



BIULETYN

Nr 92 (1068), 10 września 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Cwiiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski • Beata Wojna

Polska pomoc dla Mjanmy – czy można więcej?

Patryk Kugiel, Kinga Brudzińska

Wizyta w Polsce liderki birmańskiej opozycji Aung San Suu Kyi (11–13 września) zwraca uwagę na kluczowe wyzwania demokratyzacji Mjanmy oraz zachęca do ewaluacji polskiego zaangażowania w tym kraju. Polska, która odniosła sukces w transformacji, mogłaby w większym stopniu dzielić się swoimi doświadczeniami w zakresie m.in. sprawiedliwości okresu przejściowego, pisania konstytucji, wzmacniania społeczeństwa obywatelskiego czy reformy samorządowej. Te działania wymagałyby jednak zwiększenia nakładów finansowych, otwarcia stałego przedstawicielstwa w kraju lub znalezienia partnerów do współpracy trójstronnej.

Wyzwania do 2015 r. Po dwóch latach śmiałych reform Mjanma (daw. Birma) rozpoczyna najważniejszy etap transformacji: przygotowania do wyborów powszechnych (2015 r.). Pierwszym wyzwaniem w tym czasie są trwające konflikty z grupami etnicznymi i narastające napięcie między większością buddyjską a mniejszością muzułmańską. Zawarcie porozumienia z rebeliantami z ludu Kaczin – ostatnią z uzbrojonych grup – w maju 2013 r. budzi pewne nadzieje na zaprowadzenie trwałego pokoju. Ten zależał jednak będzie od woli wszystkich zaangażowanych stron przyjęcia rozwiązań federacyjnych lub pogłębienia decentralizacji.

Drugim wyzwaniem jest wprowadzenie zmian do konstytucji oraz przygotowanie wyborów, które powiązane są ściśle ze sprawiedliwością okresu przejściowego. Warto wspomnieć, że niektóre zapisy obowiązującej konstytucji (z 2008 r.) nie są w pełni demokratyczne. Na przykład, główną rolę w państwie nadal odgrywa armia, 25% miejsc w parlamencie zarezerwowano dla wojskowych, zachwiana jest równowaga władz z przewagą egzekutywy. Ponadto art. 59 zakazuje ubiegania się o urząd prezydenta osobom, które mają zagranicznych małżonków, co uniemożliwia liderce opozycyjnej Narodowej Ligi na rzecz Demokracji (NLD) Aung San Suu Kyi pełnienia tej funkcji. Pomimo że pojawiają się sygnały o potrzebie zmiany tego przepisu, formalne wymogi wprowadzania zmian do konstytucji (np. uzyskanie poparcia 75% członków parlamentu oraz akceptacji w referendum przez min. 50% uprawnionych wyborców) znacznie to utrudniają. Ponadto dalsze reformy na rzecz demokratyzacji hamują generałowie, którzy obawiają się poniesienia odpowiedzialności za swoje działania w przeszłości.

Co więcej, Mjanma nie odniesie sukcesu transformacji, jeśli nie dokona gruntownych reform systemowych. Chodzi tutaj m.in. o wzmocnienie roli parlamentu, zapewnienie niezależności władzy sądowniczej, profesjonalizację urzędników oraz stworzenie silnych instytucji regulacyjnych i kontrolnych. Istotne są również reforma edukacji oraz stworzenie warunków do wysokiego i tzw. włączającego wzrostu gospodarczego.

Polska pomoc dla Mjanmy. Przed 2011 r. polskie wsparcie dla Mjanmy ograniczało się do pomocy udzielanej jej uchodźcom na terenie Tajlandii przez polską placówkę w Bangkoku. Po rozpoczęciu reform jednak Polska znalazła się wśród krajów, które najszybciej zareagowały na zmiany. Polski wiceminister spraw zagranicznych, jako jeden z pierwszych przedstawicieli wysokiej rangi z UE, odwiedził Mjanmę już w 2011 r. Miesiąc po wyborach uzupełniających do parlamentu oraz zniesieniu większości sankcji unijnych wobec Mjanmy (kwiecień 2012 r.) gościł tam polski minister spraw zagranicznych. Ostatnią wizytę tak wysokiej rangi przedstawiciel RP – marszałek Senatu – złożył w październiku 2012 r. Polska zorganizowała również trzy wizyty studyjne (grudzień 2011, 2012 oraz 2013 r.) dla działaczy, parlamentarzystów oraz urzędników. Obecnie większość pomocy dla Mjanmy przekazywana jest przez powołaną w 2011 r. Fundację Solidarności Międzynarodowej (FSM). W latach 2012–2013 Fundacja dofinansowała siedem projektów realizowanych przez polskie organizacje pozarządowe, na łączną kwotę ok. 250 tys. euro – głównie w zakresie wzmacniania niezależnych mediów i szeroko pojętej edukacji obywatelskiej. W sumie w latach 2011–2013 Polska pomoc dla Mjanmy wyniosła 470 tys. euro. W najbliższych latach planuje się utrzymanie wsparcia na podobnym poziomie.

Pomimo wyraźnej woli politycznej pomocy Mjanmie, zabrakło jej na liście krajów priorytetowych w Wieloletnim programie współpracy rozwojowej na lata 2012–2015, tym samym została wykluczona z planów rocznych MSZ w 2012 i 2013 r. Wsparcie finansowe utrzymuje się zatem na niewielkim poziomie, a realizowane projekty mają ograniczony zasięg. Prawdopodobnie dzieje się tak dlatego, że: po pierwsze, ograniczony budżet pomocy rozwojowej zmusza Polskę do koncentrowania się na najbliższym (wschodnim) sąsiedztwie; po drugie, brak misji dyplomatycznej w Mjanmie sprawia, że realizacja projektów jest droższa, a Polska nie wydaje się atrakcyjnym partnerem dla rządu oraz innych donatorów; po trzecie, chociaż Polska ma „technologię” transformacji demokratycznej, nie ma za wielu ekspertów ds. Mjanmy, którzy pomogliby implementować projekty w tak różnych warunkach. Ostatecznie napływ pomocy zagranicznej oraz konkurencja z doświadczonymi graczami – jak USA, Japonia, Niemcy – mogą dodatkowo ograniczać rolę i widoczność Polski w Mjanmie.

Dzielenie się polskimi doświadczeniami. Dotychczasowa działalność w Mjanmie przekonuje, że Polska nadal powinna ją rozwijać. Chociażby dlatego, że zmiany zachodzące w Mjanmie w dużym stopniu przypominają doświadczenia Polski (np. pokojowe przejęcie władzy, sejm kontraktowy, charyzmatyczny lider opozycji). Podobieństwa sprawiają, że społeczeństwu polskiemu byłoby też łatwiej zaakceptować ewentualny wzrost nakładów pomocowych. Ponadto pomaganie biednemu, odległemu krajowi w Azji sprzyjałoby tworzeniu pozytywnego wizerunku Polski w Unii Europejskiej – jako wiarygodnego dawcy pomocy (nieskupionego wyłącznie na Wschodzie). W związku z tym, że zgodnie z polityką unijną wobec Mjanmy z lipca br. państwa członkowskie zostały wezwane do dzielenia się „europejskimi doświadczeniami i wnioskami z tranzycji politycznej i demokratyzacji”, Polska powinna wykorzystać tę szansę i dowieść swojej wartości dodanej w tym zakresie. Ponadto większe zaangażowanie polskiej pomocy rozwojowej w Mjanmie oraz wynikające z tego kontakty mogą w dłuższej perspektywie przydać się polskiemu biznesowi. Mając na uwadze presję międzynarodową na zwiększenie budżetu pomocy rozwojowej w niedalekiej przyszłości, Mjanma może okazać się dla Polski dobrym nowym kierunkiem działań.

Chociaż Polska nie jest w stanie odpowiedzieć na wszystkie problemy Mjanmy (np. ze względu na homogeniczność społeczeństwa nie ma wiedzy w zakresie rozwiązywania konfliktów etnicznych), istnieją obszary, w których jej doświadczenie może być przydatne. Jednym z nich jest wypracowanie porozumienia między demokratyczną opozycją i reżimową władzą. Interesujące w tym kontekście są porozumienia Okrągłego Stołu, umożliwiające włączenie ludzi dawnego systemu, pod pewnymi warunkami, w proces reformowania państwa. Innym cennym zasobem z tym związanym jest opracowanie nowej ustawy zasadniczej. Uchwalenie nowej konstytucji, choć zajęło sporo czasu, było możliwe, gdyż wszystkie strony stawały się coraz bardziej skłonne do kompromisu. Kolejnym pozytywnym wkładem jest polski know-how w zakresie budowy aktywnego społeczeństwa obywatelskiego, które korzysta obecnie ze sprzyjających zapisów prawnych (pozwalających m.in. na ulgi podatkowe dla darczyńców), wypracowanych mechanizmów konsultacji z rządem czy przychylności mediów. W końcu, Polska może podzielić się z Mjanmą dorobkiem reformy samorządowej, która zwiększyła rolę władz lokalnych w budowaniu systemu demokratycznego.

Wnioski. Polska odgrywa pozytywną, ale ciągle skromną rolę w demokratyzacji Mjanmy. Planowane jest kontynuowanie zaangażowania w najbliższej przyszłości. Jednakże utrzymanie finansowego wsparcia na obecnym poziomie ogranicza widoczność Polski w Mjanmie i nie przynosi wystarczających korzyści obu krajom. Istnieją natomiast argumenty za włączeniem Mjanmy do listy krajów priorytetowych polskiej pomocy i stopniowym zwiększaniem wysokości wsparcia. Doświadczenia i kontakty zdobyte dzięki dotychczasowym projektom już dziś pozwalają FSM na efektywną dystrybucję nawet dziesięciokrotnie większego budżetu. Większy budżet MSZ dla Mjanmy pomógłby z kolei Polsce stać się atrakcyjniejszym partnerem dla tamtejszego rządu i innych donatorów. Co więcej, umożliwiłby jej aktywniejsze włączenie się w trwające wspólne programowanie i podział pracy donatorów UE, i przejście głównej roli w sektorach własnej specjalności.

Dotychczasowe projekty w Mjanmie powinny być prowadzone dalej. Warto także rozważyć rozpoczęcie nowych, uzgodnionych z rządem Mjanmy programów wsparcia reform systemowych. Polska mogłaby nadal organizować warsztaty dla działaczy politycznych, przedstawicieli administracji, parlamentarzystów oraz opozycji, nie tylko z NLD, lecz także z innych grup demokratycznych. Aby jak najlepiej wykorzystać zwiększone środki, warto byłoby wyeliminować słabe strony dotychczasowego wsparcia. W pierwszej kolejności należałoby zainwestować w jakiś rodzaj stałego przedstawicielstwa w Yangunie (np. małą misję dyplomatyczną, biuro pomocowe, punkt kontaktowy FSM). Innym rozwiązaniem byłoby utworzenie instytucji wzorowanej na powstałym w Mołdawii Centrum Informacyjnym dla Władz Lokalnych, współfinansowanym przez Polskę i USA. Aby zwiększyć wiarygodność swych inicjatyw, Polska powinna zaprosić do realizacji projektów partnerów z regionu (np. Australię, Mongolię), którzy mają lepszy know-how, lub bliżej współpracować z obecnymi tam krajami wyszehradzkimi. W końcu, Polska mogłaby przekonać Radę Gubernatorów Europejskiej Fundacji na rzecz Demokracji do wpisania Mjanmy na listę priorytetów geograficznych, co stworzyłoby kolejne źródła finansowania projektów w tym kraju.