC semble ne s'intéresser que très peu à l'image internationale de son pays et se permet, en l'absence d'une action d'envergure de l'ONU, de continuer à abuser des droits fondamentaux du peuple birman tout en se protégeant de l'extérieur en jouant des rivalités internationales et en renforçant chaque jour son potentiel militaire. Ce manque d'influence de l'ONU est constaté depuis longtemps par plusieurs auteurs et journalistes et a atteint son illustration la plus criante lors de l'invasion américaine de l'Irak sans consentement onusien. A la différence des Etats-Unis et de l'UE, l'ONU n'a pas d'identité commerciale propre et ne peut donc pas jouer de cet instrument économique pour déterminer ses rapports avec l'ONU. C'est donc sur la base d'un dialogue et d'un rappel constant des obligations de chaque gouvernement vis-à-vis de ces citoyens que l'ONU peut essayer d'améliorer le respect des droits de l'homme en Birmanie. Cette dernière partie du mémoire nous montre en conséquence l'approche différente favorisée par les institutions étudiées et qui dépend non seulement de la place de chacun dans l'économie mondiale et de ses intérêts commerciaux en Birmanie, mais également reflète des conceptions divergentes des relations internationales et de l'économie politique. C'est ce que nous allons tenter de synthétiser dans la conclusion.

Conclusion

“So long as you have a military class, it does not make any difference what your form of government is; if you are determined to be armed to the teeth, you must obey the only men who can control the great machinery of war. Elections are of minor importance.”²²⁸

En dépit de plus de 40 ans d'abus massifs sur les droits de l'homme, la Birmanie reste une dictature militaire répressive et sans égard pour les appels au changement exprimés par la communauté internationale ainsi que par les citoyens birmans, notamment lors des élections démocratiques de 1990. Alors que ces abus furent presque inconsiderés durant la guerre froide, ils sont devenus un souci permanent après la chute de l'Union Soviétique et des économies centralement planifiées qui ont créé un consensus international sur la nécessité primordiale des marchés libres, de la démocratie et du respect des droits de l'homme pour le développement économique. Comme nous l'avons vu, les chefs birmans ont défendu leurs violations des droits de l'homme en utilisant le principe de non interférence exprimé dans la Charte de l'ONU, en pointant les contradictions avec lesquelles les trois institutions étudiées conduisent leur politique étrangère, en demandant de la clémence et de la patience en raison de la réalité socio-économique du pays et, finalement, en créant un schisme entre les valeurs asiatiques et celles véhiculées par l'occident, perçues comme un paravent impérialiste de domination du monde sur un modèle économique libéral et un concept des droits de l'homme et de la démocratie étranger au reste du monde.

On peut caractériser deux sortes d'approches vis-à-vis de la Birmanie : l'isolement et l'engagement constructif. La première consiste à suspendre tout support diplomatique, économique, financier, social, culturel et moral dans l'espoir que cela amènera la chute du gouvernement. La deuxième approche estime que c'est via une coopération et un dialogue constructif que le gouvernement sera amené à desserrer sa prise sur les reines du pouvoir. Dans ce travail nous avons d'abord vu le rôle fondamental joué par la Chine, l'ASEAN et certaines sociétés multinationales dans le maintien au pouvoir de la junte militaire birmane. Ces trois acteurs sont clairement favorables à la deuxième approche mais leurs intérêts

²²⁸ Woodrow Wilson, cité par LENS, Sidney, *Permanent war: the militarization of America*, New York, Schocken Books, 1987, p. 17

économiques et commerciaux remettent toutefois en cause la sincérité de leurs aspirations démocratiques en Birmanie. Cela semble évident dans le cas des sociétés multinationales et ce le fut également pendant longtemps pour la Chine et l'ASEAN. A l'heure de conclure ce mémoire, il apparaît pourtant que ces deux acteurs commencent à s'éloigner de Pyinmana. Les Etats-Unis sont les représentants les plus incontestables de la première approche même si cette attitude est, comme nous l'avons vu, loin de faire l'unanimité dans les cercles académiques américains. Leurs sanctions à l'égard de la Birmanie témoignent d'un souci pour le mouvement démocratique birman et les violations des droits de l'homme mais il se pourrait qu'un rapprochement soit envisageable dans le contexte actuel marqué par la « guerre contre le terrorisme ». L'Union Européenne allie sanctions et discussions, fermeté et consensus. Une fois encore, la volonté de cette institution d'instaurer une démocratie respectueuse des droits de l'homme en Birmanie est claire mais sa politique étrangère reste miné par des problèmes de cohérence et d'unanimité entre tous les états membres. Nous la classerons sans hésiter dans la deuxième approche. Enfin, l'ONU ne peut que souligner les valeurs sur lesquelles repose toute sa philosophie d'universalité, de paix et de stabilité. Ici aussi, sa politique va souvent à l'encontre de certains états qui n'ont aucune envie de se laisser dicter par cette institution et font primer leurs intérêts sur ceux de la communauté internationale ou sur ceux du peuple concerné.

Toutefois, ni les sanctions américaines, ni l'engagement constructif promu par l'Union Européenne, ni le dialogue et les critiques au sein de l'ONU, n'ont permis de constater des efforts significatifs dans le domaine du respect des droits de l'homme en Birmanie. Au contraire, tous les analystes s'accordent à dire que le régime militaire au pouvoir est plus puissant que jamais. Comme le dit si bien George Soros: "*Nothing works and yet something needs to be done.*"²²⁹

C'est bien en vertu des violations des droits de l'homme que les rapports du gouvernement birman avec les Etats-Unis, l'UE et l'ONU sont houleux. Ces trois institutions, qui ont élevé le respect des droits de l'homme comme condition nécessaire à leur coopération avec un pays tiers, ne peuvent en effet continuer à maintenir des relations tout à fait normales avec un gouvernement si régulièrement dénoncé pour ses atrocités sans perdre toute crédibilité et légitimité. C'est donc bien par un souci pour le peuple birman qui aspire au changement, mais également par une préoccupation pour leur image que les institutions

²²⁹ Cité dans HINDUSTAN TIMES, "China needs to push Myanmar reforms", *Agence France-Presse*, Singapour, 11/1/2006, <http://www.freeburmacoalition.org/sorosonburma.htm>

étudiées font valoir le respect des droits de l'homme dans leur rapport avec la Birmanie. Cela répond donc à la question posée dans ce mémoire, à savoir dans quelle mesure le respect des droits de l'homme influence la manière avec laquelle ces trois instances entretiennent leurs rapports avec la Birmanie. Par ailleurs, il semble évident que les Etats-Unis, l'Union Européenne et l'Organisation des Nations Unies ont des raisons politiques, économiques et géostratégiques à voir émerger une démocratie libérale en Birmanie. L'importance de ces considérations sur la dimension éthique n'est pas facile à déterminer : si l'exemple chinois pourrait critiquer la partialité des approches choisies par les acteurs étudiés, certains répondent à cela que les violations des droits de l'homme sont nettement plus flagrantes en Birmanie et qu'il faudrait par conséquent faire une comparaison avec un pays dirigé par un gouvernement plus similaire au SPDC. Quoiqu'il en soit, c'est la manière d'arriver à ce changement démocratique qui diffère selon les entités étudiées, reflétant avant tout des oppositions sur les bienfaits des sanctions et, de manière plus indirecte, sur les moyens d'instaurer une démocratie libérale. L'hypothèse de départ, selon laquelle la fin est identique mais les moyens reflètent des divergences d'opinion sur l'économie politique, le développement et les relations internationales, est donc également vérifiée. De manière assez simplifiée, on pourrait presque dire que les Etats-Unis appliquent un concept machiavélien dans lequel la fin justifie les moyens alors que les européens et l'ONU ne sont pas si catégoriques et estiment que l'établissement d'une démocratie ne justifie pas l'isolement économique et commercial dont la première victime n'est pas le pouvoir étatique mais bien la société civile.

Le cas de la Birmanie illustre également les différences de conceptions entre les Etats-Unis et l'Europe qui ont été maintes fois discutés, notamment depuis la parution du livre de Robert Kagan *La Puissance et la Faiblesse : les Etats-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial*.²³⁰ Celui-ci estime en effet de façon caricaturale que les américains viennent de Mars et les européens de Vénus. Les Etats-Unis voient les relations internationales comme le théâtre d'une lutte pour être la puissance dominante capable d'assurer la promotion du libéralisme économique. Cette lutte ne peut se faire que par la force et la dissuasion et non pas par des règles, des compromis et des traités non fiables. Les européens par contre, forts de leur puissance économique grandissante mais affaiblis par leur manque de recours à la force, reposent leurs efforts sur les lois, les compromis, la diplomatie, la négociation et la

²³⁰ KAGAN, Robert, *La puissance et la faiblesse : les Etats-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial*, Paris, Plon, 2003

coopération afin de répandre dans le monde un modèle politico-économique capable d'assurer le respect des droits de l'homme.

Alors que l'Asie dans son ensemble bascule de plus en plus dans le giron de la démocratie libérale, la Birmanie semble rester relativement étrangère à ce changement planétaire. Si la mondialisation libérale comporte ses dangers et ses vices, les défenseurs de la démocratie birmane estiment que le maintien au pouvoir d'un gouvernement militaire illégitime et abusant de son autorité nuit bien plus au bonheur général, à la paix et à la stabilité de la région. Hormis leurs dissensions internes et le contexte international complexe dans lequel ils évoluent, les instances étudiées doivent se heurter à deux obstacles supplémentaires à la réussite de leurs objectifs en Birmanie. Le premier consiste à réaliser que le changement de régime a très souvent pour origine la décision volontaire de certains membres de l'ancien régime de se désister du pouvoir en faveur d'un gouvernement démocratiquement élu.²³¹ Le deuxième obstacle, rappelé ici par David I. Steinberg, est l'importance du nationalisme dans la culture birmane:

*“The essential issue is not how foreigners, however well-wishing, may regard Burma, nor how theoretically sound their analyses. Rather, it is how well these foreign perspectives conform to Burmese conceptions of their own society. Whatever, road Burma/Myanmar chooses, and whatever the results, action will be taken bama-lo, in the Burmese manner.”*²³²

C'est donc en vertu de tous ces éléments que les Etats-Unis, l'Union Européenne et l'ONU doivent travailler s'ils veulent garantir l'universalité des droits de l'homme et les faire respecter en Birmanie.

²³¹ FUKUYAMA, Francis, *op.cit.*, p. 46

²³² STEINBERG, David I., *Burma : The state of Myanmar, op.cit.*, p. 310

Bibliographie

Monographies

- AUNG SAN SUU KYI, *Freedom from fear*, London: Penguin Group, 1995
- COURDY, Jean-Claude, *Birmanie (Myanmar): La mosaïque inachevée*, Paris, Documentation française, 2004
- EVANS, Tony, *The politics of human rights: a global perspective*, London, Ann Arbor, MI, Pluto Press, 2005
- FINE, Robert, *Political investigations: Hegel, Marx, Arendt*, London, New York, Routledge, 2001
- FINK, Christina, *Living silence: Burma under the military rule*, London, New York, Zed Books, Bangkok, White Lotus, 2001
- FORSYTHE, David P., *The internationalization of human rights*, Lexington, Mass., Lexington Books, 1991
- FUKUYAMA, Francis, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Paris, Flammarion, 1992
- GHOSH, Anjali, *Burma: A case of aborted development*, Calcutta, Papyrus, 1989
- HUNTINGTON, Samuel P., *Le choc des civilisations*, Paris, Odile Jacob, 1997
- KAGAN, Robert, *La puissance et la faiblesse : les Etats-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial*, Paris, Plon, 2003
- KLEIN, Naomi, *No Logo: taking aim at the brand bullies*, Toronto, Knopf Canada, 2000
- MAUNG, Mya, *Totalitarianism in Burma: Prospects for economic development*, New York, Paragon house, 1992
- PEASE, Kelly-Kate S., *International organizations: perspectives on governance in the twenty-first century*, Upper Saddle River, N.J., Prentice Hall, 2003
- SARDESAI, D.R., *Southeast Asia: Past & Present*, Boulder Colorado, Westview Press, 2003
- SMITH, Karen E., *European Union foreign policy in a changing world*, Cambridge, UK, Polity, 2003
- SMITH, Martin, *Burma (Myanmar): the time for change*, London, Minority Rights Group International, 2002

- SKIDMORE, Monique, *Karaoke fascism: Burma and the politics of fear*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2004
- STEINBERG, David I., *Burma: the state of Myanmar*, Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2001
- VOGLER, John & BRETHERTON, Charlotte, *The European Union as a Global Actor*, New York, NY, Routledge, 2006
- YAKEMTCHOUK, Romain, *La politique étrangère de l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, 2005

Ouvrages collectifs

- BADGLEY, John H., (ed.), *Reconciling Burma/Myanmar: Essays on U.S. Relation with Burma*, National Bureau of Asia Research, vol. 15, n°1, mars 2004
- COICAUD, Jean-Marc, DOYLE, Michael W. and GARDNER, Anne-Marie, (eds.), *The globalization of human rights*, Tokyo, New York, United Nations University Press, 2003
- COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, *Burma: Time for change: report of an independent task force*, New York, Council on foreign relations, 2003
- ELGSTRÖM, Ole & SMITH, Michael, (eds.), *The European Union's roles in international politics: concepts and analysis*, New York, Routledge, 2006
- HILL, Christopher & SMITH, Michael, (eds.), *International relations and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005
- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE, (ed.), *Challenges to democratization in Burma: Perspectives on multilateral and bilateral responses*, Stockholm, International IDEA, 2001
- LABOUZ, Marie-Françoise, (ed.), *Le partenariat de l'Union Européenne avec les pays tiers : conflits et convergences*, Bruxelles, Bruylant, 2000
- LUCARELLI, Sonia & MANNERS, Ian, (eds.), *Values and principles in European Union foreign policy*, New York, Routledge, 2006
- MAHNCKE, Dieter, AMBOS, Alicia & REYNOLDS, Christopher, (eds.), *European foreign policy : from rhetoric to reality?*, College of Europe studies, New York, Lang, 2004
- TAYLOR, Robert H., (ed.), *Burma: Political economy under military rule*, New York, Palgrave, 2001

- THAN, Mya and TAN, Joseph L. H., (eds.), *Myanmar dilemmas and options: The challenge of economic transition in the 1990s*, Singapore, ASEAN Economic Research Unit, Institute of Southeast Asian Studies, 1990
- SACHSENRODER, Wolfgang and FRINGS, Ulrike E., (eds.), *Political party systems and democratic development in East and Southeast Asia*, Aldershot [Hants, England], Brookfield [Vt.], Ashgate, 1998
- STEINBERG, David I., (ed.), *Burma's road toward development: Growth and ideology under military rule*, Boulder, Westview press, 1981
- SYMONIDES, Janusz, (ed.), *Human rights: new dimensions and challenges: manual on human rights*, Aldershot [Hants], Brookfield [Vt.], Ashgate, Paris, UNESCO, 1998
- THE BURMA CAMPAIGN UK, *The European Union and Burma: The case for targeted sanctions*, London, Burma Campaign UK, 2004
- VAN GENUGTEN, Willem J.M. & DE GROOT, Gerard A., (eds.), *United Nations sanctions: effectiveness and effects, especially in the field of human rights : a multi-disciplinary approach*, Antwerpen, Belgium, Intersentia, 1999

Articles de périodiques

- BANERJEE, Sonali R., "The Burma Law Dilemma: The Constitutionality of US State and Local Sanctions in the Sphere of Foreign Commerce. United States Supreme Court, Crosby v. National Foreign Trade Council, 530 US 2000", *Legal Issues of Economic Integration*, vol. 27, n°3, 2000
- DENECE, Eric, "L'évolution de la situation intérieure birmane depuis la libération d'Aung San Suu Kyi", *Defense Nationale*, Paris, Année 52, n°10, Octobre 1996,
- FELICE, William F., "Militarism and human rights", *International Affairs*, vol. 74, n°1, Janvier 1998
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "Myanmar: Sanctions, Engagement or Another Way Forward?" *Asia Report*, n°78, Bruxelles, Avril 2004
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "Myanmar: The Military Regime's View of the World", *Asia Report*, n°28, Bangkok/Bruxelles, Décembre 2001
- KING, Toby, "Human rights in European foreign policy: success or failure for post-modern diplomacy?", *European Journal of International Law*, Oxford, vol. 10, n°2, 1999
- KLEN, Michel, "Turbulences en Asie orientale", *Esope*, Paris, n°517, Novembre 1997

- PAPE, Robert A., "Why Economic Sanctions Do Not Work", *International Security*, vol. 22, n°2, Automne 1997
- PINHEIRO, Paulo Sergio, "Musings of a UN Special Rapporteur on Human Rights", *Global Governance*, vol. 9, n°1, 2003
- RARICK, Charles A., "Destroying a country in order to save it: the folly of economic sanctions against Myanmar", *Economic Affairs*, vol. 26, n°2, Juin 2006
- SCHAEFER, Matthew, "Lessons from the dispute over the Massachusetts Act regulating State contracts with companies doing business with Burma (Myanmar)" *European University Institute working papers*, Florence, n°35, 2002
- SILVERSTEIN, Josef, "Burma's uneven struggle", *Journal of Democracy*, vol. 7, n°4, Octobre 1996

Articles de presse

- BOUCAUD, André & Louis, "Mutations de la dictature birmane", *Le Monde Diplomatique*, Juin 2005
- GAMBARI, Ibrahim A., "A crack in the Burmese door", *International Herald Tribune*, 21/6/2006
- GENSER, Jared, "Pressure on Myanmar", *International Herald Tribune*, 26/6/2006
- ISLAM, Shada, "Europe Plans More Engagement in Burma", *The Irrawady*, Bruxelles, Avril 2005
- KRAMER, Gene, "Suu Kyi Urges U.S. Boycott", *Associated Press*, 27/1/1997
- LU, Sai, "Can sanctions bring democracy to Burma?" *The Irrawady*, vol. 6, n°2, Avril 1998
- MANNING, Kevin R., "Securing Democracy", *The Irrawady*, vol. 11, n°9, Novembre 2003
- PAQUET, Philippe, "L'Inde courtise elle aussi le généraux", *La Libre Belgique*, 10/3/2006
- PAUNG, Shah, "Suu Kyi's Case Presents Human Rights Council with First Challenge", *The Irrawady*, 20/6/2006
- PRICE, Susannah, "UN stages rare Burma discussions", *BBC News*, 17/12/2005
- YAWNGHWE, Harn, "The EU and Burma in 2006", *The Irrawady*, Janvier 2006

Documents officiels

- BULLETIN DE L'UNION EUROPENNE, *L'Union européenne et les droits de l'homme dans le monde*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1996, Supplément 3/95
- JOURNAL OFFICIEL DES COMMUNAUTES EUROPEENNES, *Version consolidée du Traité sur l'Union Européenne*, 24/12/2002, C 325/14

Interviews

- Interview avec Andreas List, International Relations Officer - Desk Officer de la Commission européenne pour la Birmanie, 23/6/2006

Mémoires

- BROYARD, Olivier, *La politique de l'Union européenne à l'encontre de la Birmanie (Myanmar) entre 1988 et 1997. Le choix d'une politique publique entre sanctions et dialogue critique*, Université Libre de Bruxelles, Mémoire de sciences politiques, 2003

Sites internet

- http://ec.europa.eu/comm/external_relations/myanmar/intro/index.htm
- http://ec.europa.eu/comm/external_relations/cfsp/sanctions/index.htm
- <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/asia-pacific/5022626.stm>
- <http://www.amnesty.be>
- <http://www.birmanie.net>
- <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/bm.html>
- <http://www.crisisgroup.org>
- <http://www.freeburmacoalition.org/sorosonburma.htm>
- <http://www.hri.ca/fortherecord1997/vol3/burma.htm>
- <http://www.hrw.org>
- <http://www.ncgub.net/Int'l%20Action/AIPMC%20TO%20UN.doc>
- <http://www.theorator.com/bills108/hr2330.html>
- <http://www.unocal.com/myanmar/index.htm>
- <http://www.un.org/aboutun/charter/>
- <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=18557&Cr=Myanmar&Cr1=>

- <http://www.un.org/french/aboutun/dudh.htm>
- <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/ga10449.doc.htm>
- <http://www.usconstitution.net/declar.html>
- <http://www.worldnetdaily.com/resources/govdocs/eos/eo13047.html>

ANNEXES

Annexe I: Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de l'ONU

Annexe II: Burmese Freedom and Democracy Act

Annexe III: Position Commune 2006/318/PESC du Conseil de l'UE

Annexe IV : Rapport de l'Assemblée Générale de l'ONU sur la situation au Myanmar



Déclaration universelle des droits de l'homme

Le 10 décembre 1948, les 58 Etats Membres qui constituaient alors l'Assemblée générale ont adopté la Déclaration universelle des droits de l'homme à Paris au Palais de Chaillot (résolution 217 A (III)). Pour commémorer son adoption, la journée des droits de l'homme est célébrée chaque année le 10 décembre.

Préambule

Considérant que la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde.

Considérant que la méconnaissance et le mépris des droits de l'homme ont conduit à des actes de barbarie qui révoltent la conscience de l'humanité et que l'avènement d'un monde où les êtres humains seront libres de parler et de croire, libérés de la terreur et de la misère, a été proclamé comme la plus haute aspiration de l'homme.

Considérant qu'il est essentiel que les droits de l'homme soient protégés par un régime de droit pour que l'homme ne soit pas contraint, en suprême recours, à la révolte contre la tyrannie et l'oppression.

Considérant qu'il est essentiel d'encourager le développement de relations amicales entre nations.

Considérant que dans la Charte les peuples des Nations Unies ont proclamé à nouveau leur foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité des droits des hommes et des femmes, et qu'ils se sont déclarés résolus à favoriser le progrès social et à instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande.

Considérant que les Etats Membres se sont engagés à assurer, en coopération avec l'Organisation des Nations Unies, le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Considérant qu'une conception commune de ces droits et libertés est de la plus haute importance pour remplir pleinement cet engagement.

L'Assemblée Générale proclame la présente Déclaration universelle des droits de l'homme comme l'idéal commun à atteindre par tous les peuples et toutes les nations afin que tous les individus et tous les organes de la société, ayant cette Déclaration constamment à l'esprit, s'efforcent, par l'enseignement et l'éducation, de développer le respect de ces droits et

libertés et d'en assurer, par des mesures progressives d'ordre national et international, la reconnaissance et l'application universelles et effectives, tant parmi les populations des Etats Membres eux-mêmes que parmi celles des territoires placés sous leur juridiction.

Article premier

Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Ils sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité.

Article 2

1. Chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

2. De plus, il ne sera fait aucune distinction fondée sur le statut politique, juridique ou international du pays ou du territoire dont une personne est ressortissante, que ce pays ou territoire soit indépendant, sous tutelle, non autonome ou soumis à une limitation quelconque de souveraineté.

Article 3

Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne.

Article 4

Nul ne sera tenu en esclavage ni en servitude; l'esclavage et la traite des esclaves sont interdits sous toutes leurs formes.

Article 5

Nul ne sera soumis à la torture, ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

Article 6

Chacun a le droit à la reconnaissance en tous lieux de sa personnalité juridique.

Article 7

Tous sont égaux devant la loi et ont droit sans distinction à une égale protection de la loi. Tous ont droit à une protection égale contre toute discrimination qui violerait la présente Déclaration et contre toute provocation à une telle discrimination.

Article 8

Toute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la constitution ou par la loi.

Article 9

Nul ne peut être arbitrairement arrêté, détenu ou exilé.

Article 10

Toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, qui décidera, soit de ses droits et obligations, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle.

Article 11

1. Toute personne accusée d'un acte délictueux est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie au cours d'un procès public où toutes les garanties nécessaires à sa défense lui auront été assurées.

2. Nul ne sera condamné pour des actions ou omissions qui, au moment où elles ont été commises, ne constituaient pas un acte délictueux d'après le droit national ou international. De même, il ne sera infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'acte délictueux a été commis.

Article 12

Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes à son honneur et à sa réputation. Toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes.

Article 13

1. Toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un Etat.

2. Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays.

Article 14

1. Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays.

2. Ce droit ne peut être invoqué dans le cas de poursuites réellement fondées sur un crime de droit commun ou sur des agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.

Article 15

1. Tout individu a droit à une nationalité.
2. Nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité, ni du droit de changer de nationalité.

Article 16

1. A partir de l'âge nubile, l'homme et la femme, sans aucune restriction quant à la race, la nationalité ou la religion, ont le droit de se marier et de fonder une famille. Ils ont des droits égaux au regard du mariage, durant le mariage et lors de sa dissolution.
2. Le mariage ne peut être conclu qu'avec le libre et plein consentement des futurs époux.
3. La famille est l'élément naturel et fondamental de la société et a droit à la protection de la société et de l'Etat.

Article 17

1. Toute personne, aussi bien seule qu'en collectivité, a droit à la propriété.
2. Nul ne peut être arbitrairement privé de sa propriété.

Article 18

Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction seule ou en commun, tant en public qu'en privé, par l'enseignement, les pratiques, le culte et l'accomplissement des rites.

Article 19

Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit.

Article 20

1. Toute personne a droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques.
2. Nul ne peut être obligé de faire partie d'une association.

Article 21

1. Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis.

2. Toute personne a droit à accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques de son pays.

3. La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote.

Article 22

Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale ; elle est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité, grâce à l'effort national et à la coopération internationale, compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays.

Article 23

1. Toute personne a droit au travail, au libre choix de son travail, à des conditions équitables et satisfaisantes de travail et à la protection contre le chômage.

2. Tous ont droit, sans aucune discrimination, à un salaire égal pour un travail égal.

3. Quiconque travaille a droit à une rémunération équitable et satisfaisante lui assurant ainsi qu'à sa famille une existence conforme à la dignité humaine et complétée, s'il y a lieu, par tous autres moyens de protection sociale.

4. Toute personne a le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

Article 24

Toute personne a droit au repos et aux loisirs et notamment à une limitation raisonnable de la durée du travail et à des congés payés périodiques.

Article 25

1. Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté.

2. La maternité et l'enfance ont droit à une aide et à une assistance spéciales. Tous les enfants, qu'ils soient nés dans le mariage ou hors mariage, jouissent de la même protection sociale.

Article 26

1. Toute personne a droit à l'éducation. L'éducation doit être gratuite, au moins en ce qui concerne l'enseignement élémentaire et fondamental. L'enseignement élémentaire est obligatoire. L'enseignement technique et professionnel doit être généralisé ; l'accès aux études supérieures doit être ouvert en pleine égalité à tous en fonction de leur mérite.

2. L'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et au renforcement du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle doit favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations et tous les groupes raciaux ou religieux, ainsi que le développement des activités des Nations Unies pour le maintien de la paix.

3. Les parents ont, par priorité, le droit de choisir le genre d'éducation à donner à leurs enfants.

Article 27

1. Toute personne a le droit de prendre part librement à la vie culturelle de la communauté, de jouir des arts et de participer au progrès scientifique et aux bienfaits qui en résultent.

2. Chacun a droit à la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont il est l'auteur.

Article 28

Toute personne a droit à ce que règne, sur le plan social et sur le plan international, un ordre tel que les droits et libertés énoncés dans la présente Déclaration puissent y trouver plein effet.

Article 29

1. L'individu a des devoirs envers la communauté dans laquelle seul le libre et plein développement de sa personnalité est possible.

2. Dans l'exercice de ses droits et dans la jouissance de ses libertés, chacun n'est soumis qu'aux limitations établies par la loi exclusivement en vue d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui et afin de satisfaire aux justes exigences de la morale, de l'ordre public et du bien-être général dans une société démocratique.

3. Ces droits et libertés ne pourront, en aucun cas, s'exercer contrairement aux buts et aux principes des Nations Unies.

Article 30

Aucune disposition de la présente Déclaration ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupement ou un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et libertés qui y sont énoncés.

108th CONGRESS
1st Session

H. R. 2330

To sanction the ruling Burmese military junta, to strengthen Burma's democratic forces and support and recognize the National League of Democracy as the legitimate representative of the Burmese people, and for other purposes.

IN THE HOUSE OF REPRESENTATIVES

June 4, 2003

Mr. LANTOS (for himself, Mr. KING of New York, Mr. HYDE, Mr. SMITH of New Jersey, Mr. RANGEL, Ms. ROS-LEHTINEN, Mr. MENENDEZ, Mr. ROHRBACHER, Mr. FALEOMAVAEGA, Mr. PITTS, Mr. LEVIN, Mr. SOUDER, Mr. ACKERMAN, Mr. SHERMAN, Mr. GEORGE MILLER of California, Mr. CROWLEY, Mr. HOEFFEL, Mr. BROWN of Ohio, Mr. ENGEL, Mr. BLUMENAUER, Mr. SCHIFF, Mr. ANDREWS, Mr. MCGOVERN, Mr. OLVER, Mr. FARR, Mr. EVANS, and Mr. ABERCROMBIE) introduced the following bill; which was referred to the Committee on International Relations, and in addition to the Committees on Ways and Means, Financial Services, and the Judiciary, for a period to be subsequently determined by the Speaker, in each case for consideration of such provisions as fall within the jurisdiction of the committee concerned

A BILL

To sanction the ruling Burmese military junta, to strengthen Burma's democratic forces and support and recognize the National League of Democracy as the legitimate representative of the Burmese people, and for other purposes.

Be it enacted by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled,

SECTION 1. SHORT TITLE.

This Act may be cited as the 'Burmese Freedom and Democracy Act of 2003'.

SEC. 2. FINDINGS.

Congress makes the following findings:

- (1) The State Peace and Development Council (SPDC) has failed to transfer power to the National League for Democracy (NLD) whose parliamentarians won an overwhelming victory in the 1990 elections in Burma.
- (2) The SPDC has failed to enter into meaningful, political dialogue with the NLD and ethnic minorities and has dismissed the efforts of United Nations Special Envoy Razali bin Ismail to further such dialogue.

(3) According to the State Department's 'Report to the Congress Regarding Conditions in Burma and U.S. Policy Toward Burma' dated March 28, 2003, the SPDC has become 'more confrontational' in its exchanges with the NLD.

(4) On May 30, 2003, the SPDC, threatened by continued support for the NLD throughout Burma, brutally attacked NLD supporters, killed and injured scores of civilians, and arrested democracy advocate Aung San Suu Kyi and other activists.

(5) The SPDC continues egregious human rights violations against Burmese citizens, uses rape as a weapon of intimidation and torture against women, and forcibly conscripts child-soldiers for the use in fighting indigenous ethnic groups.

(6) The SPDC has demonstrably failed to cooperate with the United States in stopping the flood of heroin and methamphetamines being grown, refined, manufactured, and transported in areas under the control of the SPDC serving to flood the region and much of the world with these illicit drugs.

(7) The SPDC provides safety, security, and engages in business dealings with narcotics traffickers under indictment by United States authorities, and other producers and traffickers of narcotics.

(8) The International Labor Organization (ILO), for the first time in its 82-year history, adopted in 2000, a resolution recommending that governments, employers, and workers organizations take appropriate measures to ensure that their relations with the SPDC do not abet the government-sponsored system of forced, compulsory, or slave labor in Burma, and that other international bodies reconsider any cooperation they may be engaged in with Burma and, if appropriate, cease as soon as possible any activity that could abet the practice of forced, compulsory, or slave labor.

(9) The SPDC has integrated the Burmese military and its surrogates into all facets of the economy effectively destroying any free enterprise system.

(10) Investment in Burmese companies and purchases from them serve to provide the SPDC with currency that is used to finance its instruments of terror and repression against the Burmese people.

(11) On April 15, 2003, the American Apparel and Footwear Association expressed its 'strong support for a full and immediate ban on U.S. textiles, apparel and footwear imports from Burma' and called upon the United States Government to 'impose an outright ban on U.S. imports' of these items until Burma demonstrates respect for basic human and labor rights of its citizens.

(12) The policy of the United States, as articulated by the President on April 24, 2003, is to officially recognize the NLD as the legitimate representative of the Burmese people as determined by the 1990 election.

SEC. 3. BAN AGAINST TRADE THAT SUPPORTS THE MILITARY REGIME OF BURMA.

(a) GENERAL BAN-

(1) **IN GENERAL-** Notwithstanding any other provision of law, until such time as the President determines and certifies to Congress that Burma has met the conditions described in paragraph (3), no article may be imported into the United States that is produced, mined, manufactured, grown, or assembled in Burma.

(2) **BAN ON IMPORTS FROM CERTAIN COMPANIES-** The import restrictions contained in paragraph (1) shall apply to, among other entities--

(A) the SPDC, any ministry of the SPDC, a member of the SPDC or an immediate family member of such member;

(B) known narcotics traffickers from Burma or an immediate family member of such narcotics trafficker;

(C) the Union of Myanmar Economics Holdings Incorporated (UMEHI) or any company in which the UMEHI has a fiduciary interest;

(D) the Myanmar Economic Corporation (MEC) or any company in which the MEC has a fiduciary interest;

(E) the Union Solidarity and Development Association (USDA); and

(F) any successor entity for the SPDC, UMEHI, MEC, or USDA.

(3) **CONDITIONS DESCRIBED-** The conditions described in this paragraph are the following:

(A) The SPDC has made substantial and measurable progress to end violations of internationally recognized human rights including rape, and the Secretary of State, after consultation with the ILO Secretary General and relevant nongovernmental organizations, reports to the appropriate congressional committees that the SPDC no longer systematically violates workers rights, including the use of forced and child labor, and conscription of child-soldiers.

(B) The SPDC has made measurable and substantial progress toward implementing a democratic government including--

(i) releasing all political prisoners;

(ii) allowing freedom of speech and the press;

(iii) allowing freedom of association;

(iv) permitting the peaceful exercise of religion; and

(v) bringing to a conclusion an agreement between the SPDC and the democratic forces led by the NLD and Burma's ethnic nationalities on the transfer of power to a civilian government accountable to the Burmese people through democratic elections under the rule of law.

(C) Pursuant to section 706(2) of the Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Year 2003 (Public Law 107-228), Burma has not been designated as a country that has failed demonstrably to make substantial efforts to adhere to its obligations under international counternarcotics agreements and to take other effective counternarcotics measures, including, but not limited to (i) the arrest and extradition of all individuals under indictment in the United States for narcotics trafficking, (ii) concrete and measurable actions to stem the flow of illicit drug money into Burma's banking system and economic

enterprises, and (iii) actions to stop the manufacture and export of methamphetamines.

(4) APPROPRIATE CONGRESSIONAL COMMITTEES- In this subsection, the term 'appropriate congressional committees' means the Committees on Foreign Relations and Appropriations of the Senate and the Committees on International Relations and Appropriations of the House of Representatives.

(b) WAIVER AUTHORITIES- The President may waive the prohibitions described in this section for any or all products imported from Burma to the United States if the President determines and notifies the Committees on Appropriations and Foreign Relations of the Senate and the Committees on Appropriations, International Relations, and Ways and Means of the House of Representatives that to do so is in the national security interest of the United States.

(c) DURATION OF TRADE BAN- The President may terminate the restrictions contained in this Act upon the request of a democratically elected government in Burma, provided that all the conditions in subsection (a)(3) have been met.

SEC. 4. FREEZING ASSETS OF THE BURMESE REGIME IN THE UNITED STATES.

Not later than 60 days after the date of enactment of this Act, the Secretary of the Treasury shall direct, and promulgate regulations to the same, that any United States financial institution holding funds belonging to the SPDC or the assets of those individuals who hold senior positions in the SPDC or its political arm, the Union Solidarity Development Association, shall promptly report those assets to the Office of Foreign Assets Control. The Secretary of the Treasury may take such action as may be necessary to secure such assets or funds.

SEC. 5. LOANS AT INTERNATIONAL FINANCIAL INSTITUTIONS.

The Secretary of the Treasury shall instruct the United States executive director to each appropriate international financial institution in which the United States participates, to oppose, and vote against the extension by such institution of any loan or financial or technical assistance to Burma until such time as the conditions described in section 3(a)(3) are met.

SEC. 6. EXPANSION OF VISA BAN.

(a) IN GENERAL-

(1) VISA BAN- The President is authorized to deny visas and entry to the former and present leadership of the SPDC or the Union Solidarity Development Association.

(2) UPDATES- The Secretary of State shall coordinate on a biannual basis with representatives of the European Union to ensure that an individual who is banned from obtaining a visa by the European Union for the reasons described in paragraph (1) is also banned from receiving a visa from the United States.

(b) PUBLICATION- The Secretary of State shall post on the Department of State's website the names of individuals whose entry into the United States is banned under subsection (a).

SEC. 7. CONDEMNATION OF THE REGIME AND DISSEMINATION OF INFORMATION.

Congress encourages the Secretary of State to highlight the abysmal record of the SPDC to the international community and use all appropriate fora, including the Association of Southeast Asian Nations Regional Forum and Asian Nations Regional Forum, to encourage other states to restrict financial resources to the SPDC and Burmese companies while offering political recognition and support to Burma's democratic movement including the National League for Democracy and Burma's ethnic groups.

SEC. 8. SUPPORT DEMOCRACY ACTIVISTS IN BURMA.

(a) IN GENERAL- The President is authorized to use all available resources to assist Burmese democracy activists dedicated to nonviolent opposition to the regime in their efforts to promote freedom, democracy, and human rights in Burma, including a listing of constraints on such programming.

(b) REPORTS-

(1) FIRST REPORT- Not later than 3 months after the date of enactment of this Act, the Secretary of State shall provide the Committees on Appropriations and Foreign Relations of the Senate and the Committees on Appropriations and International Relations of the House of Representatives a comprehensive report on its short- and long-term programs and activities to support democracy activists in Burma, including a list of constraints on such programming.

(2) REPORT ON RESOURCES- Not later than 6 months after the date of enactment of this Act, the Secretary of State shall provide the Committees on Appropriations and Foreign Relations of the Senate and the Committees on Appropriations and International Relations of the House of Representatives a report identifying resources that will be necessary for the reconstruction of Burma, after the SPDC is removed from power, including--

- (A) the formation of democratic institutions;
- (B) establishing the rule of law;
- (C) establishing freedom of the press;
- (D) providing for the successful reintegration of military officers and personnel into Burmese society; and
- (E) providing health, educational, and economic development.

END

**POSITION COMMUNE 2006/318/PESC DU CONSEIL
du 27 avril 2006**

renouvelant les mesures restrictives à l'encontre de la Birmanie/du Myanmar

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,
vu le traité sur l'Union européenne, et notamment son
article 15,

considérant ce qui suit:

(1) Le 26 avril 2004, le Conseil a arrêté la position commune 2004/423/PESC renouvelant les mesures restrictives à l'encontre de la Birmanie/du Myanmar (1). Ces mesures ont remplacé celles imposées par la position commune 2003/297/PESC (2), qui avaient elles-mêmes remplacé les mesures restrictives initialement adoptées en 1996 (3).

(2) Le 25 avril 2005, le Conseil a arrêté la position commune 2005/340/PESC prorogeant les mesures restrictives à l'encontre de la Birmanie/du Myanmar (4). Ces mesures expirent le 25 avril 2006.

(3) Vu la situation politique qui règne actuellement en Birmanie/au Myanmar, dont témoignent:

- le refus des autorités militaires d'engager des discussions de fond avec le mouvement démocratique en ce qui concerne un processus devant conduire à la réconciliation nationale, au respect des droits de l'homme et à la démocratie;
- le refus d'autoriser la tenue d'une Convention nationale véritable et ouverte;
- le maintien en détention de Daw Aung San Suu Kyi, d'autres membres de la Ligue nationale pour la démocratie (LND), ainsi que d'autres prisonniers politiques;
- le harcèlement incessant auquel la LND et d'autres mouvements politiques organisés sont en butte;
- la persistance de violations graves des droits de l'homme, notamment le refus de prendre des mesures visant à éradiquer le recours au travail forcé, conformément aux recommandations figurant dans le rapport de l'équipe de haut niveau de l'Organisation internationale du travail (OIT), ainsi qu'aux recommandations et propositions formulées à la suite des missions effectuées ultérieurement par l'OIT; et
- les évolutions récentes telles que les restrictions croissantes auxquelles sont soumises les activités des organisations internationales et des organisations non gouvernementales,

le Conseil considère qu'il est totalement justifié de maintenir les mesures restrictives à l'encontre du régime militaire de Birmanie/du Myanmar, de ceux qui profitent le plus de sa mauvaise administration et de ceux qui s'emploient activement à compromettre le processus de réconciliation nationale, le respect des droits de

l'homme et la démocratie.

(4) En conséquence, le champ d'application de l'interdiction de visa et du gel des avoirs devrait continuer de s'étendre aux membres du régime militaire, aux forces armées et de sécurité, aux intérêts économiques du régime militaire et à d'autres particuliers, groupes, entreprises ou entités associés au régime militaire, qui définissent ou mettent en oeuvre des politiques empêchant la transition de la Birmanie/du Myanmar vers la démocratie, ou qui en tirent profit, ainsi qu'à leur famille et à leurs associés.

(5) Ces mesures devraient également continuer d'inclure, entre autres, une interdiction d'octroyer des prêts ou des crédits aux entreprises d'État birmanes, ainsi que d'acquérir ou d'augmenter une participation dans ces entreprises.

(6) Le Conseil considère que, bien que certaines mesures imposées par la présente position commune visent des personnes associées au régime de la Birmanie/du Myanmar et les membres de leur famille, les enfants de moins de 18 ans ne devraient pas, en principe, être visés.

29.4.2006 FR Journal officiel de l'Union européenne L 116/77

(1) JO L 125 du 28.4.2004, p. 61. Position commune modifiée en dernier lieu par la position commune 2005/340/PESC (JO L 108 du 29.4.2005, p. 88).

(2) JO L 106 du 29.4.2003, p. 36. Position commune modifiée en dernier lieu par la décision 2003/907/PESC du Conseil (JO L 340 du 24.12.2003, p. 81).

(3) Position commune 96/635/PESC (JO L 287 du 8.11.1996, p. 1). Position commune modifiée en dernier lieu par la position commune 2002/831/PESC (JO L 285 du 23.10.2002, p. 7).

(4) JO L 108 du 29.4.2005, p. 88.

(7) L'interdiction des visites officielles au niveau des directeurs politiques et au-delà devrait être maintenue sans préjudice des cas où l'Union européenne décide que la visite vise directement à permettre la réconciliation nationale et le respect des droits de l'homme et de la démocratie en Birmanie/au Myanmar.

(8) En cas d'amélioration sensible de la situation politique générale en Birmanie/au Myanmar, la suspension de ces mesures restrictives ainsi qu'une reprise progressive de la coopération avec la Birmanie/le Myanmar seront envisagées, après que le Conseil aura procédé à une évaluation des développements intervenus.

(9) Une action de la Communauté est nécessaire afin de mettre en oeuvre certaines mesures,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE POSITION COMMUNE:

Article premier

1. Sont interdits la vente et la fourniture à la Birmanie/au Myanmar, ainsi que le transfert et l'exportation à destination de ce pays, par les ressortissants des États membres ou depuis le

territoire des États membres, ou au moyen de navires ou d'aéronefs de leur pavillon, d'armements et de matériels connexes de quelque type que ce soit, y compris des armes et des munitions, des véhicules et des équipements militaires, des équipements paramilitaires et des pièces détachées pour les susdits, ainsi que des équipements susceptibles d'être utilisés à des fins de répression interne, qu'ils proviennent ou non de leur territoire.

2. Il est interdit:

- a) de fournir une assistance technique, des services de courtage et autres services liés aux activités militaires et à la livraison, la fabrication, l'entretien et l'utilisation d'armements et de matériels connexes de quelque type que ce soit, y compris les armes et les munitions, les véhicules et les équipements militaires, les équipements paramilitaires et les pièces détachées pour les susdits, ainsi que les équipements susceptibles d'être utilisés à des fins de répression interne, directement ou indirectement, à toute personne physique ou morale, entité ou organisme se trouvant sur le territoire de la Birmanie/du Myanmar ou aux fins d'une utilisation dans ce pays;
- b) de fournir un financement ou une aide financière en rapport avec des activités militaires, en particulier des subventions, des prêts ou une assurance-crédit à l'exportation, à l'occasion de toute vente, toute fourniture, tout transfert ou toute exportation d'armes et de matériels connexes, ainsi que d'équipements susceptibles d'être utilisés à des fins de répression interne ou aux fins de la fourniture d'une assistance technique, de services de courtage et autres services en rapport avec ce matériel, directement ou indirectement à toute personne, toute entité ou tout organisme en Birmanie/au Myanmar ou aux fins d'une utilisation dans ce pays;
- c) de participer, sciemment et volontairement, à des activités ayant pour objet ou pour effet de contourner les interdictions visées aux points a) ou b).

Article 2

1. L'article 1er ne s'applique pas:

- a) à la vente, la fourniture, au transfert ou à l'exportation de matériel militaire non létal, ou d'équipements susceptibles d'être utilisés à des fins de répression interne, destinés exclusivement à des fins humanitaires ou de protection, ou à des programmes des Nations unies, de l'UE et de la Communauté concernant la mise en place des institutions, ou de matériel destiné aux opérations de gestion de crise de l'UE et des Nations unies;
- b) à la vente, à la fourniture, au transfert ou à l'exportation d'équipements de déminage et de matériel utilisé dans des opérations de déminage;
- c) à la fourniture d'un financement ou d'une aide financière en rapport avec ce matériel ou avec ces programmes et opérations;
- d) à la fourniture d'une assistance technique en rapport avec ce matériel ou avec ces programmes et opérations,

à condition que les exportations concernées aient été préalablement approuvées par l'autorité compétente concernée.

2. L'article 1er ne s'applique pas aux vêtements de protection, y compris les gilets pare-balles et les casques militaires, temporairement exportés en Birmanie/au Myanmar pour leur usage personnel exclusivement, par le personnel des Nations unies, le personnel de l'UE, de la Communauté ou de ses États membres, les représentants des médias, le personnel humanitaire, le personnel d'aide au développement et le personnel associé.

Article 3

L'aide et les programmes de développement n'ayant pas de caractère humanitaire sont suspendus. Des dérogations sont accordées pour des projets et des programmes en faveur:

- a) des droits de l'homme, de la démocratie, de la bonne gouvernance, de la prévention des conflits et du renforcement de la capacité de la société civile;
- b) de la santé, de l'éducation et de la lutte contre la pauvreté, en particulier ceux qui visent à répondre aux besoins fondamentaux et à assurer la subsistance des couches les plus pauvres et les plus vulnérables de la population;
- c) de la protection de l'environnement, en particulier les programmes visant à remédier au problème de l'exploitation excessive des forêts, non compatible avec le développement durable, qui conduit à la déforestation.

L 116/78 FR Journal officiel de l'Union européenne 29.4.2006
Ces programmes et projets devraient être mis en oeuvre par des institutions spécialisées des Nations unies et des organisations non gouvernementales, ainsi que par le truchement d'une coopération décentralisée avec les administrations civiles locales. Dans ce contexte, l'Union européenne continuera de dialoguer avec le gouvernement birman sur le fait qu'il lui incombe de multiplier les efforts pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement fixés par les Nations unies. Les programmes et projets devraient autant que possible être élaborés, suivis, gérés et évalués en consultation avec la société civile et tous les groupements démocratiques, y compris la Ligue nationale pour la démocratie.

Article 4

1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour empêcher l'entrée ou le passage en transit sur leur territoire:

- a) des membres dirigeants du Conseil d'État pour la paix et le développement (CEPD), des autorités birmanes chargées du secteur du tourisme, des hauts gradés de l'armée, du gouvernement ou des forces de sécurité qui définissent ou mettent en oeuvre des politiques empêchant la transition de la Birmanie/du Myanmar vers la démocratie, ou qui en tirent profit, ainsi que des membres de leur famille, les noms de ces personnes physiques étant inscrits sur la liste qui figure à l'annexe I;

b) des militaires actifs de l'armée birmane à partir du grade de général de brigade et des membres de leur famille, les noms de ces personnes physiques étant inscrits sur la liste qui figure à l'annexe I.

2. Un État membre n'est pas tenu, aux termes du paragraphe 1, de refuser à ses propres ressortissants l'accès à son territoire.

3. Le paragraphe 1 s'applique sans préjudice des cas où un État membre est lié par une obligation de droit international, à savoir:

a) en tant que pays hôte d'une organisation internationale intergouvernementale;

b) en tant que pays hôte d'une conférence internationale convoquée par les Nations unies ou tenue sous leurs auspices;

c) en vertu d'un accord multilatéral conférant des privilèges et immunités; ou

d) en vertu du traité de réconciliation (accords du Latran) conclu en 1929 par le Saint-Siège (État de la Cité du Vatican) et l'Italie.

4. Le paragraphe 3 est considéré comme applicable également aux cas où un État membre est pays hôte de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

5. Le Conseil est dûment informé de tous les cas où un État membre accorde une dérogation conformément au paragraphe 3 ou 4.

6. Les États membres peuvent déroger aux mesures imposées au paragraphe 1 lorsque le déplacement d'une personne se justifie pour des raisons humanitaires urgentes, ou lorsque la personne se déplace pour assister à des réunions intergouvernementales, y compris à des réunions dont l'initiative a été prise par l'Union européenne ou à des réunions organisées par un État membre assurant alors la présidence de l'OSCE, lorsqu'il y est mené un dialogue politique visant directement à promouvoir la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit en Birmanie/ au Myanmar.

7. Un État membre souhaitant accorder des dérogations au sens du paragraphe 6 le notifie au Conseil par écrit. La dérogation est réputée accordée sauf si un ou plusieurs membres du Conseil s'y opposent par écrit dans les deux jours ouvrables qui suivent la réception de la communication en question. Si un ou plusieurs membres du Conseil s'y opposent, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut décider d'accorder la dérogation proposée.

8. Lorsque, en application des paragraphes 3, 4, 6 et 7, un État membre autorise des personnes visées à l'annexe I à entrer ou à passer en transit sur son territoire, cette autorisation est limitée à l'objectif pour lequel elle est accordée et aux personnes qu'elle concerne.

Article 5

1. Sont gelés tous les capitaux et ressources économiques appartenant aux membres du gouvernement de la Birmanie/du Myanmar et aux personnes physiques ou morales, entités ou

organismes qui leur sont associés et dont la liste figure à l'annexe I, de même que tous les capitaux et ressources économiques qui sont en leur possession, ou qui sont détenus ou contrôlés par ces personnes, entités ou organismes.

2. Nuls capitaux ou ressources économiques ne seront mis à disposition directement ou indirectement ou au profit de personnes physiques ou morales, ou d'entités ou d'organismes dont la liste figure à l'annexe I.

3. L'autorité compétente peut autoriser le déblocage de certains fonds ou ressources économiques gelés ou la mise à disposition de certains capitaux ou ressources économiques, dans les conditions qu'elle juge appropriées, après avoir établi que les fonds ou les ressources économiques concernés sont:

- 29.4.2006 FR Journal officiel de l'Union européenne L 116/79
- a) nécessaires pour répondre aux besoins fondamentaux des personnes dont la liste figure à l'annexe I et des membres de leur famille qui sont à leur charge, notamment les dépenses consacrées à l'achat de vivres, au paiement de loyers ou au remboursement de prêts hypothécaires, à l'achat de médicaments et au paiement de frais médicaux, des impôts, des primes d'assurance et de services collectifs;
 - b) destinés exclusivement au paiement d'honoraires professionnels raisonnables et au remboursement de dépenses correspondant à des services juridiques;
 - c) destinés exclusivement au paiement de charges ou frais correspondant à la garde ou à la gestion courantes de fonds ou de ressources économiques gelés;
 - d) nécessaires pour des dépenses extraordinaires, pour autant que l'autorité compétente ait notifié les motifs pour lesquels elle estime qu'une autorisation spéciale doit être accordée aux autres autorités compétentes et à la Commission au moins deux semaines avant l'autorisation.

L'autorité compétente informe les autorités compétentes des autres États membres et la Commission de toute autorisation accordée en vertu du présent article.

4. Le paragraphe 2 ne s'applique pas à l'ajout aux comptes gelés:

- a) d'intérêts ou d'autres sommes dues au titre de ces comptes, ou
- b) de paiements dus au titre de contrats, accords ou obligations antérieurs à la date où ces comptes ont été soumis à des mesures restrictives, à condition que ces intérêts, autres sommes dues et paiements éventuels continuent d'être soumis au paragraphe 1.

5. Sont interdits:

- a) l'octroi de prêts ou de crédits aux entreprises d'État birmanes inscrites sur la liste qui figure à l'annexe II, ou l'acquisition d'obligations, de certificats de dépôt, de warrants ou d'obligations non garanties émis par ces entreprises;
- b) l'acquisition d'une participation dans une entreprise d'État

birmane inscrite sur la liste qui figure à l'annexe II, ou son augmentation, y compris l'acquisition de ces entreprises en totalité ou d'actions ou de titres à caractère participatif.

6. Les dispositions du paragraphe 5, point a), s'appliquent sans préjudice de l'exécution d'obligations découlant de contrats ou d'accords conclus avant le 25 octobre 2004.

7. Les interdictions prévues au paragraphe 5, point b), ne font pas obstacle à l'augmentation d'une participation dans une entreprise d'État birmane inscrite sur la liste qui figure à l'annexe II si cette augmentation revêt un caractère obligatoire en vertu d'un accord conclu avec l'entreprise d'État birmane en question avant le 25 octobre 2004.

Article 6

Les visites gouvernementales bilatérales à haut niveau (ministres et fonctionnaires au niveau des directeurs politiques et au-delà) en Birmanie/au Myanmar demeurent suspendues. Le Conseil peut, dans des circonstances exceptionnelles, décider d'autoriser des exceptions à cette règle.

Article 7

Les États membres refusent que du personnel militaire soit attaché aux représentations diplomatiques de la Birmanie/du Myanmar dans les États membres. Le rappel de l'ensemble du personnel militaire attaché aux représentations diplomatiques des États membres en Birmanie/au Myanmar est maintenu.

Article 8

Le Conseil, statuant sur proposition d'un État membre ou de la Commission, modifie le cas échéant les listes figurant à l'annexe I.

Article 9

La présente position commune est constamment réexaminée. Elle est renouvelée, ou modifiée selon les besoins, en particulier en ce qui concerne les entreprises d'État birmanes inscrites sur la liste qui figure à l'annexe II, si le Conseil estime que ses objectifs n'ont pas été atteints.

Article 10

La présente position commune prend effet à la date de son adoption.

Elle s'applique pour une période de douze mois à compter du 30 avril 2006.

Article 11

La présente position commune est publiée au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Fait à Luxembourg, le 27 avril 2006.

Par le Conseil

La présidente

U. PLASSNIK

United Nations A/C.3/60/L.53
General Assembly Distr.: Limited
2 November 2005
Original: English
05-58675 (E) 071105
0558675

Sixtieth session
Third Committee
Agenda item 71 (c)

**Human rights questions: human rights situations and reports
of special rapporteurs and representatives**

**Albania, Austria, Belgium, Canada, Croatia, Cyprus, Czech Republic,
Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Ireland,
Italy, Latvia, Liechtenstein, Lithuania, Luxembourg, Malta, Netherlands,
New Zealand, Norway, Poland, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia,
Spain, Sweden, Former Yugoslav Republic of Macedonia, Turkey and the
United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland: draft resolution
Situation of human rights in Myanmar**

The General Assembly,

Guided by the Charter of the United Nations, and the Universal Declaration of Human Rights,¹ and recalling the International Covenants on Human Rights² and other relevant human rights instruments,

Reaffirming that all Member States have an obligation to promote and protect human rights and fundamental freedoms and the duty to fulfil the obligations they have undertaken under the various international instruments in this field,

Reaffirming also its previous resolutions on the human rights situation in Myanmar, the most recent of which is resolution 59/263 of 23 December 2004, those of the Commission on Human Rights, the most recent of which is resolution 2005/10 of 14 April 2005,³ and the conclusions of the International Labour Conference of 4 June 2005,

Bearing in mind Security Council resolutions 1325 (2000) of 31 October 2000 on women, peace and security, 1265 (1999) of 17 September 1999 and 1296 (2000) of 19 April 2000 on the protection of civilians in armed conflict and 1612 (2005) of 26 July 2005 on children in armed conflict, and the report of the Secretary-General on children and armed conflict,⁴

1 Resolution 217 A (III).

2 Resolution 2200 A (XXI), annex.

3 See (E/2005/23 (Part I)-E/CN.4/2005/134 (Part I) and Corr.1, to be published as part of the complete report of the Commission on its sixty-first session, as *Official Records of the Economic and Social Council, 2005, Supplement No. 3 (E/2005/23)*, chap. II, sect. A.

4 A/59/695-S/2005/72.

2

A/C.3/60/L.53

Recognizing that good governance, democracy, the rule of law and respect for human rights are essential to achieving sustainable development and economic growth, and affirming that the establishment of a genuine democratic government in Myanmar is essential for the realization of all human rights and fundamental freedoms,

Affirming that the will of the people is the basis of the authority of government

and that the will of the people of Myanmar was clearly expressed in the elections held in 1990,

1. *Welcomes:*

- (a) The reports of both the Special Rapporteur of the Commission on Human Rights on the situation of human rights in Myanmar⁵ and the Secretary-General⁶;
- (b) The personal engagement and statements of the Secretary-General with regard to the situation of Myanmar;
- (c) The efforts of the United Nations and other international humanitarian organizations to deliver urgently needed humanitarian assistance to the most vulnerable people in Myanmar;
- (d) The release by the Government of Myanmar of some two hundred forty-nine political prisoners, while noting that over eleven hundred political prisoners remain incarcerated;
- (e) The establishment by the Government of a Committee for the Prevention of Military Recruitment of Under-age Soldiers and the adoption in November 2004 of an outline plan of action to address the issues of under-age recruitment and child soldiers;
- (f) The ratification by Myanmar of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime⁷ and two of its Protocols, namely, the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime,⁸ and the Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime,⁹ on 30 March 2004, and the enactment by Myanmar of an Antitrafficking in Persons Law drawn up in accordance with the Convention in September 2005;

2. *Expresses grave concern at:*

- (a) The ongoing systematic violation of the human rights, including civil, political, economic, social and cultural rights, of the people of Myanmar, including violations of the right to an adequate standard of living, discrimination and violations suffered by persons belonging to ethnic nationalities, women and children, especially in non-ceasefire areas, including but not limited to extrajudicial killings, rape and other forms of sexual violence persistently carried out by members of the armed forces, continuing use of torture, deaths in custody, political

⁵ E/CN.4/2005/36 and A/60/221.

⁶ A/60/422 and Corr.1 and E/CN.4/2005/130.

⁷ Resolution 55/25, annex I.

⁸ Ibid., annex II.

⁹ Ibid., annex III.

3

A/C.3/60/L.53

arrests and continuing imprisonment and other detentions; forced relocation; forced labour, including child labour; trafficking in persons; denial of freedom of assembly, association, expression and movement; wide disrespect for the rule of law, continued recruitment and use of child soldiers, use of landmines, and the confiscation of arable land, crops, livestock and other possessions;

- (b) The extension of the house arrest of National League for Democracy General Secretary Aung San Suu Kyi and her deputy, Tin Oo, and the persistent denial of their human rights and fundamental freedoms, including freedom of

movement and association, as well as the continued detention, particularly incommunicado detention, of other senior leaders of the League and of the leadership of other political parties or ethnic nationalities, particularly the detention of Khun Htun Oo and Sai Nyunt Lwin, Chairman and General Secretary, respectively, of the Shan Nationalities League for Democracy, and Sao Hso Ten, Chairman of the Shan State Peace Council;

(c) The consistent harassment of members of the National League for Democracy and other politicians, and the fact that no full and independent inquiry with international cooperation has been initiated into the attack that took place near Depayin on 30 May 2003, despite the decision taken thereon by the General Assembly in its resolution 58/247 of 23 December 2003;

(d) The absence of a substantive and structured dialogue with Aung San Suu Kyi and the National League for Democracy, and some representative ethnic groups, that facilitates national reconciliation, coupled with continuing restrictions placed on the League and other political parties which have prevented them from participating in the National Convention including the continued closure of the League's regional offices;

(e) The renewed attacks by military forces on ceasefire groups in violation of ceasefire agreements, and the subsequent and continuing violations of human rights, and the deterioration of the enjoyment of human rights by the affected populations;

(f) The continued denial of the freedom of human rights defenders to pursue their legitimate activities;

(g) The situation of the large number of internally displaced persons and the flow of refugees to neighbouring countries, and recalls in this context the obligations of Myanmar under international law;

(h) The fact that the Government of Myanmar, as noted by the International Labour Conference 2005, has still not implemented the recommendations of the International Labour Organization Commission of Inquiry; has yet to demonstrate its stated determination to eliminate forced labour and take the necessary measures to comply with International Labour Organization Convention No. 29 concerning Forced or Compulsory Labour; and has yet to demonstrate commitment at the highest level to a substantive policy dialogue that can address the forced labour problem;

(i) The fact that the Special Envoy of the Secretary-General for Myanmar as well as the Special Rapporteur of the Commission on Human Rights on the situation of human rights in Myanmar have been unable to visit the country for almost two years, despite repeated requests;

4

A/C.3/60/L.53

(j) The imposition of various travel restrictions on United Nations and other international organizations undertaking to enable access for the delivery of humanitarian assistance to all parts of Myanmar and notes the related withdrawal of the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria;

3. Strongly calls upon the Government of Myanmar:

(a) To end the systematic violations of human rights in Myanmar, and to ensure full respect for all human rights and fundamental freedoms;

(b) To end impunity and to investigate and bring to justice any perpetrators of human rights violations, including members of the military and other government agents in all circumstances;

- (c) To consider as a matter of high priority becoming party to all instruments of international human rights law and international humanitarian law, and to ensure that existing legal obligations are implemented;
- (d) To promote the full enjoyment of all human rights and allow human rights defenders to pursue their activities unhindered and to ensure their safety, security and freedom of movement in that pursuit;
- (e) To put an immediate end to the recruitment and use of child soldiers and to extend full cooperation to relevant international organizations in order to ensure the demobilization of child soldiers, their return home and their rehabilitation in accordance with Security Council resolutions 1539 (2004) of 22 April 2004 and 1612 (2005) of 26 July 2005, and stresses the need for the Government of Myanmar to maintain close dialogue with the United Nations Children's Fund, and to cooperate with the Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict in accordance with Council resolutions 1539 (2004) and 1612 (2005);
- (f) To end widespread rape and other forms of sexual violence persistently carried out by members of the armed forces, in particular against women belonging to ethnic nationalities, and to investigate and bring to justice any perpetrators in order to end impunity for these acts;
- (g) To end the systematic enforced displacement of persons and other causes of refugee flows to neighbouring countries, to provide the necessary protection and assistance to internally displaced persons, in cooperation with the international community, and to respect the right of refugees to voluntary, safe and dignified return monitored by appropriate international agencies in accordance with international law including applicable international humanitarian law;
- (h) To release all political prisoners immediately and unconditionally, including National League for Democracy leaders Aung San Suu Kyi and Tin Oo, and Shan Nationalities League for Democracy leader Khun Htun Oo and other Shan leaders, and to allow their full participation in a genuinely inclusive process of national reconciliation;
- (i) To lift all restraints on peaceful political activity of all persons, including former political prisoners, by, inter alia, guaranteeing freedom of association and freedom of expression, including freedom of the media, and to ensure unhindered access to information for the people of Myanmar and to desist from arresting and punishing persons for their peaceful political activities;

5

A/C.3/60/L.53

- (j) To urgently resolve the serious issues identified by the High-level Team and the International Labour Conference, including: to give clear assurances that no action will be taken against persons lodging complaints of forced labour; to resolve outstanding allegations of forced labour; to issue the necessary visas to allow a strengthening of the International Labour Organization presence in Myanmar; and to respect the freedom of movement of the Liaison Officer a.i.;
- (k) To cooperate fully with the Special Envoy of the Secretary-General for Myanmar and the Special Rapporteur in order to bring Myanmar towards a transition to civilian rule, and to ensure that they are both granted full, free and unimpeded access to Myanmar and that no person cooperating with the Special Envoy, the Special Rapporteur or any international organization is subjected to any form of intimidation, harassment or punishment, and to review as a matter of urgency the cases of those currently undergoing punishment in this regard;

(l) Without further delay to cooperate fully with the Special Rapporteur to facilitate an independent international investigation of continuing reports of sexual violence and other abuse of civilians carried out by members of the armed forces in Shan, Karen, Mon and other States;

(m) To ensure immediately safe and unhindered access to all parts of Myanmar for the United Nations and international humanitarian organizations and to cooperate fully with those organizations so as to ensure that humanitarian assistance is delivered in accordance with humanitarian principles and reaches the most vulnerable groups of the population in accordance with applicable international law including applicable international humanitarian law;

(n) To ensure that discipline in prisons does not constitute torture or cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, and that conditions of detention otherwise meet international standards and to include the possibility of visiting any detainee, including Aung San Suu Kyi;

(o) To ensure that government forces do not engage in food and land requisition or the destruction of villages;

(p) To continue to take action to fight the HIV/AIDS epidemic;

4. *Calls upon* the Government of Myanmar:

(a) To ensure that the remainder of the National Convention and, in particular, the subsequent constitution drafting exercise become genuinely inclusive, through the unhindered participation of all political parties and representatives of ethnic nationalities;

(b) To ensure that the proposals tabled at the National Convention for the chapters of the draft constitution are consistent with the Universal Declaration of Human Rights,¹ the International Covenants on Human Rights² and other human rights instruments;

(c) To create the conditions for the free operation of existing and new political parties, in advance of the referendum and elections envisaged under the seven-step road map; and to ensure that all eligible citizens are registered to vote in any future referendum and elections, and that these are conducted according to international standards with the full participation of all political parties;

6

A/C.3/60/L.53

(d) To pursue through dialogue and peaceful means the immediate suspension and permanent end of conflict with all ethnic groups in Myanmar, including by ensuring that the constitutional drafting process responds to the concerns of the ethnic nationalities, including the ceasefire groups attending the Convention, and respects their rights, so as to increase the likelihood that these ceasefires will lead to lasting political settlements and peace;

(e) To fulfil its obligations to restore the independence of the judiciary and due process of law, and to take further steps to reform the system of the administration of justice;

5. *Requests* the Secretary-General:

(a) To continue to provide his good offices and to pursue his discussions on the situation of human rights and the restoration of democracy with the Government and the people of Myanmar, including all relevant parties to the national reconciliation process in Myanmar, and to offer technical assistance to the Government in this regard;

(b) To give all necessary assistance to enable his Special Envoy and the Special Rapporteur to discharge their mandate fully and effectively;

(c) To report to the General Assembly at its sixty-first session and to the Commission on Human Rights at its sixty-second session on the progress made in the implementation of the present resolution;

6. *Decides* to continue the consideration of this question at its sixty-first session.