



Wybory parlamentarne w Mjanmie – wyzwanie dla polityki UE

Patryk Kugiel

Wybory parlamentarne w Mjanmie 8 listopada wygra najprawdopodobniej obecnie rządząca Narodowa Liga Demokracji pod przywództwem Aung San Suu Kyi. Uzyska zapewne jednak mniej głosów niż w 2015 r. Słabszy mandat wyborczy i dalsza izolacja ze strony państw zachodnich wzmocnią pozycję armii, osłabią proces demokratyzacji i będą sprzyjać zwiększeniu wpływów Chin. By temu zapobiec, UE może rozważyć wznowienie współpracy z władzami cywilnymi mimo oskarżeń o prześladowania mniejszości Rohingów. Większe zaangażowanie UE w Mjanmie i bliższa współpraca z partnerami w Azji mogą dać Unii większy wpływ na sytuację w tym państwie niż dalsza izolacja Aung San Suu Kyi.

Wybory będą drugimi (pierwsze odbyły się w 2015 r.) częściowo wolnymi (do obsadzenia jest 75% miejsc w parlamencie), odkąd państwo weszło na [drogę demokratycznych reform w 2011 r.](#) 38 mln osób uprawnionych do głosowania będzie wybierać przedstawicieli do dwóch izb parlamentu oraz siedmiu parlamentów regionalnych i siedmiu stanowych. O łącznie 1971 miejsc ubiega się ponad 7 tys. kandydatów z 93 partii politycznych. Zdecydowaną faworytką pozostaje rządząca Narodowa Liga Demokracji (NLD) pod przywództwem Aung San Suu Kyi, pełniącej funkcję faktycznego szefa rządu. Głosowanie odbędzie się w warunkach rozprzestrzeniającej się pandemii COVID-19. O ile przedtem zakażeń było niewiele (łącznie poniżej tysiąca do końca sierpnia), o tyle od września liczba chorych szybko rośnie (15 października – ponad 32 tys.).

Bilans rządów NLD w polityce wewnętrznej. Zdecydowane zwycięstwo NLD w 2015 r. (wygrała blisko 80% dostępnych miejsc w parlamencie) rozbudziło nadzieję społeczeństwa na zaprowadzenie pokoju, wzmocnienie demokracji i rozwój gospodarczy. Ograniczone postępy w tych obszarach mogą oznaczać spadek poparcia dla partii rządzącej, zwłaszcza wśród mniejszości etnicznych. Liberalizacja gospodarki, otwarcie na inwestycje, włączenie w regionalne i globalne łańcuchy dostaw uczyniły początkowo Mjanmę jednym z najszybciej rozwijających się państw w regionie (średnio powyżej 6,1% od 2011 r.). Odsetek osób żyjących poniżej krajowej granicy ubóstwa spadł z 42% w 2010 r. do 24% w 2017 r. Jednak jeszcze przed wybuchem pandemii wzrost

gospodarczy spowolnił z 6,7% w 2018 r. do 2,9% w 2019 r. Według szacunków Banku Światowego z czerwca br. wzrost PKB w 2020 r. wyniesie między 0,5% a -2,5%. Rozwój infrastruktury, tworzenie miejsc pracy i poprawa jakości edukacji pozostaną głównymi wyzwaniami dla nowego rządu.

Choć Aung San Suu Kyi uznała w 2016 r. zakończenie 60-letniej wojny z mniejszościami etnicznymi za swój główny cel, proces pokojowy przyniósł umiarkowane skutki. Nadal 5 z 15 głównych etnicznych grup zbrojnych nie podpisało porozumienia o zawieszeniu broni i nie przystąpiło do negocjacji. Głównym rezultatem ostatniej (czwartej) konferencji pokojowej (tzw. Panglong 21) z sierpnia br. jest zapowiedź powrotu do rozmów po wyborach. W ostatnich miesiącach walki zintensyfikowały się szczególnie w stanach Szan i Kaczin oraz Arakan, gdzie nasila się powstanie lokalnej mniejszości buddyjskiej. [Brutalna ofensywa wojska w tym regionie w 2017 r. przeciwko muzułmanom Rohinga](#) doprowadziła do wygnania z kraju ponad 700 tys. ludzi i międzynarodowej krytyki Aung San Suu Kyi. Jej milczenie w tej sprawie, a następnie obrona działań wojska przed trybunałem w Hadze w grudniu 2019 r. znajdują natomiast poparcie wśród etnicznych Bamarów stanowiących większość społeczeństwa (68%). Wobec rozczarowania NLD partie etniczne w nadchodzących wyborach nie sformowały z nią wspólnego bloku.

Pogarszające się relacje z mniejszościami, ograniczanie wolności słowa czy aresztowania krytyków władz wskazują też na zatrzymanie procesu demokratyzacji. Nie udało się

BIULETYN PISM

wprowadzić zmian w sposobie funkcjonowania państwa, który utrudnia konstytucja przyjęta w 2008 r. przez rządzącą od 1962 r. juntę wojskową. Ustawa zasadnicza daje armii trzy kluczowe ministerstwa siłowe, 25% miejsc w parlamencie i uniemożliwia Aung San Suu Kyi objęcie urzędu prezydenta. Podejmowane przez NLD próby reform (w marcu 2020 r. propozycja 114 poprawek do konstytucji) zostały zablokowane przez wojsko. W efekcie utrwalił się system hybrydowy, w której NLD zajmuje się administrowaniem, a armia podejmuje najważniejsze decyzje.

Polityka zagraniczna w cieniu Chin. W ostatnich pięciu latach drastycznie pogorszyły się relacje Mjanmy z UE i USA, a zdecydowanie zacieśniły z Chinami. Po początkowym otwarciu na świat międzynarodowe potępienie kraju w 2017 r. sprawiło, że Chiny stały się ponownie najważniejszym sojusznikiem gospodarczym i politycznym, gwarantującym ochronę przed międzynarodowymi sankcjami. W grudniu 2018 r. Mjanma podpisała ważne dla ChRL porozumienie o budowie długiego na 1700 km korytarza gospodarczego (MCEC) z chińskiej prowincji Junnan do Zatoki Bengalskiej. Podczas pierwszej wizyty przewodniczącego Xi Jinpinga w Mjanmie w styczniu 2020 r. podpisano 33 umowy, w tym dotyczące kluczowych inwestycji w ramach MCEC – budowy portu morskiego i specjalnej strefy ekonomicznej (SSE) w Kyaukphyu, nowego miasta w Rangunie czy SSE w Ruili na wspólnej granicy. Związki obu państw wzmocniła jeszcze pandemia, w trakcie której [Chiny wysyłały do Mjanmy sprzęt medyczny i leki](#) oraz obiecały bezpłatne przekazanie szczepionek.

Jednocześnie władze muszą brać pod uwagę ryzyko zbyt dużego uzależnienia od chińskich kredytów, a także rosnący opór lokalnej ludności i grup etnicznych wobec niektórych inwestycji (np. wstrzymana od 2011 r. budowa hydroelektrowni Myitsone). Równoważeniu wpływów ChRL służy utrzymanie współpracy Mjanmy z Japonią, Indiami czy państwami ASEAN.

Trudne relacje z UE. Unia, która w stosunkach z Mjanmą liczy na demokratyzację kraju oraz otwarcie możliwości handlowych i inwestycyjnych, [początek reform w 2011 r. wykorzystwała do zakończenia izolacji kraju](#) i wsparcia przemian systemowych, rozwoju gospodarczego i procesu pokojowego. W 2013 r. zniosła większość sankcji (poza zakazem sprzedaży uzbrojenia), otworzyła delegaturę w Rangunie i przyznała preferencje handlowe (EBA) zezwalające na bezcłowy eksport produktów na rynek unijny. Dzięki temu eksport Mjanmy do UE odnotował skokowy wzrost – z 573 mln w 2015 r. do 2,8 mld euro w 2019 r. Tym samym UE stała się trzecim partnerem handlowym Mjanmy, odpowiadającym za 11% jej wymiany towarowej, za Chinami (33%) i Tajlandią (15,4%). Jest też

piątym największym inwestorem i jednym z głównych dawców pomocy rozwojowej.

Jednak zahamowanie procesu pokojowego, naruszenia praw człowieka i prześladowania Rohingów w 2017 r. podważyły zaufanie do Aung San Suu Kyi w Europie i zamroziły współpracę. W 2017 r. przerwano toczone od 2014 r. negocjacje umowy o ochronie inwestycji, a w czerwcu 2018 r. UE wprowadziła sankcje wobec przedstawicieli wojska oskarżanych o zbrodnie przeciw Rohingom (rozszerzone w grudniu i przedłużane w 2019 i 2020 r.). We wrześniu br. Parlament Europejski zawiesił Aung San Suu Kyi w społeczności laureatów Nagrody im. Sacharowa, a KE grozi Mjanmie pozbawieniem EBA, jeśli ta nie rozliczy winnych zbrodni przeciwko Rohingom i [nie umożliwi bezpiecznego powrotu uchodźców](#).

Perspektywy i wnioski: dylemat UE. Wybory prawdopodobnie przyniosą zwycięstwo NLD, choć nie tak zdecydowane jak pięć lat wcześniej. Możliwe, że swoją reprezentację w parlamencie zwiększą partie etniczne oraz byłych wojskowych USDP. Nie powinno to jednak przeszkodzić NLD w wyborze prezydenta i sformowaniu nowego rządu. Słabsza legitymacja i napięte relacje z państwami zachodnimi będą utrudniały przeprowadzanie dalszych reform politycznych (np. zmian w konstytucji) i zakończenie konfliktów etnicznych. W efekcie utrzyma się duopol władzy, z silną pozycją armii i rosnącymi wpływami Chin.

Rodzi to dylemat dla UE – czy kontynuować politykę skoncentrowaną na ochronie praw człowieka, czy przyjąć bardziej pragmatyczne podejście. Takie unormowanie współpracy z nowym rządem niesłoby ryzyko uznania, że UE porzuciła priorytetową kwestię ochrony prześladowanych Rohingów. Jednak dalsze zwiększanie presji (np. odebranie EBA) zmniejszy możliwość oddziaływania UE, uderzy w zwykłych obywateli i jeszcze silniej uzależni Mjanmę od Chin. Spowodowałoby to powrót sytuacji sprzed 2011 r., kiedy rola UE w Mjanmie była minimalna.

UE może rozważyć wykorzystanie wyborów do nowego otwarcia w relacjach i wprowadzenia dwutorowej polityki. Oznaczałoby to z jednej strony utrzymanie wybiórczych sankcji wobec aparatu bezpieczeństwa, z drugiej zaś wznowienie dialogu politycznego z władzami cywilnymi w poszukiwaniu sposobów rozwiązania kwestii spornych. Wsparcie pozycji Aung San Suu Kyi wobec armii daje jedyną szansę na kontynuację drobnych reform demokratycznych i procesu pokojowego. UE może też podjąć bliższą współpracę z partnerami z Azji (Indie, Japonia, Korea, ASEAN) dla równoważenia wpływów Chin i wypracowania rozwiązania problemu Rohingów.