

BIULETYN

Nr 11 (876) • 2 lutego 2012 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji),
Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Beata Wojna

Mjanma – perspektywy demokratyzacji

Patryk Kugiel

Reformy polityczne zachodzące w Mjanmie w ostatnich miesiącach stwarzają szansę na demokratyzację kraju i jego pełną reintegrację ze wspólnotą międzynarodową. Proces ten wciąż jednak pozostaje odwracalny i zależy zarówno od postawy aktorów wewnętrznych, jak i od wsparcia podmiotów międzynarodowych. Unia Europejska może odegrać w tych przemianach istotną rolę, dostarczając rządowi zachęt gospodarczych do pojednania z opozycją i mniejszościami oraz wspierając współpracę i integrację regionalną. Również polskie doświadczenia przemian demokratycznych mogą okazać się w tej sytuacji szczególnie cenne.

Oznaki zmian. Mjanma, od 1962 r. rządzona przez militarną dyktaturę, stała się jednym z najbardziej zamkniętych i najbiedniejszych państw na świecie. Po stłumieniu pokojowych demonstracji buddyjskich mnichów w 2007 r. zaczęto tworzyć bardziej demokratyczny system oparty na nowej konstytucji przyjętej w 2008 r. W listopadzie 2010 r. przeprowadzono pierwsze od 20 lat wybory powszechne, które wygrała popierana przez wojsko Partia Związku Solidarności i Rozwoju (USDP). Chociaż samo głosowanie zostało zbojkotowane przez główną siłę opozycyjną, czyli Narodową Ligę na rzecz Demokracji (NLD), i uznane za nieprawidłowe przez społeczność międzynarodową, proces zmian nabrał tempa w marcu 2011 r. wraz z wyborem byłego generała Theina Seina na pierwszego nominalnie cywilnego prezydenta kraju.

Nowy rząd rozpoczął dialog z opozycją i stopniowo znosi ograniczenia działalności politycznej. W kilku turach (ostatnia w styczniu br.) zwolnił kilka tysięcy więźniów, w tym wielu dysydentów politycznych. Pod koniec 2010 r. zniesiono areszt domowy dla Aung Sun Suu Kyi, najbardziej znanej liderki opozycji i przywódczyni NLD, i zezwolono jej na włączenie się w działalność publiczną. W sierpniu spotkała się z prezydentem Seinem, w grudniu uznano oficjalnie jej partię polityczną, a w styczniu zarejestrowano jej kandydaturę do startu w wyborach uzupełniających zaplanowanych na 1 kwietnia 2012 r. Ponadto w ostatnich miesiącach rząd m.in. utworzył Narodową Komisję Praw Człowieka, ograniczył cenzurę mediów, zezwolił na pokojowe demonstracje i tworzenie związków zawodowych.

Podjęmując próbę zakończenia trwających już od ponad 60 lat konfliktów domowych z mniejszościami etnicznymi, władze nakazały wojsku w grudniu ub.r. wstrzymanie ofensywy przeciwko rebeliantom z grupy etnicznej Kachin i podpisały zawieszenia broni z dwoma innymi ugrupowaniami rebelianckimi. We wrześniu 2011 r. rząd wstrzymał kontrowersyjną inwestycję Chin w hydroelektrownię w Myitsone, dowodząc większego wyczulenia na obawy mniejszości i ekologów, a jednocześnie wykazując wolę pewnego uniezależnienia się od swojego głównego zagranicznego sojusznika.

Na poziomie międzynarodowym ostatnie wizyty przedstawicieli obcych państw w Mjanmie pokazują, że kraj ten jest zainteresowany ponownym otwarciem się na świat. Wizyta sekretarza stanu USA Hillary Clinton w grudniu 2011 r. i ministra spraw zagranicznych Wielkiej Brytanii Williama Hague'a w styczniu br. były pierwszymi tej rangi wydarzeniami od ponad 50 lat. Administracja Baracka Obamy wyraziła niedawno gotowość normalizacji stosunków i otworzenia ambasady w Mjanmie. Także główna regionalna organizacja, ASEAN, doceniła zmiany w tym kraju, przyznając mu swoje przewodnictwo w 2014 r.

Wyzwania i perspektywy. Ostatnie pozytywne zmiany nie powinny przysłaniać faktu, że Mjanma znajduje się ciągle w początkowej fazie demokratyzacji i boryka się z wieloma wyzwaniami. Po

pierwsze, w ramach obecnie obowiązującego systemu politycznego główny ośrodek władzy pozostaje w wojsku i to generałowie wyznaczają granice zmian. Aktualna konstytucja rezerwuje 25% miejsc w izbie niższej parlamentu dla armii i zastrzega, że trzy kluczowe ministerstwa – obrony, spraw wewnętrznych i ds. granic – muszą być piastowane przez generałów. W nadchodzących wyborach uzupełniających dostępnych będzie jedynie 48 miejsc na 440 w parlamencie wyraźnie zdominowanym przez prowojskową partię USDP. Możliwe walki między frakcjami reformistów a „twardogłowych” mogą wciąż jeszcze skomplikować transformację i zatrzymać proces dalszej liberalizacji politycznej.

Po drugie, mimo koncyliacyjnych kroków rządu zakończenie konfliktów etnicznych jest jeszcze odległe – wbrew oficjalnym deklaracjom ofensywa przeciwko rebeliantom z ludu Kachin nasiliła się w ostatnich tygodniach. Władze centralne mogą się obawiać, że przyznanie większej autonomii grupom etnicznym – co stanowi ich główny cel – mogłoby doprowadzić w rezultacie do rozpadu państwa i utraty bogatych w surowce mineralne regionów.

Po trzecie, trudna sytuacja gospodarcza będzie dodatkowo utrudniać reformy polityczne. Gdyby wprowadzenie większej wolności politycznej doprowadziło do wybuchu protestów społecznych i zdecydowanych żądań ekonomicznych, armia mogłaby spróbować ponownie zdławić te protesty siłą. Ponadto długa izolacja kraju od gospodarki światowej oraz brak wielu regulacji prawnych i efektywnych procedur mogą utrudniać liberalizację gospodarczą.

Wybory uzupełniające z 1 kwietnia będą wyznaczały punkt przełomowy. Jeżeli Suu Kyi zostanie wybrana do parlamentu po uczciwym głosowaniu, opozycja zyska formalną platformę dialogu z armią na temat tempa i kierunku dalszych zmian. Dla zapewnienia pokojowego przejścia władzy od wojskowej dyktatury ważne będzie powstrzymanie się od chęci zemsty i szybkiego uregulowania nadużyć. Jeżeli zastosuje się odpowiednie zachęty do oddania władzy, a stare elity nie będą się obawiały o swoje bezpieczeństwo i majątek, ryzyko poważnego oporu z ich strony będzie zdecydowanie mniejsze. Prawdziwym testem intencji rządzących będzie jednak gotowość wprowadzenia demokratycznych zmian do obecnej konstytucji lub przyjęcia zupełnie nowej ustawy zasadniczej.

Ponadto wiarygodnemu procesowi pojednania politycznego musi towarzyszyć równoczesne pojednanie z mniejszościami. Obecnie rząd wydaje się gotowy na dialog z rebeliantami bez warunków wstępnych. Porozumienie będzie jednak w dużej mierze zależało od zapewnienia zrównoważonego rozwoju, który zapewniłby równe korzyści wszystkim zaangażowanym stronom. Wzrost gospodarczy będzie uzależniony nie tyle od napływu pomocy zagranicznej, ile od włączenia kraju w międzynarodowy handel i inwestycje.

Wnioski i rekomendacje. Postępy demokratyczne w Mjanmie są znaczące, ale ciągle niepewne i odwracalne. Powodzenie tego procesu będzie zależało głównie od wewnętrznych rozgrywek o władzę w ramach starego reżimu, ale też od roztropności opozycji (reprezentowanej przez Suu Kyi) i wsparcia społeczności międzynarodowej. Chociaż wielu ekspertów zaleca teraz więcej ostrożności w decydowaniu o zniesieniu międzynarodowych sankcji, wydaje się raczej, że potrzebne jest w tym zakresie zdecydowane i szybkie działanie, aby przyspieszyć tempo zmian i umocnić reformy. Pełna normalizacja relacji i szersze zaangażowanie mocarstw i organizacji międzynarodowych wzmocniłyby reformatorów w ramach struktur władzy i ułatwiły drogę do demokratycznej transformacji. Aby zwiększyć możliwości działań, Zachód powinien koordynować swoją politykę z regionalnymi sojusznikami (jak Indie, Tajlandia), którzy także mają interes w demokratyzacji Mjanmy.

Unia Europejska zgodziła się, podczas ostatniej Rady ds. Zagranicznych 23 stycznia br., znieść część sankcji (restrykcje wizowe dla ważnych urzędników) i zadeklarowała możliwość dalszych zmian pod koniec kwietnia, pod warunkiem przeprowadzenia wolnych i uczciwych wyborów 1 kwietnia oraz kontynuowania reform (zwłaszcza zwolnienia reszty więźniów politycznych). Ważne jest, aby wykorzystać ten czas na wypracowanie jednej wspólnej polityki unijnej wszystkich 27 członków. UE powinna wzmocnić dyplomatyczne i finansowe wsparcie wszechstronnych reform w Mjanmie. Swoją pomoc rozwojową EU powinna oprzeć na wspólnym programowaniu, zgodnie z przedstawioną w październiku 2011 Agendą na rzecz zmiany, aby zapobiec fragmentaryzacji pomocy i poprawić jej efektywność. Warto też, aby UE zachęcała do pełniejszej integracji regionalnej Mjanmy także w ramach prowadzonego dialogu z ASEAN, Indiami i Chinami.

Polska powinna utrzymywać wsparcie demokratycznych przemian w Mjanmie. Prowadzone obecnie prace nad Wieloletnim programem współpracy rozwojowej na lata 2012–2016 stwarzają dogodny moment na włączenie Mjanmy jako kraju priorytetowego polskiej pomocy. Taka decyzja byłaby szczególnie uzasadniona, gdyby UE uznała specjalną rolę Polski w wybranych sektorach w ramach prowadzenia wspólnej unijnej polityki rozwojowej wobec tego kraju. Polskie dokonania pokojowej transformacji od systemu autorytarnego do demokracji po 1989 r. oraz postęp osiągnięty w liberalizacji gospodarczej, reformie administracyjnej czy wolności mediów wskazują, że te doświadczenia mogą być szczególnie cenne dla partnerów w Mjanmie.