



BIULETYN

Nr 14 (990), 12 lutego 2013 © PISM

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

Transformacja w Mjanmie a zaangażowanie międzynarodowe

Patryk Kugiel

Pomimo odnowienia konfliktów etnicznych i pojawienia się kolejnych wyzwań społeczno-politycznych Mjanma znajduje się nadal na drodze demokratycznych przemian. Wiele państw zaczyna rywalizować o wpływy i korzyści gospodarcze w tym kraju, który wraz z zakończeniem międzynarodowej izolacji okazuje się dla nich cennym partnerem. Unia Europejska może wykorzystać ten moment na całkowite zniesienie sankcji i pełne zaangażowanie gospodarcze, co wzmocni jej pozycję i ułatwi proces przemian. Dla Polski jest to również okazja, aby zwiększyć wsparcie dla demokracji i zbadać możliwości silniejszej współpracy gospodarczej z Mjanmą.

Niepewna transformacja. Bezprecedensowe reformy polityczne rozpoczęte w Mjanmie w 2011 r.¹ kontynuowano w roku 2012, co pozwoliło na ostrożny optymizm co do kierunku przemian. Wybory uzupełniające do parlamentu z 1 kwietnia 2012 r. zostały przeprowadzone uczciwie i dały zdecydowane zwycięstwo opozycyjnej Narodowej Lidze na rzecz Demokracji (NLD), która uzyskała 43 miejsca z 45 dostępnych. Liderka NLD Aung San Suu Kyi utrzymała dobrą współpracę z prezydentem Theinem Seinem, który dodatkowo po pierwszej poważnej przebudowie gabinetu wzmocnił skrzydło reformatorów w rządzie. O kontynuowaniu reform świadczą m.in.: uwolnienie kolejnych więźniów politycznych, zwiększenie wolności mediów, zezwolenie na powrót do kraju kolejnych 2 tys. opozycjonistów i całkowite zniesienie zakazu publicznych zgromadzeń. Parlament przyjął też pierwsze reformy gospodarcze, w tym nowe prawo o inwestycjach zagranicznych. Wraz z normalizowaniem się sytuacji Mjanma stała się też ważnym celem wyjazdów turystycznych i biznesowych, co przysporzyło rządowi rezerw walutowych.

Mimo tych pozytywnych zmian pojawiają się jednak oznaki zagrożeń mogących zatrzymać proces demokracji. Zamieszki między większością buddyjską a mniejszością muzułmańską w stanie Rakhine, które wybuchły w czerwcu i listopadzie, przypominały o problemie napięć etnicznych. W grudniu armia wznowiła ofensywę przeciwko rebeliantom z ludu Kaczin na północy kraju, co może zagrażać stabilności i uzasadniać utrzymanie dominującej roli wojskowych w rządzeniu. Obecna konstytucja z 2008 r. daje armii możliwość kontrolowania systemu politycznego nie tylko przez sprzyjający armii parlament, ale też przez Narodową Radę Obrony i Bezpieczeństwa, która może wprowadzić stan wyjątkowy, kiedy uzna to za stosowne. Ponadto najbrutalniejsze od dwóch lat stłumienie protestów w kopalni miedzi w Monywa w listopadzie 2012 r. pokazuje też, że nierówności społeczne wynikające z rozwoju gospodarczego mogą prowadzić do coraz silniejszych napięć społecznych i częstszych konfrontacji z siłami bezpieczeństwa. Sytuację będą komplikować też słabe ramy prawno-instytucjonalne, niska jakość rządzenia i wysoki poziom korupcji. Nie można też ciągle wykluczyć, że zapoczątkowane przez wojskowych przejście do „zdyscyplinowanej demokracji” ukształtuje system bardziej przypominający model chiński niż zachodni.

Koniec izolacji dyplomatycznej. Doceniając zachodzące przemiany, wiele krajów, łącznie z USA, Wielką Brytanią, Australią czy Kanadą, zniosło lub zawiesiło sankcje dwustronne w 2012 r. Po wizycie amerykańskiej sekretarz stanu Hillary Clinton w Mjanmie w 2011 r. także Barack Obama, jako pierwszy w historii prezydent USA, odwiedził

¹ P. Kugiel, *Mjanma – perspektywy demokracji*, „Biuletyn PISM”, nr 11 (876), 2 lutego 2012 r., http://www.pism.pl/files/?id_plik=12877.

ten kraj w listopadzie 2012 r. Wiele państw regionu, łącznie z Japonią i Indiami, zacieśniło współpracę z nowym rządem, wymieniając wizyty na wysokim szczeblu i proponując nowe inwestycje oraz pomoc rozwojową. Co ważne, wycofanie restrykcji amerykańskich i restrukturyzacja połowy wynoszącego 6 mld dol. długu zagranicznego pozwalają międzynarodowym instytucjom finansowym wznowić udzielanie pożyczek po dwóch dekadach przerwy. W najbliższym czasie strategiczna waga Mjanmy będzie rosła wraz z osłabianiem dominującej pozycji Chin w tym kraju wskutek wzrostu zaangażowania innych partnerów. Ponadto, przy swoich ogromnych zasobach surowców mineralnych, Mjanma staje się ważnym kierunkiem inwestycji zagranicznych.

Zapoczątkowanie reform pozwoliło także na historyczny zwrot w relacjach z UE, po tym jak Unia zawiesiła w kwietniu 2012 r. wszystkie sankcje, poza embargiem na broń, na próbny okres jednego roku. Wysoki przedstawiciel UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Catherine Ashton odwiedziła Mjanmę w kwietniu 2012 r., a w listopadzie pojechał tam przewodniczący Komisji Europejskiej José Manuel Barroso. Natomiast w czerwcu podróż po kilku krajach europejskich odbyła liderka NLD Aung San Suu Kyi. Otwarte w 2012 r. Biuro UE ma zostać wkrótce podniesione do rangi Delegacji (ambasady). We wrześniu Komisja wszczęła procedurę przywrócenia Mjanmie preferencji handlowych (system GSP) zawieszonych od 1997 r., co pozwoliłoby na zwiększenie udziału UE w handlu Mjanmy z obecnych 2%. Aby wspomóc zachodzące przemiany, Unia przeznaczyła też dodatkowe 150 mln euro na pomoc rozwojową, głównie na ochronę zdrowia, edukację i rolnictwo, a także wsparcie procesu pokojowego i demokratyzacji.

Rola Polski. Niedawne doświadczenia pokojowych przemian demokratycznych i udanych reform rynkowych dają Polsce specjalną pozycję w relacjach z Mjanmą. Ofertę wsparcia demokratyzacji złożył minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski podczas wizyty w tym kraju w maju 2012 r. W efekcie polska administracja i organizacje pozarządowe przeprowadziły kilka projektów rozwojowych, w tym szkolenia dla 50 urzędników i aktywistów oraz warsztaty dziennikarskie, dowodząc, że mimo skromnego budżetu i ograniczonego doświadczenia w tym regionie Polska może odegrać dużą rolę we wspieraniu reform. Niestety, po obiecującym początku Polska ogranicza swoją pomoc dla Mjanmy, która nie została uwzględniona jako kraj priorytetowy w programach na 2013 r. ani przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, ani przez Polską Fundację Międzynarodowej Współpracy na rzecz Rozwoju „Wiedzieć Jak”, powołaną do wspierania procesów demokratyzacyjnych na świecie. Może to wynikać z ponownego przeanalizowania możliwości Polski w kontekście ograniczania budżetu pomocy dwustronnej i skupienia uwagi na krajach w sąsiedztwie UE. Prawdopodobnie też ograniczone zainteresowanie polskich firm tak odległym rynkiem, zwłaszcza w obliczu niepewnej przyszłości sankcji unijnych, mogło ostudzić początkowy entuzjazm do większego zaangażowania. Niemniej, wobec rosnącego zainteresowania Mjanmą ze strony innych krajów wyszehradzkich (Czechy, Węgry), Polska może wkrótce przemyśleć swoje możliwości działania.

Wnioski. Chociaż zakres i tempo zmian w Mjanmie są obiecujące, transformacja dopiero się zaczyna i pojawiają się nowe wyzwania. Kluczowy będzie okres przed wyborami powszechnymi w 2015 r., kiedy spory wokół zmian w konstytucji i w prawie wyborczym mogą wywołać więcej napięć między opozycją a armią. Można się spodziewać, że byli generałowie pozwolą na kontynuowanie reform, dopóki nie zostaną zagrożone ich przywileje polityczne i gospodarcze. Wobec odnowionych konfliktów etnicznych, ograniczonych możliwości zarządzania reformami i pojawiających się tarć między różnymi grupami opozycyjnymi Mjanma może potrzebować więcej wsparcia międzynarodowego, aby bez zakłóceń przejść przez ten okres.

Uwolnienie większości więźniów politycznych i duże postępy w reformach są powodami do tego, by UE całkowicie zniosła sankcje wobec Mjanmy podczas kolejnego przeglądu wspólnego stanowiska w kwietniu. Zamiast czekać na moment, kiedy przemiany będą „nieodwracalne”, Unia powinna raczej silniej zaangażować się politycznie i gospodarczo. Przyspieszając proces przywrócenia preferencji handlowych (GSP), stwarzając stabilne warunki polityczne dla inwestycji europejskich i zwiększając pomoc rozwojową, szczególnie w zakresie wsparcia procesu pokojowego i wzmacniania zdolności administracji, UE może pokazać konkretne korzyści z przemian i zachęcać do kolejnych reform. Ponadto Unia powinna podejmować dialog z innymi krajami regionu (Chiny, Indie, Japonia) na temat wsparcia transformacji.

Dla Polski zmiany w Mjanmie są dobrą okazją do zwiększenia obecności w Azji i wykazania specjalnych kompetencji w obszarze wspierania demokracji. Kontynuowanie współpracy rozwojowej pomogłoby budować pozytywny wizerunek Polski i przygotowałyby grunt pod współpracę gospodarczą w dłuższej perspektywie. W tym celu rząd może rozważyć dodanie Mjanmy do listy krajów priorytetowych polskiej pomocy, a także otworenie w Rangunie biura kontaktowego zajmującego się koordynacją projektów pomocowych i ułatwianiem kontaktów na miejscu. W interesie Polski jest także poparcie zniesienia sankcji przez UE, co mogłoby zachęcić firmy do większego zaangażowania w tym kraju. Ponadto Polska powinna zabiegać o to, by nowo powstała Europejska Fundacja na rzecz Demokracji silniej wspierała demokratyzację w Mjanmie.