

2021-3

Democracy Academic Fellows
Report on Democracy Overseas

미얀마 로힝자족의 시민권을 둘러싼 갈등

The Crisis of Rohingya Citizenship in Myanmar

Bidhayak Das

Journalist and Researcher on International Affairs

 민주화운동기념사업회
Korea Democracy Foundation

한국민주주의연구소
Institute for Korean Democracy

미얀마 로힝자족의 시민권을 둘러싼 갈등

Bidhayak Das

Journalist and Researcher on International Affairs

01

서론

“나의 언어가 내 것이 아니며, 내 집이 내 것이 아니고, 내 고향에서조차 이방인이어서 수용소로 보내지고 다시는 집으로 돌아갈 수 없어졌을 때, 우리는 절망하게 됩니다. 사랑은 어디에 있는 걸까요...” (방글라데시 콕스 바자르의 로힝자 난민촌에서 16세 아미나 베굼 Amina Begum)

20세기에 들어서, 특히 제2차 세계대전 이후 종교와 언어가 다르거나 이주민 출신인 소수민족을 대상으로 한 대규모 국적 박탈은 전 세계적으로 심각한 무국적 상황을 초래하였다. 현재 방글라데시 콕스 바자르(Cox's Bazar) 지구의 비좁고 열악한 난민촌에 자리 잡은 미얀마 여카잉(Rakhine, 라카인)주의 로힝자(Rohingya) 소수민족 공동체의 사례는 수십만 명의 국적을 잃은 사람들이 마주한 참상을 전 세계에 알렸다. 유엔(UN) 사무총장 안토니우 구테흐스(Antonio Guterres)는 이들을 “아마도 세계에서 가장 차별받는 사람들”이라고 표현하기도 하였다.

로힝자족이 마주한 국가에 의한 인권 침해와 수십 년간의 사회적 배제 및 인종 차별은 무국적자에 대한 국제법적 입장에 변화를 가져왔다. 로힝자족과 인도 북동부 아삼주의 주민등록(NRC, National Register of Citizens)에서 배제되어 시민권을 박탈당한 소수 집단의 사례는 지금까지 서양의 경험에 한정되었던 무국적 상황에 대한 탈식민주의 관점을 제공한다고 학자들은 말한다(Samaddar, 2018).

이 글은 2017년 8월 잔인한 군사 탄압 이후 자신들이 거주하던 미얀마 북부 여카잉주에서도 망쳐 나온 로힝자족의 시민권을 둘러싼 논쟁을 다룬다. 로힝자 공동체의 간략한 역사와 이들의 미얀마 시민권이 차별적 법률과 당국의 독단적 절차를 통해 제도적으로 박탈된 과정을 설명하는 것이 이 글의 주된 내용이다. 또한 이를 통해 이러한 제도적 시민권 박탈의 부당함과 더불어, 국적 및 시민권에 대한 국제 조약과 국제인권법의 심각한 위반을 전면에 드러내고자 한다.

방법론으로는 기존 담론, 학술 문헌, 뉴스 기사, 그리고 필자가 로힝자 공동체 구성원 및 기타 이해관계자와 교류하며 십 년 넘게 미얀마 여카잉주 및 기타 지역에서 일한 경험을 바탕으로 한 정성적 분석을 진행하였다.

02

로힝자족의 정체성 담론: 배경

로힝자족의 시민권을 둘러싼 갈등은 로힝자족이 동벵골(East Bengal, 현 방글라데시) 출신의 식민 시대 이민자들의 후손이라는 믿음에 뿌리를 둔 적대감에서 기인한다고 할 수 있다. 영국이 정책적으로 동벵골의 노동력을 인도와 미얀마(영국 버마)의 농업 및 철도 기반 시설에 투입한 사실은 여러 문헌에 기록되어 있다. 이러한 이유로 “로힝자족은 최근에 생겨난 개념이며, 이 종족에 속한다고 주장하는 사람들은 사실 방글라데시에서 온 식민 시대 이민자들의 후손”이라는 미얀마의 지배적인 서사를 묶어 1823년¹⁾을 토착 민족 인정 기준으로 삼는 미얀마 시민권법이 로힝자족에 대한 적대감의 근원이라는 주장이 종종 제기되곤 한다(Poling, 2014). 2015년 아웅산수찌(Aung San Suu Kyi) 여사가 민주적으로 선출된 민족민주연맹(NLD, National League for Democracy) 정부를 이끌게 되자 식민시대부터 계속된 로힝자족의 정체성을 둘러싼 갈등이 해소될 것이라는 기대가 커졌다. 그러나 이 기대는 이루어지지 않았고, 아웅산수찌 정부와 여카잉주 인구의 다수를 차지하는 불교 민족인 여카잉족은 로힝자족을 인정하지 않았다.

로힝자족을 인정하지 않는 정부 정책과 로힝자족과 여카잉족 사이의 주기적 충돌은 과거 하라카 알-야킨(Harakah al-Yaqin) 등의 이름으로 알려졌던 아라칸 로힝자 구세군(ARSA, Arakan Rohingya Salvation Army)이 탄생하게 된 배경이 되었다.²⁾ 미얀마 정부는 2017년 8월 25일 미얀마의 테러방지법에 따라 ARSA를 테러 단체로 지정했다.³⁾ 미얀마 이외에

- 1) 1823년을 시민권 부여 기준년도로 설정한 배경은 민족성을 뜻하는 탕인타(taingyintha) 또는 국가인종의 개념과 연관되어 있으며, 이는 미얀마에서 시민권에 대한 집단적 권리를 가질 자격이 있는 민족을 결정하는 핵심 개념이다.
- 2) Myanmar: Who are the Arakan Rohingya Salvation Army? [미얀마: 아라칸 로힝자 구세군은 누구인가?]. 2017년 9월. <https://www.bbc.com/news/world-asia-41160679>
- 3) Melissa Crouch. The twisted politics of terrorism in Myanmar [미얀마의 뒤튼린 테러 정치]. 2017년 9월. <https://www.lowyinstitute.org/the-interpret/threat-terrorism-too-convenient-myanmar>

말레이시아도 ARSA를 테러 단체로 지정한 아세안 국가 중 하나이다.⁴⁾

2017년 8월 25일 ARSA는 미얀마군에 대항하는 첫 번째 대규모 공세로 미얀마 경찰서 30곳과 여카잉주 북부의 육군 기지를 공격하였고, 이 공격으로 최소 12명의 보안요원이 사망했다. 이에 대한 보복으로 미얀마군은 바로 다음 날부터 9월 내내 로힝자족을 잔인하게 탄압했다. 여카잉주 북부의 마웅도(Maungdaw), 부디다웅(Buthidaung), 로디다웅(Rathiduang)에 거주하던 수십만 명의 로힝자족 주민들이 인근 방글라데시로 도망쳤다. 이들은 헤엄치거나 간이 뗏목을 만들어 국경을 이루는 나프(Naf) 강을 건넜다. 많은 주민이 냉혈히 살해되었으며 그들의 집은 불에 태워졌다. 유엔은 이 당시 로힝자족이 겪은 역경을 “민족 청소(ethnic cleansing)의 교과서적인 사례”라고 일컬었다. 이들을 여카잉주로 복귀시키기 위한 방글라데시와 미얀마 정부 간의 여러 논의에도 불구하고 칠만 명이 넘는 로힝자족의 대부분은 여전히 방글라데시의 난민촌에서 살아가고 있다.

로힝자 공동체 중 특히 이슬람교도 구성원들이⁵⁾ 여카잉주로 돌아가기를 거부하는 배경에는 안전과 생계의 보장, 그리고 여카잉주로의 송환이 국제사회의 감시하에서 이루어질 것 등 로힝자족 대표들의 반복적 요구에 대한 미얀마와 방글라데시 정부, 유엔 및 기타 국제기구 관계자들 간의 의견 차이와는 또 다른 서사가 존재한다. 하지만 이 모든 것의 핵심은 로힝자족이 여카잉주의 소수민족으로서 인정받고자 한다는 것이다. 많은 로힝자 난민은 1982년 법이 바뀌지 않는 한 여카잉주로 돌아가지 않겠다고 한다.⁶⁾ 그러나 이에 대해서 미얀마의 크고 작은 소수민족들, 특히 여카잉주 인구의 대다수를 구성하며 미얀마의 8개 주요 민족 중 하나인 여카잉족이 강하게 반발하고 있다.

4) Anti-Money Laundering, Anti-Terrorism Financing And Proceeds Of Unlawful Activities Act 2001 [2001년 자금세탁방지, 테러방지 자금조달 및 범죄수익 환수에 관한 법]. https://www.moha.gov.my/images/maklumat_bahagian/KK/kndomestic.pdf

5) 힌두교 로힝자 난민과 같은 다른 언어적 소수집단은 미얀마로 귀국하기를 원하지만, 난민촌 수용자 사이의 합의 부족으로 그러지 못하고 있다. 방글라데시 난민구호송환위원회는 유엔이 본국 송환이 안전하지 않다고 판단한 이슬람교도를 두고 힌두교도만 본국으로 송환하는 가능성을 배제했다. (<https://www.thehindu.com/news/international/rohingya-hindu-refugees-in-bangladesh-want-to-return-to-myanmar-us-daily/article25957255.ece>)

6) Poppy Elena McPherson and Simon Lewis. Exclusive: Myanmar rejects citizenship reform at private Rohingya talks [단독: 미얀마 정부가 로힝자족과의 비공개 면담에서 시민권 제도 개혁을 거부하다]. 2018년 6월 27일. <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-rohingya-meeting-exclusive-idUSKBN1JN0D7>

03

로힝자족은 누구인가?

로힝자족은 미얀마 여카잉주의 소수민족이다. 로힝자족은 대부분 이슬람교도이지만, 이들 중 소수는 방글라데시 남동부 치타공(Chittagong) 지역에서 주로 사용하는 벙골어 방언⁷⁾과 비슷한 언어를 사용하는 힌두교도이다. 이 언어는 주로 우르두어, 힌디어, 아랍어 단어가 섞여 있지만, 바마어와 영어 표현도 차용한다.⁸⁾ 로힝자족은 이슬람교가 벙골-아라칸 국경 지역, 특히 북부 아라칸 지역으로 퍼지고 자라기 시작한 15세기 이후부터 여카잉 북부에 거주했다고 주장한다(Grundy-Warr and Wong, 1997). 아라칸의 왕은 15세기부터 18세기 중반까지 벙골과 긴밀한 외교 관계를 맺었으며 아라칸 무슬림은 국경 지역의 무슬림과 문화적 친화력이 있었다고 알려져 있다(ibid).

로힝자족은 대부분 여카잉주 북부의 세 군구(마웅도, 부디다웅, 로디다웅)에 집중되어 있다. 다수의 무슬림 인구로 구성된 독립 왕국이었던 미얀마의 아라칸 지역은 다양한 문화의 교류가 이루어지는 곳이었다. 8~9세기에 이 지역에 처음으로 정착한 아랍 광부와 무역상부터 페르시아족, 모굴족(Moghuls), 튀르크족, 파탄족(Pathans), 벙골족과 같은 이슬람교도들의 이주와 영국 식민 시대(1824/5~1948)의 치타공 이주민 유입을 거치면서 이 지역의 무슬림 인구가 상당히 늘어났다. 오늘날 여카잉주에 수 세기 동안 부리를 내려왔다고 주장하는 로힝자족은 이 지역으로 유입된 다양한 민족의 후손으로 여겨진다(Lee, 2019).

로힝자족이 여러 시대를 거쳐 바닷길을 통해 이 지역으로 들어온 “보트 피플(boat people)”이라고 주장하는 사람들도 있다. 2015년 여카잉주 시트웨(Sittwe)의 주민들과의 인터뷰에서 현지인들은 자신을 로힝자족이라고 부르는 사람들을 로항족(Rohangs)⁹⁾ 또는 “보트 피플”로 인식하고 있었다. 그러나 아직까지 이러한 견해에 대한 문헌적 증거는 발견되지 않았으며, 단지 아라칸 지역의 사람들 사이에서 대대로 전해져 내려오는 민담과

7) Language of the Rohingya to be digitised: 'It legitimises the struggle' [로힝자족 언어의 디지털화: '투쟁을 정당화하다']. Agence France-Press. 2017년 12월 19일. <https://www.theguardian.com/world/2017/dec/19/language-rohingya-digitised-legitimises-struggle-emails>

8) Amnesty International, 2004. Myanmar, the Rohingya Minority: Fundamental Rights Denied [미얀마의 로힝자 소수민족: 기본권을 박탈당하다]. AI Index: ASA 16/005/2004

9) 2015년 10월 여카잉주 시트웨에서 진행된 로힝자족 지도자 카잉 카웅 산(Khaing Kaung San) 씨와 지역 기반 시민사회기구 구성원과의 인터뷰.

구전문학에서 언급되었을 뿐이다. 로힝자족의 정체성과 소수민족으로서의 인정에 대해 여카잉족을 중심으로 한 시민사회와 인권단체는 다음과 같이 말한다.

로힝자는 이름일 뿐 그 기원은 누구도 알 수 없다. 우리는 그들(로힝자족)이 오랫동안 아라칸의 일부였음을 인정하고 그들을 반대하지 않으며 그들이 이 지역에 머물기를 바란다. 그들은 벙골인으로 인정받았지만, 그들 자신이 소수민족이라고 생각한다면 미안마나 전 세계의 문화와 언어가 대부분 그렇듯이 더 많은 증거를 제시해야 한다. 우리는 국가나 그 누구에 의한 인권 침해에 반대하지만, 하루아침에 모든 것을 얻을 순 없다.

로힝자족과의 인터뷰에서는 이러한 여카잉족의 견해와 다른 관점을 찾아볼 수 있었다. 인터뷰는 오래전 양곤(Yangon) 시내의 보 아웅 카우(Bo Aung Kyaw) 거리와 보고라자이(Bogolazay) 거리 사이의 구역에 정착한 작은 로힝자 공동체 구성원들과 주로 진행했다. 로힝자족의 기원에 대한 대화¹⁰⁾ 중 현지 택시기사인 네이 네이 카우(Nay Nay Kyaw(Md. Saleh)) 씨는 이런 말을 했다.

부디다웅에서 태어나 어릴 적부터 우리가 ‘로힝가(Rohinga)’족이며 아라칸 토착민이라는 이야기를 들으며 자랐다. 우리가 사용하는 로힝가어는 벙골어나 치타공 사람들의 언어와 비슷한 듯하지만, 오랜 시간을 거쳐 발전한 우리 고유의 언어이다. 많은 언어가 같거나 비슷한 것처럼 들리지만 그렇다고 해서 그 언어들이 동일한 것은 아니다.

10) 이 대화는 대부분 영어로 진행되었고, 중간에 섞여 사용된 벙골어와 로힝자 방언은 필자가 지역 사회 구성원들과 수년간 교류한 경험을 통해 이해할 수 있었다.

일부 학자들은 오래전 아라칸에 정착한 무슬림들이 이 지역을 ‘로빙가(Rovingaw)’라고 불렀고 자신을 ‘로HING가’족 또는 아라칸 토착민으로 인식했다고 주장하며(Ullah, 1997), 이것이 ‘로항(Rohang)’ 또는 아라칸과 로HING자로 변형되었다고 한다. 버마인들은 자신을 ‘여카ING족’으로 부르고 자신의 나라를 ‘여카ING 파이(Rakhine Pye)’ 또는 여카ING족의 나라로 부른다(Ibid). 18세기 문헌 자료에 따르면 세 개의 다른 집단이 존재했는데, 자신을 ‘루ING아(Rooringa)’ 또는 아라칸 토착민이라고 칭하는 무슬림(Buchanan, 2003), 자신을 ‘로손(Rossawn)’이라 부르는 힌두교도, 그리고 자신을 ‘방가(Banga)’라고 칭하는 벵골의 국경 지역에서 온 사람들로 여겨지는 집단이 있었다(Ibid). 이들 세 집단은 모두 “힌두국가(Hindu nation)”¹¹⁾ 또는 “힌두스타니(Hindustanee)”에서 파생한 방언을 사용했다.

오늘날의 로HING자족은 아마도 이 세 집단의 정체성과 언어의 융합으로 탄생했을 것이다. 로HING자 방언은 이슬람교도만이 아니라 힌두교도도 사용하며, 지난 수년간 이를 증명하는 수많은 보고서가 발간되었다.¹²⁾

11) Buchanan은 구체적인 힌두국가를 언급하지 않았으나, 벵골의 국경지역에서 온 사람들의 기원에 대한 설명과 “Munnypura(현재의 마니푸르)와 아삼을 언급한 것을 보아 18세기 힌두스탄으로 알려진 국가를 말한 듯 하다. (Francis Buchanan. “A Comparative Vocabulary of Some of the Languages Spoken in the Burma Empire [버마 제국에서 사용되는 일부 언어들의 어휘 비교연구.” Asiatic Researches 5 (1799): 219-240. <https://www.soas.ac.uk/sbbr/editions/file64276.pdf>을 참조할 것)

12) These Rohingya refugees actually want to return to Myanmar. The difference is they're Hindus. [이 로HING자 난민들은 미얀마로 돌아가고 싶어한다. 그들은 힌두교도이기 때문이다.]. <https://www.latimes.com/world/la-fg-bangladesh-rohingya-hindus-20190105-story.html>; Bangladesh: Repatriating Small Number of Hindu Rohingya to Myanmar 'Not Our Priority' [방글라데시: 소수의 힌두교 로HING자족을 미얀마로 송환하는 것은 '우리의 우선순위가 아니다']. <https://www.rfa.org/english/news/myanmar/hindu-01252021173313.html>; Minorities among Minorities: The Case of Hindu Rohingya Refugees in Bangladesh [소수집단 중의 소수: 방글라데시의 힌두교 로HING자 난민의 사례]. https://brill.com/view/journals/ijgr/28/1/article-p187_187.xml; Hindu Rohingya refugees also wait for a home. <https://www.thehindu.com/news/international/hindu-rohingya-refugees-also-wait-for-a-home/article24301661.ece>

04

미얀마 시민권과 탱인타(taingyintha)의 원칙

미얀마 시민권의 중심에는 ‘민족성(ethnicity)’이라는 개념이 자리잡고 있다. 이는 ‘탱인타(taingyintha)’의 원칙, 즉 토착민이라는 관념에 뿌리를 둔 국가인종(national race)의 원칙을 기반으로 한다. 탱인타가 다른 언어, 특히 영어로 다양하게 번역되면서 본래의 의미에 여러 변형이 생겼겠지만, 일반적으로 미얀마의 민족에 대한 식민주의적 이해가 깊이 관여된 용어로 간주된다(Waller, 2020). 학자들은 탱인타가 현재 미얀마에서는 정치적인 포용과 배제, 정치 참여 자격의 부여와 정치적 지배를 위한 장치로 사용되는 전형적인 국가적 용어라고 말한다(Cheesman, 2017).

수년에 걸쳐 미얀마 정부는 탱인타의 개념을 바탕으로 국가인종주의를 홍보하였고, 이를 통해 1823년 이전부터 미얀마에 정착하여 자동으로 시민권을 받는 135개 소수민족을 공식화했다. 시민권 부여 기준연도를 1823년으로 정한 것은 영국이 과거 동벵골과 인도의 다른 지역에서 이주민을 데려온 식민 정책과 깊은 관련이 있다. 버마인들은 이주민을 유입하여 외부인들에게 나라를 빼앗길 수 있다는 두려움을 가져온 영국의 식민 정책에 적의를 품었고, 이 적의가 미얀마가 대영제국에 편입되기 이전인 1823년을 기준연도로 설정하게 된 바탕이 된 것으로 추정된다(Lee, 2019). 이 기준연도는 로힝자족의 시민권을 거부하기 위해 군부가 초안을 작성하고 당국이 광범위하게 사용한 1982년 시민권법의 초석이 되었다.

Cheesman(2017:461)은 미얀마의 ‘국가인종’이 시민권 거부 이상으로 어떻게 로힝자족을 배제했는지에 대해 포괄적으로 설명하면서, 탱인타를 임의로 분류하려는 시도를 통해 로힝자족이나 벵골족이 포함되지 않은 135개의 공식적 범주가 지정되었다고 한다. 그는 이러한 범주의 분류가 국가인종을 “미얀마”라는 정치 공동체의 구성원이 될 수 있는 자격을 얻기 위한 가장 중요한 조건으로 채택하는 법의 제정과 결합하여 시민권 거부를 위한 법적·초법적 조치를 통해 로힝자족을 생략시키는 결과를 낳았다고 주장한다(Ibid).

1982년 시민권법은 출생과 함께 자동으로 시민권이 부여되는 속지주의(jus soli)와 별개로, 속인주의(jus sanguinis)의 원칙에 따라 미얀마에서 3세대 이상 정착한 혈통의 후손에게

완전한 시민권을 부여한다. 그러나 로힝자족과 인도·중국계 혈통 등 이에 부합하는 많은 공동체가 실질적으로는 차별적으로 하위 등급의 시민권으로 제한되거나 시민권을 완전히 거부당하고 있다.¹³⁾

비선출 군부가 제정한 1982년 시민권법과 2008년 헌법의 시민권 관련 조항은 다양한 집단, 특히 남아시아·중국계 혈통과 로힝자족과 같은 소수민족에 대한 차별을 합법화했다.¹⁴⁾ 현재의 시민권 제도는 미얀마에서 평생을 살아온 사람들이 대량으로 무국적자가 되는 결과를 낳았다.

2014년 전국 인구 조사에서 로힝자족이 제외되었고, 이들의 신분증명서가 무효가 되면서 2015년 11월 총선에서 투표할 권리를 박탈당했다. 2012년 여카잉주에서 발생한 불교도와 이슬람교도 간의 집단 폭력 사건 이후 2015년에 시트웨의 수용소로 옮겨진 무슬림 수용자들과 필자가 나눈 대화에 따르면, 선거 관리원들은 이 수용소에서 자신을 로힝자족이라고 밝히는 사람을 열거하기를 꺼렸다.¹⁵⁾

1948년에 식민 시대가 종지부를 찍은 후 ‘국가인종’의 개념이 미얀마 시민권 제도를 설계하는 중심축이 되었지만, 1948년 시민권법에는 거주를 기반으로 시민권을 부여하는 법적 수단이 존재했다(Lee, 2019). 우누(U Nu) 정부(1948~1962) 시기에는 공식적으로 로힝자 공동체를 “로힝자족”으로 지칭하였고, 이들의 사회적·정치적 참여에 관하여 그 어떠한 논란도 존재하지 않았다. 네윈(Ne Win) 장군이 이끈 1962년 쿠데타 이전의 로힝자족 선조들은 신분증명서와 여권을 소유했고 로힝자 공동체의 정치적 대변인을 선출할 뿐만 아니라 여타 버마 시민처럼 선거에서 자유롭게 투표할 수 있었다(Berlie 2008; Yegar 1972). 실제로 우누 총리는 1954년 한 라디오 방송에서 “...마웅도와 부디다웅 지역에 사는 사람들은 우리의 국민이자 형제이다. 그들은 로힝자족이라고 한다...그들은 버마의 소수민족 중 하나이다”라고 말하기도 했다.

1982년 시민권법 그 자체가 특정 공동체, 특히 로힝자족의 시민권을 박탈하거나 그 구성원을 무국적자로 만들려는 의도를 가진 것은 아니다. 종교와 민족을 기반으로 한 극단적인 민족주의를 표방한 네윈 정부는 미얀마의 민족성과 결이 달라 외부인으로 간주되는 사람들을 차별하는 정책으로 악명이 높았다. 네윈 정부의 정책은 미얀마의 주류 민족이자 불교도인 바마르족(Bamar)을 보호하고 소수민족 등 소수 집단의 권리를 제한하는 방향으로 전개되었다. 또한, 영국 식민지 시대에 미얀마에 정착한 사람들을 국민으로 인정하지 않았다.

13) 이 보고서는 미얀마의 민족성과 정체성 위기 간의 연관성을 설명하며 1982년 시민권법에 따라 소수민족과 출생 시 자동으로 시민권이 부여되지 않은 사람들이 어떻게 차별을 받고 시민권 거부를 통해 무국적자가 되는지 보여준다. (<https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/myanmar/312-identity-crisis-ethnicity-and-conflict-myanmar>)

14) 2008년 미얀마 헌법의 차별적 조항을 지적하는 국제사법재판소(ICJ)의 요약 보고서는 미얀마 시민권의 법적 틀과 2008년 헌법의 시민권 관련 조항 및 1982년 시민권법과 관련된 조항에 대한 분석의 일부로 출판되었다. (<https://www.icj.org/myanmars-discriminatory-citizenship-laws-can-and-must-be-immediately-reformed/>)

15) 2015년 여카잉주 시트웨시에 미얀마 행정부가 설치한 수용소에 정착한 무슬림 난민과의 인터뷰. 필자는 국제 선거 참관 훈련을 하기 위해 시민사회단체들과 함께 시트웨를 방문했다.

1964년 삼십 만 명 이상의 인도계 후손을 버마에서 몰아낸 네윈 정부의 탄압에 대해서 많은 기록이 존재한다(Smith, 1991). 이러한 반(反)이민자 정책은 “외국인”으로 간주되는 사람들의 시민권을 박탈하는 네윈의 정책에 큰 영향을 미쳤다. 네윈은 1982년 시민권법을 설계하고 1948년 시민권법이 보장하는 시민권을 로힝자족뿐 아니라 미얀마의 인도계 사람들이 보장받을 수 없는 방식으로 적용했다. 많은 학자가 주장하듯이, 1982년 시민권법이 로힝자족의 시민권 상실의 주된 요인은 아니다. 이 법은 이미 시민권을 가지고 있는 사람들의 시민권을 뺏지 않을 것을 명시하기 때문이다. 그러나 많은 로힝자족이 1970년대에 신분증을 압수당했고, 신분증이 없어서 ‘빙골인’ 또는 방글라데시 이민자로 분류되었다.¹⁶⁾

1982년 시민권법의 개념화 과정에서 네윈은 다음과 같이 말했다.

독립 당시 버마에 이미 정착한 외국인들이 문제가 됐다. 우리는 이 문제를 해결하기 위해 이 두 가지 법령을 제정했다.

16) Burma's path to Genocide [버마: 대학살로 이어진 길]. Chapter II: Targeted [2부: 표적이 되다]. <https://exhibitions.ushmm.org/burmas-path-to-genocide/chapter-2>

05

1982년 시민권법과
이에 대한 논쟁

모든 시민에게 평등한 권리를 부여한 1948년 시민권법과 달리 현재의 1982년 시민권법은 시민 등급을 완전시민(full citizen), 제휴시민(associate citizens), 그리고 귀화시민(naturalized citizen)의 세 가지로 분류한다.¹⁷⁾ 로힝자족은 이 중 어느 것도 부여되지 않았다. 1982년 시민권법 제3절에 따라 로힝자족은 미얀마의 소수민족으로 인정되지 않기에 출생이나 혈통에 따른 완전시민권을 취득할 수 없다. 또한 로힝자 공동체 구성원 중 제휴시민이나 귀화시민이 되기 위해 필요한 서류를 가진 사람은 극히 소수이다.

1948년 1월 이전에 미얀마에서 출생하거나 입국·거주했음을 증명하거나 법이 요구하는 혈통을 증명할 수 있는 서류의 부재는 로힝자족이 귀화를 통한 국적 및 시민권을 취득하지 못하는 주된 이유이다. 거주 사실을 증명할 수 있는 문서로 각 가구 구성원의 이름이 명시된 가족 목록(family list)이 있지만, 이 문서는 출생지가 나와있지 않아 1982년 시민권법의 현행 규정에서 인정하는 증명서가 아니다.

국제기구와 인권운동가들이 이미 여러 번에 걸쳐 이 시민권법의 “과도한 시민권 취득 요건”¹⁸⁾, “소수종족 또는 소수민족, 특히 여카잉 무슬림에 대한 차별”¹⁹⁾, “수 세대에 걸쳐 미얀마에 살아온 공동체의 신뢰 높은 주장에 대한 부당한 무시(Rakhine Commission, 2017),” 그리고 “차별적 시행”²⁰⁾ 등에 대해 우려를 표명하였다. 1993년 유엔 미얀마인권특별보고관 요조 요코타 교수는 “이 시민권법을 1961년 8월 30일의 무국적자의

17) 미얀마의 소수집단 인권 상황과 로힝자족의 법적 지위에 관한 로힝자족의 증언 약 50건을 기반으로 한 보고서에서 1982년 시민권법에 따른 세 등급의 시민권(출생/혈통에 의한 완전시민, 제휴시민, 귀화시민)에 대한 설명을 찾아볼 수 있다. (Amnesty International, 2004. Myanmar, the Rohingya Minority: Fundamental Rights Denied. AI Index: ASA 16/005/2004)

18) Ibid

19) Ibid

20) Situation of human rights of Rohingya in Rakhine State, Myanmar [미얀마 여카잉주 로힝자족의 인권 실태]. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights [유엔 인권최고대표사무소 보고서]. Human Rights Council Fortieth session, 25 February–22 March 2019, Agenda item 2 [제40차 유엔인권이사회, 2019년 2월 25일~3월 22일, 안건 번호 2].

감소에 관한 협약에서 제시한 원칙에 맞추어 개정”할 것을 촉구했다(Yozo, 1993).

그러나 국제기구에서 1982년 시민권법을 로힝자족 시민권 상실의 근본적 원인으로 묘사하는 경향에 대해 학자들은 그렇게 간단한 문제가 아니라고 반박해 왔다(Kyaw, 2017). 여러 학자가 1982년 시민권법 자체가 로힝자족의 시민권 박탈을 가져온 것이 아니라 로힝자족의 시민권을 증명하는 서류를 파괴하거나 그들을 새로운 시민권법에 따라 등록하기를 거부한 미얀마 당국의 행위가 문제라고 말한다(Cheesman, 2017; Kyaw, 2017; Parashar and Alam, 2018). Kyaw(2017)는 1982년 시민권법이 ‘국가인종’을 우선시하긴 하지만 1948년 시민권법이 보장한 시민권을 자동으로 박탈하지 않도록 하는 보호 장치도 포함한다고 지적한다. 그에 따르면 문제는 법 자체가 아니라 미얀마 당국이 이 법을 시행한 방법에 있다. 따라서 로힝자족의 무국적 상황은 법적으로 일어난 일(de jure)이 아니라 실질적으로 일어난 일(de facto)로 이해되어야 한다고 한다(Cheesman, 2017; Kyaw, 2017).

미얀마 정부, 특히 1962년 네윈 장군이 권력을 장악한 이후의 정권들은 로힝자족의 정체성을 의심의 눈초리로 바라보며 침입자 또는 “방글라데시에서 온 불법 이민자”로 치부해왔다.²¹⁾ 이는 미얀마 정부가 로힝자족에게 임시 거주 카드를 발급하고(Cheesman, 2017; Kyaw, 2017) 그들이 불명확한 시민권 자격을 가지고 있다고 보는(Kyaw, 2017) 이유를 부분적으로 설명한다.

학자들의 이러한 주장은 2016년 NLD 정부가 설립한 자문위원회인 여카잉위원회(Rakhine Commission)의 권고에 관하여 몇몇 국제기구와 국제사회가 제기한 의문에 대한 실마리를 제공한다. 전 유엔 사무총장인故 코피 아난(Kofi Anan)이 주도한 이 위원회는 새로운 또는 개정된 법률이 마련될 때까지 “국제적 책임과 표준에 따라 차별이 없는 방식으로” 시민권법을 적용할 것을 촉구하면서 기존 법률의 검토를 권고했다. 이 위원회가 출판한 보고서는 1982년 시민권법 자체를 부정하기보다는 지난 수십 년 동안 “미얀마에 여러 세대에 걸쳐 살아온 지역 사회의 믿을 만한 주장을 공정하게 대하지 않은” 시민권법의 시행 방식에 이의를 제기하고 있다.

21) ‘The Rohingya problem is no more than the problem of unregistered illegal immigrants,’ claimed the state-controlled Working People’s Daily [로힝자족 문제는 미등록 불법체류자의 문제일 뿐이라고 관제언론인 Working People’s Daily지는 말했다.] Arakan (Rakhine State): A Land in Conflict on Myanmar’s Western Frontier [아라칸(여카잉주): 미얀마 서부 국경지역 분쟁의 땅]. (<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/RightToLand/RohingyaSubmission.pdf>)

06

로힝자족의 완전한 시민권 취득을 위한 과제

미얀마 민주주의의 아이콘인 아웅산수찌의 지휘 아래 민주적으로 선출된 정부가 수립되면서 포용적 시민권 체제를 향한 변화에 대한 희망의 바람이 불었다. 그러나 아웅산수찌 정부의 움직임 역시 과거의 군사 정권이 로힝자족을 대했던 방식과 크게 다르지 않았다. NLD 정부가 왜 로힝자족을 배제하려 했는지에 대해서는 다양한 해석이 존재한다. 아웅산수찌 여사가 2012년 노벨상 수상 연설에서 “인권과 민주적 가치에 대한 우리의 약속을 지키겠다”며 국제사회를 안심시켰음에도 이에 실패했다는 관점과 이 부분에 있어 그녀의 도덕적 리더십이 군대의 예측하에 있었을 가능성 등이 제기되었다. 그녀는 언론과 국제회의를 통해 미얀마가 당면하고 있는 지속적인 폭력 사태, 특히 공동체 간의 충돌로 인해 “공포 분위기”가 조성되었다고 주장하며 이슬람교도가 민족 청소를 당했다는 사실을 부인했다.²²⁾ 여러 인터뷰에서 그녀는 불교도들 역시 “폭력을 당했다”고 말했고,²³⁾ 적개심이 가져온 전반적인 공포가 그간의 상황을 초래했다고 설명했다.

다양한 민족들 사이에 공포 분위기가 존재하고 무슬림을 비롯한 여러 집단이 폭력적인 행동을 자행해왔다는 점을 완전히 부인할 순 없지만, 수십 년 동안 군부가 취한 행동, 2017년의 군부 탄압, 그리고 NLD 정부가 야당으로서 그리고 무엇보다 집권당으로서 취한 입장이 로힝자족에 대한 차별을 정당화했는지가 핵심이다. 하지만 이 논의가 사람들이 아웅산수찌 여사와 NLD 정당에 건 희망과 기대를 감안했을 때 매우 중요하더라도, 이 글에서 다루고자 하는 내용을 벗어나기 때문에 별도로 다루어져야 할 것이다. 그러나 로힝자족의 시민권을 둘러싼 갈등에 있어 정권을 잡기 전과 후 아웅산수찌 여사와 NLD정당이 취한 입장을 비판적으로 검토해볼 필요는 있다. 로힝자족에 대한 이들의 입장은 아웅산수찌 여사가 집권 후 국민검증카드(NVC, National

22) How Aung San Suu Kyi sees the Rohingya crisis [아웅산수찌가 바라보는 로힝자족 사태]. <https://www.bbc.com/news/world-asia-42824778>

23) Burma sectarian violence motivated by fear, says Aung San Suu Kyi [아웅산수찌 “버마 종파간의 폭력 사태는 공포로부터 유발되었다”]. <https://www.theguardian.com/world/2013/oct/24/burma-sectarian-violence-fear-aung-san-suu-kyi>; How Aung San Suu Kyi sees the Rohingya crisis [아웅산수찌가 바라보는 로힝자족 사태]. <https://www.bbc.com/news/world-asia-42824778>

Verification Card)를 통해 로힝자족의 입장을 수용하겠다고 제안한 것을 제외하고는 크게 바뀌지 않았다.

아웅산수찌 여사가 이끄는 NLD 정부(2015~2020)는 포용적 시민권 제도를 시행할 것이라는 기대에 부응하지 못했을 뿐만 아니라 여카잉위원회의 권고를 따르지 않고 거주 증명서인 국민검증카드를 로힝자족에게 제안했다. 그러나 로힝자족이 국민검증카드를 받으려면 생체 인식 데이터를 제출하여 시민권을 다시 신청해야 했고, 이는 휴먼라이츠워치(HRW, Human Rights Watch)의 보고서에 의하면 “차별을 더욱 조장”할 수 있는 절차이다(Ganguly, 2019). 당시 NLD 정부는 이 절차가 로힝자족의 시민권을 평가, 검증, 확인 또는 부여하기 위한 수단이라고 주장했다. 2019년 7월 콕스 바자르의 로힝자 난민과의 대화에서 미얀마 정부의 민트 투(Myint Thu) 외무장관은 국민검증카드²⁴⁾가 “귀화시민권”을 취득하기 위한 단계라고 언급했다. 귀화시민권을 가진 시민은 공직을 맡거나 정당을 구성할 수 없으며 다양한 사유로 시민권이 취소될 수 있다는 점²⁵⁾에서 완전시민권²⁶⁾에 미치지 못한다. 또한, 귀화시민권 취득을 위해 로힝자족은 1982년 시민권법 3항에 따라 법적으로 “외국인” 자격으로 미얀마에 거주해야만 한다.

로힝자족은 자신들의 입장을 반영하고자 한다는 절차들에 결함이 있으며, “외국인” 또는 신규 이민자로 분류하여 미얀마 내 자유로운 이동을 제한하는 등 자신들을 제약하기 위해 국민검증카드를 받아들이도록 강요하려는 시도라고 주장해 왔다. 미얀마 정부의 잔혹한 군사적 탄압 이후 필자가 접촉한 대부분의 로힝자족 지도자들은 미얀마 인구의 다수를 차지하고 있는 바마르족이 행정부와 의사 결정권을 좌지우지하는 정치적 상황이 NLD정부와 아웅산수찌 여사에게 장애물이 되었다고 믿었다.²⁷⁾ 또 다른 문제는 대부분의 로힝자족이 이미 자신을 미얀마 시민이라고 생각하지만(Ganguly, 2019), 미얀마 전역에 대중적으로 알려진 서사, 특히 버마군이 퍼트린 서사는 현재의 분쟁이 “벵골족(즉, 로힝자족)이 시민권을 요구했기 때문에” 촉발되었다는

24) Bangladesh Gives Myanmar 25,000 Rohingya Names for Potential Repatriation [방글라데시, 잠재적 송환을 위해 미얀마에 로힝자족 25,000명의 목록을 전달].

25) FFFGEN-1-85650(Seehttps://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFM-Myanmar/20190916/A_HRC_42_CRP.5.pdf)

26) 완전시민은 온전한 법적 권리와 보호를 받는다. 합법적으로 완전시민권을 취득한 사람은 범죄를 범할 경우를 제외하고 형사 처벌에서 면제된다. 그외의 형사 처벌은 “제휴” 시민과 귀화시민에게만 적용되며, 이는 시민권의 취소와 함께 부과될 수 있다. (더 많은 논의는 International Commission of Jurists [국제법학자위원회], Citizenship and Human Rights in Myanmar: Why Law Reform is Urgent and Possible [미얀마의 시민권과 인권: 법개정이 시급하며 가능한 이유], 2019년 6월, <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2019/06/Myanmar-Citizenship-law-reform-AdvocacyAnalysis-Brief-2019-ENG.pdf>를 참고.)

27) 미얀마가 주활동지인 로힝자 조직의 지도자들과 2017년 8월부터 2020년 12월 사이에 진행된 인터뷰.

것이다.²⁸⁾ 미얀마의 최고사령관이자 최근에 발생한 쿠데타를 지휘한 민 아웅 흘라잉(Min Aung Hlaing) 장군은 2018년 3월 연설에서 로힝자족이 “미얀마의 민족과 공통되는 문화나 특징이 없다”고 말했다.²⁹⁾

28) Poppy Elena McPherson and Simon Lewis. Exclusive: Myanmar rejects citizenship reform at private Rohingya talks [단독: 미얀마 정부가 로힝자족과의 비공개 면담에서 시민권 제도 개혁을 거부하다]. 2018년 6월 27일.
<https://www.reuters.com/article/us-myanmar-rohingya-meeting-exclusive-idUSKBN1JN0D7>

29) Ibid

07

결론

앞서 분석한 다양한 학문적 연구와 여러 매체를 통해 발표된 보고서들은 미얀마에서 로힝자족을 대상으로 계속 일어나고 있는 인권 침해와 박해뿐만 아니라 미얀마 당국이 그들의 국적과 시민권을 제도적으로 부정하는 과정을 전면적으로 보여준다. 미얀마 정부는 로힝자족이 미얀마 소수민족의 하나가 아닌 방글라데시에서 온 침입자라는 서사를 이용하여 시민권법의 차별적인 적용에서부터 로힝자족 남성과 여성, 아동을 대상으로 저지른 범죄에 이르는 부당한 행위에 정당성을 부여해왔다.

미얀마 정부가 1982년 시민권법을 특정 인종이나 민족이 시민권을 취득할 수 없도록 과도하게 적용했다는 주장과 마찬가지로, 이 법이 차별적 성격을 가졌고 국제적 기준과 규범에 어긋난다는 점 역시 사실이다. 따라서 여러 학자가 주장하듯이 미얀마 시민권 체제의 틀 안에서 탕인타 이론의 적용을 비판적으로 검토할 필요가 있다. 이러한 검토는 미얀마의 민족적 경계에 대한 이해와 탕인타가 정체성 정치와 미얀마의 인종 분류에 어떠한 영향을 미쳐 로힝자족을 미얀마에 뿌리를 두지 않은 외부인으로 간주하게 만들었는지 이해하는 데 도움이 된다. 마찬가지로, 미얀마 시민권법의 차별적 적용에 대해서도 로힝자족에게 미얀마의 소수민족으로서의 시민권 부여를 거부한 핵심적인 기반이 된 국민인종의 범주를 군부정권과 아웅산수찌의 민간정부가 어떻게 사용하고 오용하였는지 살펴볼 필요가 있다.

미얀마 정부의 입장은 로힝자족이 귀화시민권 취득을 위해 스스로를 “외국인”이라고 받아들일도록 강요하는 것이지만, 로힝자족 대표자들은 자신들이 미얀마의 사회적·민족적 일부라고 단호히 주장해 왔다. 로힝자족이 국제인권법과 국제적 기준에 따라 모든 형태의 권리를 회복하여 미얀마 토착인구의 일부가 되기 위해 나아가야 할 길에는 수많은 과제가 남아있다. 미얀마에서 제도적으로 시행되고 있는 로힝자족 차별에 국제 사회와 전 세계의 민주주의 국가가 함께 맞서 완전한 미얀마 시민으로서의 그들의 권리를 옹호해야 한다.

참고문헌

1. Berlie, J. (2008) Burma: The Burmanization of Myanmar's Muslims. Bangkok: White Lotus Press in Ronan Lee (eds). Myanmar's Citizenship Law as State Crime: A Case for the International Criminal Court. *State Crime Journal*, Vol. 8, No. 2 (2019), pp. 241–279 Published by: Pluto Journals. Available at: <https://www.jstor.org/stable/10.13169/statecrime.8.2.0241>
2. Buchanan, Francis 2003. "A Comparative Vocabulary of Some of the Languages Spoken in the Burma Empire." *SOAS Bulletin of Burma Research*, Vol. 1, No., 1, Spring 2003, ISSN 1479–8484. Available at: <https://www.soas.ac.uk/sbbr/editions/file64276.pdf>
3. Cheesman, Nick 2017. How in Myanmar "National Races" Came to Surpass Citizenship and Exclude Rohingya, *Journal of Contemporary Asia*, 47:3, 461–483, DOI: 10.1080/00472336.2017.1297476
4. Ganguly, Meenakshi 2019. Rohingya Refugees Disappointed Again Myanmar Delegation Fails to Make Convincing Case for Safe Return. Available at: <https://www.hrw.org/news/2019/07/31/rohingya-refugees-disappointed-again>
5. Grundy–Warr Carl and Elaine Wong 1997. Sanctuary Under a Plastic Sheet – The Unresolved Problem of Rohingya Refugees. *IBRU Boundary and Security Bulletin Autumn 1997*.
6. Haque, M. M. (2017) "Rohingya Ethnic Muslim Minority and the 1982 Citizenship Law in Burma", *Journal of Muslim Minority Affairs*, 37(4): 454–469 in Ronan Lee (eds). Myanmar's Citizenship Law as State Crime: A Case for the International Criminal Court. *State Crime Journal*, Vol. 8, No. 2 (2019), pp. 241–279 Published by: Pluto Journals. Available at: <https://www.jstor.org/stable/10.13169/statecrime.8.2.0241>
7. Kyaw, Nyi Nyi 2017. Unpacking the Presumed Statelessness of Rohingyas. *Journal of Immigrant & Refugee Studies* 15(3):269–286 DOI:10.1080/15562948.2017.1330981
8. Parashar, A., & Alam, J. (2018). The National Laws of Myanmar: Making of Statelessness for the Rohingya. *International Migration*, 57(1), 94–108. <http://doi.org/10.1111/imig.12532>
9. Lee, Ronan 2019. Myanmar's Citizenship Law as State Crime: A Case for the International Criminal Court. *State Crime Journal*, Vol. 8, No. 2 (2019), pp. 241–279 Published by: Pluto Journals. Available at: <https://www.jstor.org/stable/10.13169/statecrime.8.2.0241>

-
10. Smith, Martin (1991). *Burma – Insurgency and the Politics of Ethnicity*. London, New Jersey: Zed Books. pp. 43–44, 98, 56–57, 176. ISBN 978-984-05-1499-1.
 11. Smith, Martin 1995. The Muslim “Rohingyas” of Burma, paper presented at the Conference of Burma Centrum Nederland, Amsterdam, 11 December 1995, p3. Available at: https://www.burmalibrary.org/docs24/Martin_Smith-1995-12-11-The_Muslim_%27Rohingyas%27_of_Burma.pdf
 12. Ullah, A. A. (1997). The Etymology of Arakan. *The Arakan*, 10(2), 4–5.
 13. Waller, Raisha 2020. *Incompatible Identities: Ethnicity, Belonging, and Exclusion in Making Myanmar’s Democracy*. Published by Yale University. Available at: <https://seasia.yale.edu/incompatible-identities-ethnicity-belonging-and-exclusion-making-myanmars-democracy>.
 14. Yegar, M. (1972) *The Muslims of Burma: A Study of a Minority Group*. Weisbaden: Otto Harrassowitz.
 15. Yokota, Yozo 1993. Report on the situation of human rights in Myanmar, prepared by Mr. Yozo Yokota, Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, United Nations Economic and Social Council, UN Doc. E/CN.4/1993/37, 17 February 1993, paragraph 242 (g).

The Crisis of Rohingya Citizenship in Myanmar

Bidhayak Das

Journalist and Researcher on International Affairs

01

Introduction

“When you are told that you your language is not your own, you home is not your own, you don’t belong to the place you were born in, and you have to live in camps and maybe not see your home again, it’s a feeling of hopelessness. Where can I find love…” (16-year-old Amina Begum – at a Rohingya refugee settlement, Cox’s Bazar, Bangladesh)

With the turn of the century, especially after World War II, mass deprivation of nationality targeting minorities belonging to religious, linguistic and of migrant origin has been on the rise leading to grave situation of statelessness around the world. The case of the Rohingya minority community from the Rakhine state of Myanmar who now live inside cramped squalid refugee camps in the Cox’s Bazar district of Bangladesh has awakened the world to the growing spectre of statelessness of hundreds of thousands of people, whom the UN Secretary-General Antonio Guterres describes as “one of, if not the, most discriminated people in the world.”

The gross abuse of human rights of the Rohingya minority by the state and decades of social exclusion and racial discrimination has changed the international legal understanding of statelessness. Many scholars are of the view that the Rohingya story and those of people – minority groups in India’s northeastern state of Assam through disqualification of their citizenship via the National Register of Citizen (NRC) provides a postcolonial perspective on statelessness which was so far confined to a wisdom emanating from western experiences (Samaddar, 2018).

The aim of this paper is to focus primarily on the contestations over citizenship of the Rohingya minority population, who fled from their homes in northern Rakhine following a brutal military crackdown on August 2017. A brief outline of the history of the Rohingya community and their systematic exclusion from Myanmar’s

citizenship regime through application of discriminatory provisions and arbitrary procedures by the authorities will form the central essence of the paper. Besides, the endeavour would also be to bring to fore the injustices committed through such actions as well as the gross violation of international treaties and human rights laws governing the issues of nationality and citizenship.

The methodology used is qualitative analysis based on existing discourses, scholarly literature, news articles and interactions between the author and members of the Rohingya community and others stakeholders and his own experiences while working in Rakhine and other parts of Myanmar for over a decade.

02

The Discourse on Rohingya Identity: Background

The source of the conflict over recognition of Rohingya citizenship is traced to the general resentment within Myanmar which is rooted in the belief that they are mostly descendants of colonial-era immigrants from East Bengal (presently Bangladesh). The British policy of import of immigrants from East Bengal to work as labour force in agriculture and railway infrastructure across India and Myanmar (British Burma) has been recorded across literature. Often the argument that is made out is that the cut-off date of 1823¹⁾ is a source of this resentment, with the dominant narrative in the country being that the term “Rohingya is a recent invention, and those who claim to belong to the group are actually descendants of these colonial-era immigrants from Bangladesh” (Poling, 2014). There were great expectations that the conflicts over the identity of the Rohingyas which have continued since the colonial days would be settled after the coming to power of the democratically elected government of Aung San Suu Kyi led NLD government in 2015. However, that was not to be and the government as well as Rakhine’s dominant ethnic Buddhist group –the Rakhine, refused to recognize the “Rohingya” label. The official policies of non-recognition of the Rohingyas and the periodic clashes between them and the Rakhine is believed to have sown the seeds for the growth of an insurgency in the form of the Arakan Rohingya Salvation Army (ARSA) which was previously known by other names including Harakah al-Yaqin.²⁾

The Myanmar government on August 25, 2017 declared ARSA as a terrorist

1) The factors associated with the choice of 1823 as the cut-off date for citizenship is connected to the concept of the taingyintha or national race which denotes ethnicity and which is the key to deciding who is eligible for attaining collective rights to citizenship in Myanmar

2) Myanmar: Who are the Arakan Rohingya Salvation Army?. September 2017. <https://www.bbc.com/news/world-asia-41160679>

group based on the country's counter terrorism law.³⁾ Malaysia is among one of the other countries in ASEAN besides Myanmar which has declared ARSA as a terror group.⁴⁾

On August 25, 2017 the ARSA launched its first major offensive on the Burmese military attacking 30 Myanmar police outposts and an army base in northern Rakhine killing at least 12 security personnel. In retaliation the Burmese military launched a brutal crackdown on the Rohingya population the very next day continuing through the month of September. Hundreds of thousands of Rohingya residents from northern Rakhine's Maungdaw, Buthidaung, and Rathiduang townships fled their homes to nearby Bangladesh. Some managed to swim across the bordering Naf river whereas others made it on makeshift rafts. Many others were killed in cold blood and their houses set on fire. The plight of the people at that time had led the United Nations to describe it as "a textbook case of ethnic cleansing." Most of the over 700,000 people continue to live in the refugee camps in Bangladesh, though there have been significant engagements involving the governments of Bangladesh and Myanmar to rehabilitate them back to their homes in Rakhine.

The refusal by the Rohingya community, mostly Muslims⁵⁾ to return to northern Rakhine has different narratives from disagreements among official representatives of Myanmar and Bangladesh, the United Nations and other international agencies over issues concerning their safety, livelihood and the repeated demand by the Rohingya representatives for presence of members of the international community in Rakhine during the repatriation process. But at the core of all of these lies the demand by Rohingyas to be recognised as an ethnic group of Rakhine. Many

3) The twisted politics of terrorism in Myanmar. Melissa Crouch. September 2017. <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/threat-terrorism-too-convenient-myanmar>

4) Anti-Money Laundering, Anti-Terrorism Financing And Proceeds Of Unlawful Activities Act 2001. https://www.moha.gov.my/images/maklumat_bahagian/KK/kdndomestic.pdf

5) Other linguistic minorities like Hindu Rohingya refugees want to return but haven't been able to do owing to the lack of consensus among the camp inmates. The Bangladesh's Refugee, Relief and Repatriation Commission has ruled out repatriating only the Hindus, and not the Muslims, whose return the UN has determined was unsafe (See <https://www.thehindu.com/news/international/rohingya-hindu-refugees-in-bangladesh-want-to-return-to-myanmar-us-daily/article25957255.ece>)

Rohingya refugees say they will not return unless the 1982 law is changed⁶⁾ However, the issue is hotly contested by big and small ethnic groups across the country, particularly the Rakhines who form the majority of Rakhine state's population and is also one of the country's eight major ethnic groups.

6) Exclusive: Myanmar rejects citizenship reform at private Rohingya talks. June 27, 2018. By Poppy Elena McPherson and Simon Lewis. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-rohingya-meeting-exclusive-idUSKBN1JN0D7>

03

Who are the Rohingya?

The Rohingyas are a minority group from the Rakhine state of Myanmar. While majority of the Rohingyas are Muslims, there is a small percentage of Hindus who speak the same language which is similar to a Bengali dialect spoken in Bangladesh's southeastern Chittagong region⁷⁾ mixed primarily with words from the Urdu, Hindi and Arabic languages, but also from the Bama and English languages.⁸⁾ The Rohingya claim to have resided in northern Rakhine since the fifteenth century when Islam began to spread and grow across the Bengal-Arakan frontier region, mostly around Northern Arakan (Grundy-Warr and Wong, 1997). The king of Arakan had close diplomatic ties with Bengal from the fifteenth century until the middle of the eighteenth century as well as the Arakan Muslims are believed to have had a cultural affinity with Muslims across the frontier region (Ibid).

The Rohingya population is mostly concentrated in three northern townships of the Rakhine state: Maungdaw, Buthidaung and Rathedaung. The Arakan region of Myanmar, which was an independent kingdom with a sizeable Muslim population was an area where a churning of various cultures took place. From Arab miners and traders who first settled in the region in the eighth and the ninth centuries to later migrations by Muslims such as Persians, Moghuls, Turks, Pathans and Bengalis followed by an influx from Chittagong during the British colonial period from 1824-5 until 1948 (Smith, 1995), there was a significant growth in the Muslim population. The present day Rohingyas who claim centuries of connection to the country's

7) Language of the Rohingya to be digitised: 'It legitimises the struggle'. Agence France-Presse Dec 19, 2017. <https://www.theguardian.com/world/2017/dec/19/language-rohingya-digitised-legitimises-struggle-emails>

8) Amnesty International, 2004. Myanmar, the Rohingya Minority: Fundamental Rights Denied. AI Index: ASA 16/005/2004

Rakhine state (Lee, 2019) is believed to be descendants of this mix.

Many others believe that the Rohingyas were “boat people” who came at different times by the sea route. In a conversation with the author in 2015 in Sittwe, locals were of the view that the people who now call themselves Rohingya were known as the Rohangs⁹⁾ or “the boat people.” However, there is no documentary evidence of this account so far. This is at best heard in local folklore and stories which people have passed on orally for generations in the Arakan region. On the question of their identity and demand for recognition as an ethnic group, members of predominantly Rakhine civil society and human rights groups had this to say:

Rohingya is just a name, and no one can trace its origin. We accept that they (Rohingyas) have been part of Arakan for long and we have nothing against them and want them to stay here. They have been recognised as Bengalis, but if they think they are an ethnic group, then we need more evidence like most cultures and languages in Burma and all over the world. Things just cannot happen overnight, though we oppose any human rights abuse against them by the State or anyone.

Conversations between the author with Rohingyas presented a different view than those held by the Rakhines. Most of these conversations were held with a small Rohingya group that had settled in downtown Yangon, between Bo Aung Kyaw and Bogolazay Street since long. During one such conversation¹⁰⁾ on the Rohingya origin, Nay Nay Kyaw (Md. Saleh) a local taxi driver said:

9) Interview with leader of civil leader Khaing Kaung San and members of CSOs in Sittwe, Rakhine State on October 2015.

10) The conversation was mostly in English with brief interjections in Bangla and also the Rohingya dialect which the author understood from his years of interactions with people from the community.

We have heard since we were children growing up in Buthidaung that we are the Rohingya people and we are natives of Arakan. The language we speak is the Rohingya language which many sound like Bangla or people of Chittagong, but it's our own language which has developed over time. Many languages sound the same or similar but that does not mean it's the same.

Some scholars believe that the Muslims settled in Arakan since long called it 'Rovingaw' and identified themselves as 'Rohinga' or native of Arakan, (Ullah, 1997) which later transformed to 'Rohang' or Arakan and Rohingya. The Burmans call themselves 'Rakhine' and call the country 'Rakhine Pye,' or country of Rakhine (Ibid). Historical records from the 18th century point to three different groups, the Muslims who identified themselves as "Rooinga" or natives of Arakan (Buchanan, 2003), the Hindus who identified themselves as "Rossawn", and the third called themselves "Banga" who are thought to be people who came from the frontiers of Bengal (Ibid). All three spoken dialects derived from the "Hindu nation"¹¹⁾ or the "Hindustanee."

The amalgamation of their identities and languages has presumably led to the origin of the present day Rohingyas. The Rohingya dialect is spoken by Muslims as it is by Hindus and numerous reports that have emerged over the past few years is testament to this.¹²⁾

11) The author does not mention which Hindu Nation, but from the descriptions of origin of people from the Frontiers of Bengal and references to, "Munnypura" (the present-day Manipur) and Assam it most likely indicates towards the 18th Century Hindustan as it existed. (See Francis Buchanan. "A Comparative Vocabulary of Some of the Languages Spoken in the Burma Empire." Asiatic Researches 5 (1799): 219-240. <https://www.soas.ac.uk/sbbr/editions/file64276.pdf>

12) These Rohingya refugees actually want to return to Myanmar. The difference is they're Hindus. <https://www.latimes.com/world/la-fg-bangladesh-rohingya-hindus-20190105-story.html>; Bangladesh: Repatriating Small Number of Hindu Rohingya to Myanmar 'Not Our Priority.' <https://www.rfa.org/english/news/myanmar/hindu-01252021173313.html>; Minorities among Minorities: The Case of Hindu Rohingya Refugees in Bangladesh. https://brill.com/view/journals/ijgr/28/1/article-p187_187.xml; Hindu Rohingya refugees also wait for a home. <https://www.thehindu.com/news/international/hindu-rohingya-refugees-also-wait-for-a-home/article24301661.ece>

04

Myanmar Citizenship and the Principles of taingyintha

Ethnicity is central to citizenship in Myanmar and is based on the principles of taingyintha or national race which is rooted in the concept of indigeneity. The understanding of taingyintha has undergone several translations, especially in English which would have created variations to its original meaning although, popularly it is seen as a term which is heavily laden with a colonial understanding of race in Myanmar (Waller, 2020). Taingyintha in the present day Myanmar is viewed by scholars as an exemplary term of state: a contrivance for political inclusion and exclusion, for political eligibility and domination (Cheesman, 2017).

Over the years governments have used the concept of taingyintha to promote the pre-eminence of national races resulting in the formulation of a list of 135 ethnic groups who are believed to have been present in Myanmar before 1823 and eligible for citizenship by birth. The factors associated with the choice of the above-mentioned cut-off date for citizenship has more to do with the colonial policy of import of migrants by the British from the erstwhile East Bengal (now Bangladesh) and other parts of undivided India. The Burmese resentment of this colonial policy of influx of migrants from outside generating fears of getting usurped by outsiders is believed to have led to the choice of 1823 as the cut-off date that is before Myanmar was brought under the imperialist empire (Lee, 2019). This cut-off date for citizenship in Myanmar is central to the military drafted 1982 Citizenship Law which has been disproportionately used by the authorities to deny citizenship to Rohingyas.

In a comprehensive account of how “national races” in Myanmar has transcended beyond the idea of citizenship and excluded Rohingyas, Cheesman (2017:461) discusses the haphazard attempts to order taingyintha taxonomically, resulting in 135 officially designated categories, none of which is named Rohingya or Bengali. The author argues that the taxonomy, married with a juridical project in which

national race has become the surpassing quality for membership in the political community “Myanmar,” resulted in the elision of Rohingya through a combination of legal and extra-legal measures to deny citizenship (Ibid).

Although, apart from the provision of being recognised as citizens by birth (jus soli) the 1982 law also provides for acquisition of full citizenship by descent (following the principles of jus sanguinis) after three generations in Myanmar. However, in practice and due to discrimination, many people from such communities – including the Rohingya and those of Indian or Chinese origin – are restricted to the lower tiers of citizenship or denied citizenship altogether.¹³⁾

The provisions of the 2008 Constitution relevant to citizenship as well as the 1982 Citizenship Law which have been enacted by unelected military governments legitimizes discrimination against various groups, particularly against persons of South Asian or Chinese descent, members of whole ethnic groups, such as the Rohingya.¹⁴⁾ The result of the current citizenship regime has led to en masse statelessness of life-long residents of Myanmar.

During the 2014 nationwide census the Rohingyas were left out, followed by nullification of their identity documents leading to their disenfranchisement in the November 2015 general elections. Interviews by the author in 2015 with Muslim inmates relocated in camps in Sittwe (following the 2012 communal violence between Buddhists and Muslims in the Rakhine state) revealed that election officials were averse to the enumerating anyone identifying themselves as Rohingya in these camps.¹⁵⁾

While the prevalence of the concept of “national races” has dictated the design

13) The report explains the links between ethnicity and identity crisis in Myanmar and highlights how the under the 1982 citizenship law minorities and those who are not citizens by birth are discriminated and made stateless through denial of citizenship. (See <https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/myanmar/312-identity-crisis-ethnicity-and-conflict-myanmar>)

14) The ICJ briefing paper which highlights discriminatory provisions of the 2008 Constitution of Myanmar is part of an analysis of the legal framework for citizenship in Myanmar, and certain provisions of the 2008 Constitution relevant to citizenship as well as the 1982 Citizenship Law. (See <https://www.icj.org/myanmars-discriminatory-citizenship-laws-can-and-must-be-immediately-reformed/>)

15) Interview by the author with displaced Muslims in Sittwe township in Rakhine in 2015 who were settled in camps set up by the State administration. The author was in Sittwe to conduct an international election observation training with civil society groups.

of the citizenship regime in Myanmar since the end of the colonial period in 1948, the citizenship law of 1948 provided legal avenues to citizenship based on residency (Lee, 2019). The stated position of the U Nu government (1948–1962) was to refer to the community as “Rohingyas” and there was no controversy whatsoever surrounding their participation in the social and political life of the country. Prior to the coup in 1962 by General Ne Win, the Rohingyas forebears had access to identity documents, passports and could vote freely in elections like other Burmese citizens besides electing their own political representatives (Berlie 2008; Yegar 1972). In fact U Nu is quoted as telling a 1954 radio audience, that “...the people living in Maungdaw and Buthidaung regions are our nationals, our brethren. They are called Rohingyas... They are one of the ethnic races of Burma.”

The 1982 Citizenship Law in itself was not meant to deprive a particular community, particularly the Rohingyas of their citizenship or to make them stateless. Ne Win’s government brought in extreme nationalism based on religion and ethnicity. He was known for his infamous policies of discriminating people who were considered as outsiders and not part of the ethnic milieu of Myanmar. The policies of his government were oriented towards protecting the Buddhist Bamar, the ethnic majority, and restricting the rights of other minority communities, which included other ethnic groups of the country. Ne Win refused to recognize people who had settled in Myanmar during the British colonial period. The crackdown against people of Indian origin which drove out over 300,000 ethnic Indians from Burma (Smith, 1991) in 1964 is well documented.

These policies against immigrants were largely responsible for Ne Win’s policy of depriving citizenship to people who were regarded as “foreigners.” He formulated the 1982 Citizenship Law and implemented it in way that it prevented not just the Rohingyas but many people of Indian origin from protecting their citizenship which was guaranteed to them under the 1948 Citizenship Law. The law as has been argued by many authors was not the problem per se for loss of citizenship of the Rohingyas. The law in fact made clear that those who already had citizenship would not lose it. However, many Rohingya no longer had proof of citizenship because authorities confiscated their ID cards in the 1970s and they were told that without

their ID cards, they must identify as “Bengalis,” or immigrants from Bangladesh.¹⁶⁾ During the conceptualisation of the 1982 Citizenship Law, Ne Win had said,

Those foreigners who had settled in Burma at the time of independence have become a problem. We made these two laws to solve this problem.

16) Burma's path to Genocide. Chapter II: Targeted. <https://exhibitions.ushmm.org/burmas-path-to-genocide/chapter-2>

05

1982 Citizenship Law and Contestations

The current 1982 Citizenship Law unlike the 1948 Act, which conferred equal rights on all citizens, creates three classes of citizens: full citizens, associate citizens and naturalized citizens.¹⁷⁾ The Rohingyas have not been accommodated under any of these. Under Section 3 of the 1982 Citizenship Law Rohingyas are not recognised as an ethnic group from Myanmar so this prevents their right to citizenship by birth or full citizenship, besides not many in the Rohingya community are in possession of documents to be eligible for associate or naturalised citizenship.

Absence of documents indicating place of birth or entry and residence prior to January 1948 or any paperwork which could establish the necessary bloodlines as required by the law has been a major factor in deprivation of nationality and citizenship of the Rohingyas by naturalisation. To prove their residence, a family list which has names of each member of the household can be used. However, as it does not indicate place of birth, and therefore the document is considered as inadmissible under the current rules (1982 Citizenship Law).

At different times concerns have been expressed by different international agencies and human rights advocates about the citizenship law, for example its “over-burdensome requirements for citizenship”¹⁸⁾ or its “discriminatory effects on racial or ethnic minorities particularly the Rakhine Muslims”,¹⁹⁾ the injustice done

17) The report based on almost 50 testimonies taken from Rohingyas on the situation of human rights of minorities and the legal status of Rohingyas in Myanmar explains the classification of the three-tiered citizenship under the 1982 Law- citizen by birth or descent, associate citizen and naturalised citizen. (See Amnesty International, 2004. Myanmar, the Rohingya Minority: Fundamental Rights Denied. AI Index: ASA 16/005/2004)

18) Ibid

19) Ibid

“to the credible claims of communities who have been living in the country for generations,” (Rakhine Commission, 2017), its “discriminatory implementation,”²⁰⁾ etc. In 1993 the UN Special Rapporteur on the human rights situation in Myanmar, Professor Yozo Yokota urged that the law “be brought in line with the principles embodied in the Convention on the Reduction of Statelessness of 30 August 1961” (Yozo, 1993).

However, the tendency by international organisations to portray the 1982 Citizenship Law as being responsible for statelessness of the Rohingyas has been contested with scholars arguing that it is not as straightforward (Kyaw, 2017). The argument that have been put forward by various authors is that the 1982 Citizenship Law did not itself deprive Rohingya of their citizenship, but the practices of the state authorities destroyed the documents of Rohingya proving their citizenship, or refused to register them according to the new Citizenship Act (Cheesman, 2017; Kyaw, 2017; Parashar and Alam, 2018). While admitting that the 1982 Citizenship Law gave primacy to ‘national races’, Kyaw (2017) argues that it also included safeguards according to which those recognised as citizens in the 1948 Citizenship Law could not be automatically deprived of citizenship. The problem according to the author lies in the implementation of the law by successive governments in Myanmar and not in the law itself. Thus, the statelessness has to be understood de facto, not de jure (Cheesman, 2017; Kyaw, 2017).

In so far as different governments were concerned, especially after taking over of power by General Ne Win in 1962 the Rohingya identity has always been viewed with suspicion and seen mainly as interlopers or “unregistered immigrants from Bangladesh.”²¹⁾ This may partially explain the official Burmese position for the practice of issuing them temporary residence cards (Cheesman, 2017; Kyaw, 2017) and believing that Rohingyas have dubious citizenship status (Kyaw, 2017).

The arguments made by the authors could provide possible answers to questions

20) Situation of human rights of Rohingya in Rakhine State, Myanmar. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Human Rights Council Fortieth session, 25 February–22 March 2019, Agenda item 2.

21) “The Rohingya problem is no more than the problem of unregistered illegal immigrants,” – state-controlled Working People’s Daily in Arakan (Rakhine State) A Land in Conflict on Myanmar’s Western Frontier. (See <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/RightToLand/RohingyaSubmission.pdf>)

raised by some international organisations and individuals on the recommendation by the Rakhine Commission – an advisory commission set up by the NLD led government in 2016. The commission led by former UN Secretary General Late Kofi Annan recommended a review of the existing law while calling for an application of the same law “in a manner that is non-discriminatory, in line with international obligations and standards…” until a new or amended law is in place. Rather than dismiss the law itself the report questions the manner of application of the law over the past decades which has “not done justice to the credible claims of communities who have been living in the country for generations.”

06

Challenges Towards the Full Citizenship of Rohingya

The setting up of a democratically elected government that too under Myanmar democracy icon Aung San Suu Kyi brought hopes of change and a move towards an inclusive citizenship regime, but the story that unfolded was not different from how the military regimes of the past treated the Rohingyas. Questions on why the NLD government wanted to exclude the Rohingyas has had various interpretations from how Suu Kyi failed on her reassurance given to the international community and pledged to "abide by our commitment to human rights and democratic value", in her Nobel Prize speech in 2012 or how possibly her moral leadership on this subject was under the subjugation of the military. During her many deliberations to the media and international meetings she was of the opinion that a "climate of fear" was created by continuous violence in Myanmar, in particular communal clashes, and denied that Muslims had been subjected to ethnic cleansing.²²⁾ In many of her interviews she did say that Buddhists too "have also been subjected to violence,"²³⁾ and that the climate of fear created by the animosity has been responsible for the developments so far.

Though the climate of fear among various ethnicities does exist and there has been violence perpetrated by all sides including Muslims, cannot be rejected outrightly, but whether the actions taken by the military regimes over so many

22) How Aung San Suu Kyi sees the Rohingya crisis. <https://www.bbc.com/news/world-asia-42824778>

23) Burma sectarian violence motivated by fear, says Aung San Suu Kyi. <https://www.theguardian.com/world/2013/oct/24/burma-sectarian-violence-fear-aung-san-suu-kyi> and How Aung San Suu Kyi sees the Rohingya crisis. <https://www.bbc.com/news/world-asia-42824778>

decades, the military crackdown in 2017 and the position taken by the NLD led government when in the opposition and more importantly when in power justify the discrimination of the Rohingyas is the key question. And while this discussion assumes critical significance given the hopes and expectations on Suu Kyi and her NLD party but it is beyond the scope of this paper and has to be addressed separately. What is important though for the Rohingya citizenship debate is to critically examine the position taken by Suu Kyi and her party before and after taking over as the government of Myanmar. Their position on the Rohingyas did not change much, except that after assuming office Suu Kyi offered to accommodate the interests of the Rohingyas through the National Verification Card (NVC).

Not only did the NLD government (2015–2020) under Suu Kyi’s leadership fail to live upto expectations in providing an inclusive citizenship regime, it also shied away from implementing the recommendations of the Rakhine commission and instead offered the NVC, a residency document to the Rohingyas. But accepting NVC would require Rohingya to reapply for their citizenship using their biometric data, which a Human Rights Watch (HRW) report suggests “may further encourage discrimination” (Ganguly, 2019). The then NLD government claimed that the process is a means for it to assess, verify and confirm or grant citizenship to the Rohingya. Myanmar officials – Foreign Affairs Permanent Secretary Myint Thu– in an interaction with Rohingya refugees in Cox’s Bazar on July 2019 alluded to NVC²⁴⁾ as a step towards “naturalised citizenship”. Naturalised citizenship falls short of full citizenship²⁵⁾ in that naturalized citizens may not hold political office or form a political party, and their citizenship may be revoked on various grounds.²⁶⁾

24) Bangladesh Gives Myanmar 25,000 Rohingya Names for Potential Repatriation. (See <https://www.rfa.org/english/news/myanmar/bangladesh-refugees-07292019172753.html>)

25) Full citizens enjoy full legal rights and protections. Persons who have lawfully acquired full citizenship are exempt from criminal penalties, except if they abet a crime. A range of other criminal penalties may apply only to “associate” and naturalized citizens; these can be imposed alongside revocation of citizenship. (For more see also International Commission of Jurists, *Citizenship and Human Rights in Myanmar: Why Law Reform is Urgent and Possible*, June 2019. (See <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2019/06/Myanmar-Citizenship-law-reform-AdvocacyAnalysis-Brief-2019-ENG.pdf>.)

26) FFFGEN-1-85650 (See https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFM-Myanmar/20190916/A_HRC_42_CRP.5.pdf)

But prior to getting naturalised citizenship in Myanmar, Rohingyas have to consider living legally as “foreign nationals,” under clause 3 of the 1982 Citizenship Law.

The Rohingyas have continued to maintain that the processes in place for accommodating their interests are flawed and is an attempt to coerce them into accepting the NVC, which will classify them as “foreign citizens” or new immigrants and impose several restrictions on them such as preventing free travel across the country. Most Rohingya leaders who the author interacted with after the brutal military crackdown believe that the NLD and Suu Kyi were handicapped by the politics of the majority Bamar Buddhist with whom lies the reins of administration and decision making.²⁷⁾ The other problem is that while most Rohingya already consider themselves Myanmar citizens (Ganguly, 2019), the popular narrative across Myanmar, especially propagated by the Burmese military is that the present conflict has been fuelled “because Bengalis (meaning Rohingyas) demanded citizenship”²⁸⁾ The country’s topmost military leader and mastermind behind the recent coup senior general Min Aung Hlaing had said in a speech he delivered on March 2018 said that Rohingyas “do not have any characteristics or culture in common with the ethnicities of Myanmar”²⁹⁾

27) Interactions with leaders of the Rohingya organisations mostly based out of Myanmar took place between August 2017 to December 2020.

28) Exclusive: Myanmar rejects citizenship reform at private Rohingya talks. June 27, 2018. By Poppy Elena McPherson and Simon Lewis. (See <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-rohingya-meeting-exclusive-idUSKBN1JN0D7>)

29) Ibid

07

Conclusion

The analysis of the different scholarly work and also reports published across various media not only brings to fore the continuing violation and abuses of human rights of the Rohingyas in Myanmar but also a systematic process of denial by the authorities of their right to nationality and citizenship. The state has essentially used the narrative that the Rohingyas are interlopers from Bangladesh and not part of the ethnic milieu of Myanmar, to justify its actions, from discriminatory use of its citizenship laws to committing crimes against the Rohingya men, women and children.

The argument that the Citizenship Law of 1982 has been disproportionately applied to prevent people based on their race and ethnicity from acquiring Burmese Citizenship holds true, but what is also true is the discriminatory character of the law and the fact that it does not comply with international standards and norms. Thus, as has been argued by various authors, there is a need to critically examine the application of the theory of *tanigyintha* within the framework of Myanmar's citizenship regime. This will help to understand the boundaries of ethnicities in Myanmar and how *tanigyintha* has shaped the politics of identity and racial classification in the country, where Rohingyas are distinctively made to appear as outsiders –belonging to a race that does not have roots in Myanmar. The discriminatory application of the law too needs to be traced to the use and misuse of the national–races categories by the military and the civilian government of Aung San Suu Kyi which has been central to the refusal to grant citizenship to Rohingyas as an ethnic group from Myanmar.

The position of the state has been to coerce the Rohingyas into accepting their status as 'foreigners' as a way to naturalised citizenship, but Rohingya advocates have been undeterred in their claims as members of the country's socio–ethnic setting. The way ahead for the Rohingyas is full of challenges as its attempts to be

part of the native population with restoration of all form of rights in conformity with international human rights laws and standards.

The international community and democracies around the world need to continue to stand up against the institutionalised discrimination of the Rohingya minority and advocate for their rights as full citizens of Myanmar.

References

1. Berlie, J. (2008) Burma: The Burmanization of Myanmar's Muslims. Bangkok: White Lotus Press in Ronan Lee (eds). Myanmar's Citizenship Law as State Crime: A Case for the International Criminal Court. *State Crime Journal*, Vol. 8, No. 2 (2019), pp. 241–279 Published by: Pluto Journals. Available at: <https://www.jstor.org/stable/10.13169/statecrime.8.2.0241>
2. Buchanan, Francis 2003. "A Comparative Vocabulary of Some of the Languages Spoken in the Burma Empire." *SOAS Bulletin of Burma Research*, Vol. 1, No., 1, Spring 2003, ISSN 1479–8484. Available at: <https://www.soas.ac.uk/sbbr/editions/file64276.pdf>
3. Cheesman, Nick 2017. How in Myanmar "National Races" Came to Surpass Citizenship and Exclude Rohingya, *Journal of Contemporary Asia*, 47:3, 461–483, DOI: 10.1080/00472336.2017.1297476
4. Ganguly, Meenakshi 2019. Rohingya Refugees Disappointed Again Myanmar Delegation Fails to Make Convincing Case for Safe Return. Available at: <https://www.hrw.org/news/2019/07/31/rohingya-refugees-disappointed-again>
5. Grundy–Warr Carl and Elaine Wong 1997. Sanctuary Under a Plastic Sheet –The Unresolved Problem of Rohingya Refugees. *IBRU Boundary and Security Bulletin* Autumn 1997.
6. Haque, M. M. (2017) "Rohingya Ethnic Muslim Minority and the 1982 Citizenship Law in Burma", *Journal of Muslim Minority Affairs*, 37(4): 454–469 in Ronan Lee (eds). Myanmar's Citizenship Law as State Crime: A Case for the International Criminal Court. *State Crime Journal*, Vol. 8, No. 2 (2019), pp. 241–279 Published by: Pluto Journals. Available at: <https://www.jstor.org/stable/10.13169/statecrime.8.2.0241>
7. Kyaw, Nyi Nyi 2017. Unpacking the Presumed Statelessness of Rohingyas. *Journal of Immigrant & Refugee Studies* 15(3):269–286 DOI:10.1080/15562948.2017.1330981
8. Parashar, A., & Alam, J. (2018). The National Laws of Myanmar: Making of Statelessness for the Rohingya. *International Migration*, 57(1), 94–108. <http://doi.org/10.1111/imig.12532>
9. Lee, Ronan 2019. Myanmar's Citizenship Law as State Crime: A Case for the International Criminal Court. *State Crime Journal*, Vol. 8, No. 2 (2019), pp. 241–279 Published by: Pluto Journals. Available at: <https://www.jstor.org/stable/10.13169/statecrime.8.2.0241>

-
10. Smith, Martin (1991). *Burma – Insurgency and the Politics of Ethnicity*. London, New Jersey: Zed Books. pp. 43–44, 98, 56–57, 176. ISBN 978-984-05-1499-1.
 11. Smith, Martin 1995. The Muslim “Rohingyas” of Burma, paper presented at the Conference of Burma Centrum Nederland, Amsterdam, 11 December 1995, p3. Available at: https://www.burmalibrary.org/docs24/Martin_Smith-1995-12-11-The_Muslim_%27Rohingyas%27_of_Burma.pdf
 12. Ullah, A. A. (1997). The Etymology of Arakan. *The Arakan*, 10(2), 4–5.
 13. Waller, Raisha 2020. *Incompatible Identities: Ethnicity, Belonging, and Exclusion in Making Myanmar’s Democracy*. Published by Yale University. Available at: <https://seasia.yale.edu/incompatible-identities-ethnicity-belonging-and-exclusion-making-myanmars-democracy>.
 14. Yegar, M. (1972) *The Muslims of Burma: A Study of a Minority Group*. Weisbaden: Otto Harrassowitz.
 15. Yokota, Yozo 1993. Report on the situation of human rights in Myanmar, prepared by Mr. Yozo Yokota, Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, United Nations Economic and Social Council, UN Doc. E/CN.4/1993/37, 17 February 1993, paragraph 242 (g).

미얀마 로힝자족의 시민권을 둘러싼 갈등

The Crisis of Rohingya Citizenship in Myanmar

Democracy Academic Fellows: Report on Democracy Overseas

발행일 2021년 9월 10일

발행처 민주화운동기념사업회 (KDF, Korea Democracy Foundation)

한국민주주의연구소 (IKD, Institute for Korean Democracy)

edit@kdemo.or.kr

경기도 의왕시 내손순환로 132

이 리포트의 내용은 연구자의 견해로서 연구소의 공식 견해와 다를 수 있습니다.