



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 90 (1532), 29 września 2017 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dynier ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

Prześladowania ludności Rohindża – wyzwania dla transformacji Mjanmy

Patryk Kugiel

Operacje armii mjanmańskiej w stanie Rakhine spowodowały exodus do sąsiedniego Bangladeszu ponad 400 tys. osób z mniejszości Rohindża. Działania te spotkały się z krytyką międzynarodową i oskarżeniami władz Mjanmy o akceptowanie „czystek etnicznych”. W ocenie wydarzeń należy jednak wziąć pod uwagę uwarunkowania polityczne i trwający proces pokojowy. Realną władzę w Mjanmie nadal sprawuje wojsko, które może wykorzystać obecny kryzys do zatrzymania trwającej od 2011 r. transformacji demokratycznej. Partnerzy zagraniczni powinni domagać się powrotu uchodźców i wspierać ich pełną reintegrację zgodnie z rekomendacjami komisji doradczej ds. Rakhine Kofiego Annana.

Wydarzenia w stanie Rakhine. Obecny kryzys humanitarny zaczął się 25 sierpnia po ataku nowo powstałej Arakańskiej Armii Ocalenia Rohindżów (ARSA) na 30 posterunków sił bezpieczeństwa, w których zginęło 12 żołnierzy birmańskich. Wojsko odpowiedziało operacją przeciw tej organizacji, którą władze kraju uznają za terrorystyczną. Wskutek tych działań doszło też do ataków na cywilów, palenia wiosek i wypędzenia części lokalnej ludności Rohindża. Do 20 września ok. 1 tys. osób zostało zabitych, a ponad 420 tys. uciekło do sąsiedniego Bangladeszu. Z uwagi na niewielką liczebność i słabe uzbrojenie ARSA nie stanowi realnego zagrożenia dla sił birmańskich. Grupa deklaruje, że walczy w obronie prześladowanej mniejszości i nie ma związków z globalnymi organizacjami dżihadystycznymi. Jej powstanie to efekt systemowej dyskryminacji liczącej ok. 1 mln ludności Rohindża, która stanowi większość społeczności muzułmańskiej w stanie Rakhine, szacowanej na ok. 40%.

Organizacje międzynarodowe oraz wysoki komisarz Narodów Zjednoczonych do spraw praw człowieka określili działania armii mianem „podręcznikowego przykładu czystek etnicznych”. Jednak weryfikacja sytuacji na miejscu jest trudna, ponieważ organizacjom humanitarnym i mediom uniemożliwiono dostęp do regionu. Rządy państw zachodnich wezwały stronę birmańską do zaprzestania ofensywy w Rakhine i przestrzegania praw człowieka. Szczególnie krytykowana jest Aung San Suu Kyi, de facto liderka cywilnych władz kraju, która długo zachowywała milczenie wobec wydarzeń w Rakhine. Zabrała głos dopiero 19 września. Z jednej strony nie potępiła działań armii i wzywała do zrozumienia sytuacji w regionie i przyczyn przemocy. Z drugiej zapowiedziała ukaranie sprawców naruszeń praw człowieka i powrót uchodźców do Mjanmy po weryfikacji, a także wyraziła ubolewanie z powodu przemocy. Jej wystąpienie zostało na Zachodzie powszechnie odebrane jako niewystarczające, a przedstawiciele ONZ, USA, Francji czy Wielkiej Brytanii zaapelowali o umożliwienie organizacjom humanitarnym dostępu do Rakhine. Niemniej w ostatnich dniach napływ uchodźców do Bangladeszu został zahamowany, a armia ograniczyła operacje.

Transformacja. Ostatnie wydarzenia i ostrożną reakcję Aung San Suu Kyi należy rozpatrywać w szerszym kontekście uwarunkowań transformacji politycznej i gospodarczej kraju. Proces demokratyzacji uruchomiony w 2011 r. doprowadził do częściowo wolnych wyborów w 2015 r. i niepełnej zmiany władzy.

Konstytucja z 2008 r., przyjęta przez wojskowych, zagwarantowała armii kontrolę nad trzema resortami siłowymi (obrony, spraw wewnętrznych i granic) oraz 25% miejsc w parlamencie, a także uniemożliwiła wybór Aung San Suu Kyi, przywódczyni opozycji, na urząd prezydenta. Opozycyjna Narodowa Liga na rzecz Demokracji (NLD) w 2015 r. odniosła zdecydowane zwycięstwo wyborcze i zaproponowała na prezydenta Htin Kyaw – bliskiego współpracownika Aung San Suu Kyi. Ona sama objęła kilka ministerstw, w tym spraw zagranicznych, i nowo powstałe stanowisko radcy państwowego, obchodząc w ten sposób ograniczenia konstytucyjne.

Zmiany polityczne umożliwiły też otwarcie Mjanmy na współpracę gospodarczą z innymi państwami, liberalizację gospodarki i szybszy rozwój kraju. Według Azjatyckiego Banku Rozwoju PKB wzrósł o 6,4% w 2016 r. i ma wzrosnąć w bieżącym roku do 7,7%, a w 2018 r. – do 8%. Zdjęcie sankcji gospodarczych spowodowało dynamiczny napływ zagranicznych inwestycji (3,3 mld dol. w 2016 r.). Wolność polityczna i rozwój gospodarczy kraju przyczyniły się też do wystąpienia niekorzystnych zjawisk społecznych, jak wzmocnienie nacjonalizmu buddyjskiego i napięć w związku z rosnącymi nierównościami ekonomicznymi. Od 2012 r. w kilku regionach kraju doszło do walk międzyreligijnych, w których mniejszość muzułmańska często odgrywała rolę wewnętrznego wroga. Niechęć większości Birmańczyków do Rohindzów, postrzeganych jako nielegalni imigranci z Bangladeszu, stanowi też ważne ograniczenie działań władz.

Proces pokojowy. Priorytetem Aung San Suu Kyi po wyborach było zakończenie ponad 70-letniego konfliktu z mniejszościami etnicznymi i zaprowadzenie pokoju. Jeszcze poprzedni rząd doprowadził do podpisania 15 października 2015 r. narodowego zawieszenia broni (NCA) z ośmioma spośród 21 zbrojnych grup etnicznych. Aung San Suu Kyi kontynuowała ten proces, doprowadzając do pierwszego kongresu pokojowego (tzw. Panglong-21) w sierpniu 2016 r. z udziałem większości grup mniejszościowych. W maju 2017 r. odbył się drugi kongres, w którym udział wzięło 15 grup. Udało się wypracować „37 zasad” zakładających m.in. zgodę na federalizację kraju w zamian za odstąpienie mniejszości od secesji. Jednak wybuchające regularnie walki z niektórymi grupami i niechęć większości organizacji etnicznych (w tym największego sojuszu Wa) do podpisania NCA z rządem wskazują na wątpliwość procesu pokojowego i jego niepewny efekt.

Częścią działań na rzecz narodowego pojednania były kroki w kierunku uregulowania statusu ludu Rohindza. W maju 2016 r. Aung San Suu Kyi powołała centralny komitet ds. zaprowadzenia pokoju, stabilności i rozwoju w Rakhine. We wrześniu 2016 r. prace zaczęła międzynarodowa komisja doradcza ds. Rakhine pod przewodnictwem Kofiego Annana, byłego sekretarza generalnego ONZ. 23 sierpnia br. – dwa dni przed wybuchem kryzysu – komisja przedstawiła końcowy raport. Rekomendacje wychodziły naprzeciw oczekiwaniom mniejszości, m.in. dotyczących poprawy dostępu do edukacji i służby zdrowia, podziału dochodów z surowców i zmiany ustawy o obywatelstwie z 1982 r., która de facto odbiera Rohindzom możliwość legalizacji ich statusu w kraju. Chociaż rząd Mjanmy zapowiadał wdrożenie tych propozycji, negatywnie odniosła się do nich armia. Pod koniec września br. rząd powołał specjalny komitet pod przewodnictwem ministra ds. opieki społecznej, pomocy i przesiedleń, który ma nadzorować wdrażanie rekomendacji komisji doradczej.

Ocena i perspektywy. Wydarzenia w Rakhine wskazują, że nadal armia sprawuje pełnię władzy w kraju i to w jej gestii leży zakończenie działań zbrojnych. Wypędzenie Rohindzów może mieć związek z niechęcią wojska do wdrażania planu komisji doradczej, w tym nadania im praw obywatelskich. W grę mogą także wchodzić interesy ekonomiczne armii w Rakhine, w tym podział zysków z eksploatacji złóż gazu i otwartego w 2017 r. ropociągu do Chin. Konflikt w Rakhine jest armii potrzebny do potwierdzenia jej pozycji w państwie i wywarcia presji na inne grupy etniczne uczestniczące w procesie pokojowym.

Ostrożną reakcją Aung San Suu Kyi można rozumieć jako część taktycznej gry, jaką prowadzi ona z armią. Jej pojednawcze słowa wobec społeczności międzynarodowej miały na celu utrzymanie poparcia zagranicznych partnerów dla transformacji. Jednoznaczne potępienie działań wojska i opowiedzenie się po stronie Rohindzów groziłoby otwartym konfliktem z armią i utratą akceptacji społecznej. Taka postawa, choć moralnie słuszna, odebrałaby liderce NLD wpływ na sytuację w kraju i byłaby ryzykowna politycznie.

Zagraniczni partnerzy Mjanmy znaleźli się w trudnej sytuacji wyboru między presją na władze kraju w celu ochrony praw człowieka a ryzykiem osłabienia cywilnych władz względem armii. Zbytni nacisk groziłby destabilizacją kraju, zatrzymaniem demokratyzacji i przerwaniem procesu pokojowego. Nie rozwiązałyby także problemów mniejszości Rohindza, która, poddana represjom, mogłaby ulegać radykalizacji i wpływom terroryzmu islamistycznego.

Obecnie, kiedy ostra faza kryzysu jest zakończona, społeczność międzynarodowa powinna domagać się umożliwienia organizacjom humanitarnym i zagranicznym obserwatorom dostępu do Rakhine, szybkiego powrotu uchodźców i ich reintegracji. Głównym wyzwaniem pozostanie przekonanie armii do realizacji rekomendacji komisji doradczej, które regulowałyby status Rohindzów i dały podstawy do ich pojednania z lokalną większością. Partnerzy zachodni, w tym UE, mogą wesprzeć ten proces, kierując do Rakhine dodatkową pomoc rozwojową i kontynuując inwestycje w Mjanmie.