POLSKA A AZJA WSCHODNIA

Krzysztof Szumski

PRZEŁOMOWY ROK 2011 W BIRMIE: DEMOKRATYCZNE PRZEMIANY W KONTEKŚCIE MIĘDZYNARODOWYM (W TYM STOSUNKI Z POLSKĄ)¹

Odzyskanie niepodległości i początki nowego państwa

Niepodległość Birmy, odzyskana w 1948 r. po ponad stu latach kolonialnej niewoli brytyjskiej, rodziła się równie dramatycznie jak jej utrata w XIX w. w wyniku kolejnych trzech przegranych wojen z europejskim mocarstwem, które do II wojny światowej było wręcz światowym supermocarstwem. Właśnie u jej końca grupa młodych patriotów, która podczas tej wojny podejmowała wysiłki odbudowy państwowości pod patronatem militarystycznej Japonii, wykorzystała powojenne osłabienie imperium brytyjskiego. Próbowало ono bez powodzenia odzyskać kontrolę nad swą dawną kolonią, jednak w obliczu sił zbrojnych zorganizowanych wcześniej przez generała Aung Sana w ramach marionetkowego reżimu podporządkowanego Japonii, jak też potencjału organizacyjnego zbudowanego przez patriotów Brytyjczycy podjęli trudne negocjacje i ostatecznie przyznali Birmie niepodległość.

¹ W tekście tym autor korzystał zarówno z bezpośredniej znajomości tego kraju oraz spraw azjatyckich, jak i z różnych materiałów informacyjnych dostępnych ekspertom, a nie tylko z publikacji naukowych podawanych w przypisach. Autor był m.in. ambasadorem RP w Związku Myanmy/Birmańskim (1993–1997), rezydującym w Bangkoku, oraz wieloletnim dyrektorem Departamentu Azji i Pacyfiku Ministerstwa Spraw Zagranicznych, a sprawy Birmy śledzi nadal na bieżąco. Czytelnikom zainteresowanym Birmą polecamy lekturę książki Bogdana Góralczyka *Złota ziemia roni łzy: esej birmański*, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2010 (Redakcja).

Zanim to jednak nastąpiło (4 stycznia, nad ranem, zgodnie z rekomendacjami najwybitniejszych astrologów), zamordowany został Aung San, twórca nowego, odrodzonego państwa i aktualny premier rządu działającego jeszcze pod zwierzchnictwem brytyjskim. Zamachowiec, w nie do końca wyjaśnionych okolicznościach, podczas posiedzenia tego rządu 19 lipca 1947 r. zabił także sześciu ministrów².

Dramat ten wstrząsnął państwem, które jeszcze przed formalnym powstaniem straciło swojego architekta i przywódcę. Nowe państwo przybrało jako formę ustrojową wielopartyjną demokrację parlamentarną. Przy rozmaitych ograniczeniach wynikających ze specyfiki lokalnej funkcjonowała ona bez większych zakłóceń przez najbliższe kilkanaście lat. Na czele rządu stał premier U Nu, gorliwy buddysta. Birma zaś w latach 50. stała się jednym z założycieli ruchu niezaangażowanych państw zachowujących neutralność w zaostrzającej się konfrontacji dwóch bloków polityczno-militarnych: jednego pod przywództwem Waszyngtonu, a drugiego – Moskwy.

Niezależnie od poważnych zniszczeń wojennych Birma stanęła jednak natychmiast przed groźbą wojny domowej, rozniecanej początkowo przez komunistów, a później przez mniejszości etniczne. Niejednokrotnie miały one własne tradycje państwowości, pod rządami brytyjskimi korzystały z różnych przywilejów, ich terytoria zaś obejmowały łącznie ponad połowę powierzchni kraju. Mniejszości te nie były usatysfakcjonowane stanem realizacji wcześniejszych porozumień o ich roli w nowym państwie zdominowanym przez Birmańczyków³. Na domiar złego do Birmy wycofały się po przegranej wojnie domowej (1947–1949) resztki wojsk chińskiego rządu narodowego. W 1949 r. oceniano ich liczebność na około 16 tys., a wspierały je rząd narodowy, który uciekł przed komunistami na Tajwan, oraz Stany Zjednoczone. Siły te próbowały destabilizować sytuację w nowo proklamowanej Chińskiej Republice Ludowej, atakując z południa chińską prowincję Yunnan. W pogoni za nimi wojska ChRL zapuszczały się do Birmy. W końcu po kilku latach większość sił narodowych ewakuowano na Tajwan, reszta została rozbita przez wojska chińskie wspierane przez siły birmańskie. Bezpośrednim efektem obecności obcych wojsk w północnej Birmie był dramatyczny wzrost upraw i handlu opium, i tak tradycyjnie obecnych na tych terenach, gdyż w ten sposób chińscy generałowie zdobywali dodatkowe fundusze⁴.

Mimo pewnych sukcesów militarnych – w tym odsunięcia bezpośredniego zagrożenia stolicy ze strony zbuntowanych mniejszości, jak też osłabienia rodzimych

² Zob. szkic biograficzny poświęcony Aung Sanowi: Krzysztof Gawlikowski, *General Aung San – twórca niepodległości Birmy*, „Azja-Pacyfik” 2010, t. 13, s. 44–64.

³ Tzw. traktat z Panglong z 12 lutego 1947 r.

⁴ David I. Steinberg, *Burma/Myanmar. What Everyone Needs to Know*, Oxford University Press, New York 2009, s. 45–46, 54.

komunistów – młode państwo nadal borykało się z wyzwaniami. Najpoważniejszym z nich stała się trudna sytuacja gospodarcza, spowodowana m.in. przez spadek na rynkach światowych cen ryżu, głównego towaru eksportowego ówczesnej Birmy. Rząd pod naciskiem społecznym uciekał się do drukowania pieniędzy, co nakręcało inflację. Niezadowolenie społeczne rosło, a równocześnie spadały zdolności rządu do efektywnego rządzenia oraz w konsekwencji – jego autorytet. W latach 1958–1960 dzięki zaangażowaniu wojska osiągnięto okresowo pewien postęp w normalizowaniu sytuacji wewnętrznej.

Armia (Tatmadaw) przejmuje władzę

Od czasów zabiegów o niepodległość przy kluczowym udziale wojska zajmowało ono w Birmie szczególnie eksponowaną pozycję. To prawdopodobnie jego początkowe sukcesy w porządkowaniu kraju były jednym z czynników, który skłonił generała Ne Wina, człowieka z najbliższego otoczenia Aung Sana, do przeprowadzenia wojskowego zamachu stanu 2 marca 1962 r.

Z przeciwnikami zamachu, głównie studentami, rozprawiono się brutalnie. Birma weszła na drogę budowy socjalizmu (zresztą rozumianego bardzo specyficznie i określanego jako socjalizm buddyjski), co odpowiadało oczekiwaniom społecznym i było uważane za zgodne z postępem i ogólną tendencją na świecie. Równocześnie starano się maksymalnie izolować kraj od świata zewnętrznego, licząc, że uchroni go to przed wciągnięciem w konflikty komunistycznego Wschodu z kapitalistycznym Zachodem. Dodajmy, że w Azji, po sąsiedzku, toczyły się wojny indochińskie (1945–1975) oraz wcześniej wojna koreańska (1950–1953).

Tworzenie podstaw gospodarki socjalistycznej było zarazem wymarzoną okazją do rozprawienia się ze znienawidzonymi Hindusami, którzy przybyli wraz z Brytyjczykami jako robotnicy rolni lub niżsi urzędnicy kolonialni, a później opanowali bankowość i obrót ziemią⁵. Sporo z nich było muzułmanami, co dodatkowo utrudniało relacje z Birmańczykami – gorliwymi buddystami, a armia otwarcie występowała jako „siła narodowa”.

Nowe porządki dotknęły także Chińczyków, licznie legalnie i nielegalnie osiedlających się w kraju i tradycyjnie przejmujących wpływy w handlu. W roku 1967 przybrało to charakter pogromów tolerowanych przez władze. Bezpośrednim ich powodem były próby wprowadzania do Birmy przez przybyszów haseł maoistowskiej „rewolucji kulturalnej”, ale u podstaw reakcji Birmańczyków leżała zakorzeniona od dawna niechęć do sprytnych i bezwzględnych sąsiadów⁶. Bezpo-

⁵ D.I. Steinberg, *Burma/Myanmar...*, s. 29–30.

⁶ Ibidem, s. 50.

średnio po zamieszkach antychińskich – niezależnie od oficjalnych protestów dyplomatycznych – gwałtownie wzrosła pomoc Pekinu dla birmańskiej partyzantki komunistycznej, a regularne jednostki chińskie zaczęły przenikać na tereny birmańskiego pogranicza. Zawzięte walki na pograniczu trwały zwłaszcza w latach 1968–1971⁷. Nie służyło to gospodarce, wprost przeciwnie – pogłębiało trudności. Następane lata, mimo częściowej gospodarczej liberalizacji i prywatyzacji (od 1987 r. pozwolono na działania dużych firm prywatnych), nie przyniosły znaczącej poprawy sytuacji. W Birmie brakowało wszystkiego, nawet ryżu i oleju będących podstawą miejscowej kuchni. niesprawność zarządzania gospodarką przez państwo stała się oczywista.

W 1988 r. ponowne napięcia i zamieszki na dużą skalę zmusiły do usunięcia się w cień generała Ne Wina, który jednak zachował znaczne wpływy. Na fali masowych protestów społecznych rozwinęły się różne siły i partie opozycyjne. Demokratyczne zamieszanie było tym większe, że zaczęły się formować aż trzy konkurencyjne ośrodki nowych władz, które chciały zastąpić dotychczasową dyktaturę wojskowo-partyjną. Ostatecznie 18 września 1988 r. doszło do nowego zamachu wojskowego. Nowe władze wojskowe – SLORC (State Law and Order Restoration Council) – szybko i bezwzględnie zaprowadziły porządek, ale kontynuowały działania liberalizacyjne w gospodarce, ponadto zapowiedziały wolne i demokratyczne wybory. Zezwalały także na działanie nadal istniejących partii politycznych, choć wysuwały one własnych reprezentantów.

Niektórzy obserwatorzy uznali, że ta liberalizacja gospodarcza nastąpiła pod naciskiem Japonii, głównego dawcy pomocy i kraju, wobec którego niektórzy starsi dowódcy wojskowi, członkowie junty, żywili sentyment⁸. Kilka dni po zamachu, w związku z ogólnym okresowym osłabieniem kontroli ze strony władz, powstała nowa partia polityczna o prodemokratycznym obliczu – Narodowa Liga na rzecz Demokracji (National League for Democracy – NLD), we władzach której, obok różnych polityków i wojskowych odsuniętych przez generała Ne Wina, znalazła się córka generała Aung Sana, pani Aung San Suu Kyi (czytaj Su-dzi). Przyjechała ona do Birmy po długim pobycie w Wielkiej Brytanii (gdzie założyła rodzinę), aby zaopiekować się chorą matką, ale przyjęła propozycję zaangażowania się politycznego i szybko stała się główną postacią nowej partii. Wzięła udział w początkowym etapie kampanii wyborczej, później jednak władze junty, zaniepokojone jej rosnącą popularnością, zatrzymały ją w areszcie domowym.

⁷ Thant Myint U, *The River of Lost Footsteps. A Personal History of Burma*, Farrar, Straus and Giroux, New York 2008, s. 305–307.

⁸ Grzegorz Torzecki, *Birma – królowie i generalowie*, Wydawnictwo Albatros, Warszawa 2009, s. 232–233.

Wybory, które odbyły się 27 maja 1990 r., przebiegały w miarę normalnie i wbrew oczekiwaniom wojskowych przyniosły pełny sukces NLD, która zdobyła 59,87% głosów i 80% miejsc w parlamencie, popierana zaś przez wojskowych Narodowa Partia Jedności (National Unity Party) poniosła klęskę, zajmując dopiero trzecie miejsce w kraju – uzyskała 25,12% głosów i tylko 10 miejsc w parlamencie⁹. Wojskowi nie uznali wyników wyborów, argumentując, że było zbyt wiele nieprawidłowości, a komisja wyborcza nie stanęła na wysokości zadania. Birma weszła w nowy okres – z jednej strony niepodzielnej władzy wojskowych, z drugiej walki sił demokratycznych o zmianę tego stanu rzeczy.

Warto przypomnieć, że w początkowym okresie istnienia nowego państwa birmańskiego jego kontakty z Polską były ograniczone. Stosunki dyplomatyczne nawiązano dopiero 9 listopada 1955 r., a 1 sierpnia 1956 r. rozpoczęła pracę polska ambasada w Rangunie. Ze strony birmańskiej w Polsce akredytowany był ambasador najpierw z Moskwy, a potem z Pragi. Mimo dobrego początku stosunków, zaktywizowanych m.in. wymianą wizyt premierów (premier birmański w Polsce w 1955 r., a polski w Birmie w 1957 r.), relacje polsko-birmańskie zaczęły wyraźnie słabnąć, przede wszystkim z powodu stopniowego zamykania się Birmy na świat. Wyrazem tego był m.in. późniejszy brak rezydującego ambasadora również ze strony polskiej i akredytowanie kolejno w Rangunie naszych ambasadorów z Phnom Penh i Dakki, a od 1 sierpnia 1981 r. zawieszenie działalności ambasady w Rangunie. Kontakty ograniczono wtedy do minimum¹⁰.

Dziwna dyktatura wojskowa

Okres po nieuznanych wyborach w 1990 r. to czas pełnego zawłaszczenia państwa przez wojskowych. Dotyczyło to także gospodarki. Wprawdzie starano się wykorzystywać mechanizmy rynkowe, ale wszystkie ważniejsze projekty i inwestycje krajowe lub z udziałem firm zagranicznych musiały być w praktyce realizowane z udziałem firm wojskowych lub związanych z wojskiem. W ramach „polityki narodowej” zmieniono wiele nazw z epoki kolonialnej, w tym nazwę państwa Birma na Mjanma (ang. Myanmar) oraz stolicy Rangun na Yangon.

W sferze politycznej i swobód obywatelskich wojskowi rozprawiali się ze wszystkimi przejawami sprzeciwu, czego dramatycznym przykładem było przetrzymywanie pani Aung San Suu Kyi w areszcie domowym przez większość tego okresu. Jej partia jednak, choć w ograniczonej skali, mogła legalnie działać, a ona

⁹ D.I. Steinberg, *Burma/Myanmar...*, s. 91–92.

¹⁰ *Stosunki dyplomatyczne Polski 1944–1982 r.*, *Informator*, t. 4, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 1984.

sama zachowała życie, co było rzadkim zjawiskiem w azjatyckich dyktaturach. Zachód bojkotował juntę birmańską i zastosował wobec niej rozmaite sankcje, co ona jednak lekceważyła, mogąc rozwijać współpracę z sąsiednimi państwami azjatyckimi, zwłaszcza z Chinami. Poparcie Zachodu dla sił demokratycznych w Birmie miało różne formy, m.in. przyznano Aung San Suu Kyi pokojową Nagrodę Nobla w 1991 r. oraz wiele innych wyróżnień jak Nagroda Sacharowa Parlamentu Europejskiego. Równocześnie zachodnia polityka sankcji i nacisków nasilała się w miarę przedłużania i okresowego zaostrzania się rządów junty. Choć formalnie głucha na naciski z zewnątrz, junta kilka razy próbowała poprawić relacje z Zachodem, ale brakowało w tym konsekwencji.

Między innymi w 1997 r. zmieniono nazwę głównego organu junty – Państwowa Rada Przywrócenia Prawa i Porządku (SLORC) stała się bardziej strawną dla zagranicy Państwową Radą Pokoju i Rozwoju (State Peace and Development Council – SPDC), podobno po konsultacji z amerykańskimi specjalistami od PR. Wymieniono także, poza czterema głównymi wojskowymi, wszystkich członków tego organu, w tym najbardziej skorumpowanych i nienawidzonych¹¹. Działania te były inspirowane chęcią poprawy relacji z międzynarodowym otoczeniem, ale nie przyniosły widocznych efektów. W 2002 r. generał Khin Nyunt, potężny szef wywiadu wojskowego, podjął próbę nawiązania lepszych kontaktów z USA, zwłaszcza na płaszczyźnie współpracy w zwalczaniu uprawy roślin służących do produkcji narkotyków i handlu narkotykami w regionie. Jego sztab opracował także pewne koncepcje porozumienia z opozycją i przywracania demokracji. Zmiana administracji w USA na republikańską przerwała kontakty i uniemożliwiła ten zamiar. Sprawę wykorzystano później do atakowania jej inicjatora w wewnętrznych rozgrywkach w juncie. Został on, po krótkim okresie sprawowania funkcji premiera w latach 2003–2004, oskarżony o tolerowanie korupcji wśród pracowników wywiadu, zdjęty ze stanowiska, skazany w procesie sądowym i osadzony w areszcie domowym, wielu jego współpracowników zaś zgładzono. Kontakty junty z partnerami zagranicznymi stały się jeszcze trudniejsze i sporadyczne.

Wojskowi, izolowani na zewnątrz i napotykający w kraju niechęć dość szerokich kręgów społeczeństwa, czuli się jednak w pewnym sensie zobligowani złożonymi obietnicami nowych wyborów do zaproponowania narodowi jakichś rozwiązań politycznych.

Od 1993 r. pracowała tzw. Konwencja Narodowa, mająca na celu przygotowanie nowej konstytucji. Tempo jej prac było wolne – wielokrotnie zawieszała je i wznawiała – a skład mało reprezentatywny (w 1995 r. wycofali się z niej nieliczni przedstawiciele NLD). Nowa konstytucja według wojskowych miała zapewnić krajowi „stabilizację i rozwój”, co w praktyce wyraziło się w rozbudowanych,

¹¹ D.I. Steinberg, *Burma/Myanmar...*, s. 82–83.

praktycznie decydujących uprawnieniach sił zbrojnych i ich okazałej reprezentacji we wszystkich organach władzy, w tym jednej czwartej miejsc w każdej z obu izb parlamentu, na co opozycja nie chciała się zgodzić. Konstytucję tę ostatecznie zatwierdzono w referendum 10 maja 2008 r. Jego warunki i termin (bezpośrednio po dewastującym kraj cyklonie Nargis), podobnie zresztą jak sama konstytucja, zostały poddane zdecydowanej krytyce opinii międzynarodowej, a wynik referendum – ponad 92% poparcia – porównany do najgorszych wzorów autorytarnych. Władze wojskowe na mocy nowej konstytucji zapowiedziały wybory w 2010 r. Ich perspektywy nie wyglądały jednak dobrze. Bezwzględnie stłumiono pokojowy protest mnichów buddyjskich w 2007 r. (tzw. szafranową rewolucję) mimo szacunku, jakim tradycyjnie darzony jest kler buddyjski w Mjanmie. W maju 2009 r. ikona demokratycznej opozycji Aung San Suu Kyi została aresztowana pod zarzutami naruszenia warunków aresztu domowego – prawdopodobnie miała wówczas miejsce prowokacja przeciwko niej zainspirowana przez służby specjalne¹² – a w sierpniu skazana na trzy lata więzienia. Szef junty Than Shwe natychmiast zamienił jednak ten wyrok na kolejne 18 miesięcy aresztu domowego.

Potwierdziło to, że wojskowi chcieli mieć pewność, że „Pani” (Lady), jak powszechnie nazywana jest w Birmie Aung San Suu Kyi, nie weźmie aktywnego udziału w wyborach. Jej partia NLD wobec niespełnienia przez SPDC oczekiwanych warunków – m.in. uwolnienia więźniów politycznych, międzynarodowego nadzoru nad wyborami – postanowiła w nich nie uczestniczyć i w konsekwencji została zdelegalizowana. Część działaczy nie zaakceptowała tego stanowiska i zapowiedziała udział w wyborach pod nazwą Narodowa Siła Demokratyczna. Pesymistyczne były też wnioski z wizyty w Birmie w lipcu 2009 r. sekretarza generalnego ONZ Ban Ki-moona, który mimo dwóch rozmów z szefem junty generałem Than Shwe, nie mógł się zobaczyć z uwięzioną noblistką, a zapewnienia wojskowych, że wybory będą „uczciwe”, nie budziły zaufania. Wydarzeniem o pozytywnych konotacjach była wizyta premiera Thein Seina w Nowym Jorku na sesji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych we wrześniu 2009 r. Była to pierwsza wizyta przedstawiciela Birmy na tym szczeblu w siedzibie ONZ od 15 lat, co pokazuje stopień samoizolacji państwa. Premier w ostrożnym i wyważonym wystąpieniu zapowiedział m.in. wolne i uczciwe wybory oraz zwolnienie więźniów politycznych, którzy będą mogli brać udział w wyborach. Rozmowa sekretarza generalnego z premierem była okazją do ponownego przedstawienia oczekiwań społeczności międzynarodowej wobec Birmy.

Kampania wyborcza mocno faworyzowała rządową Partię Związku Solidarności i Rozwoju (Union Solidarity and Development Party – USDP), inne partie miały niewielkie możliwości działania. Same wybory 7 listopada 2010 r. przebie-

¹² Peter Popham, *The Lady and the Peacock*, Experiment, London 2012, s. 380–384.

gały spokojnie, choć przy znacznej obecności wojska i policji. Frekwencja była dość wysoka, oceniana w zależności od źródła na od 60% do 77%. Spodziewany sukces osiągnęła rządowa USDP – ponad 80% głosów, do dwóch izb parlamentu dostała się jednak także pewna liczba przedstawicieli partii uważanych za opozycyjne, w tym opozycyjnie nastawieni przedstawiciele mniejszości narodowych. Kilka dni później zakończono areszt domowy Aung San Suu Kyi. Birma weszła w nowy etap swojej burzliwej historii.

W omawianym okresie oficjalne kontakty polsko-birmańskie były bardzo ograniczone. W Birmie akredytowany był polski ambasador z Bangkoku, a w Warszawie birmański z Berlina. Pod koniec lat 80. zawarto jednak dwa największe kontrakty handlowe między oboma krajami. Dzięki aktywnej i profesjonalnej pracy jednego z polskich handlowców (zresztą byłego oficera wywiadu wojskowego) doszło do sprzedaży do Birmy w dwóch partiach znacznej liczby polskich helikopterów Sokół i Mi-2 z zakładów w Świdniku. Dostawy odbywały się na przełomie lat 80. i 90., czyli w okresie polskiej zmiany systemowej, za zgodą premiów – początkowo Mieczysława Rakowskiego, a potem Tadeusza Mazowieckiego. Polski sprzęt oceniono bardzo wysoko, na tyle, że używano go również jako środków transportu dla kierownictwa kraju. Kontrakt wzbudził protesty opozycyjnych działaczy birmańskich przebywających za granicą oraz niektórych państw zachodnich, zwłaszcza Wielkiej Brytanii, dawnej potęgi kolonialnej. Pod jej naciskiem oraz w warunkach naszych zabiegów o przyjęcie do UE i NATO dalsze transakcje sprzedaży helikopterów zostały wstrzymane, a strona polska dostarczała tylko części zamienne. Warto wspomnieć, że tym czasie Wielka Brytania dostarczała Mjanmie uzbrojenie za pośrednictwem jednego z państw ASEAN. Przemiany ustrojowe zachodzące w Polsce spowodowały zbliżenie części elit demokratycznych obu krajów. Pokojowa Nagroda Nobla dla Aung San Suu Kyi korespondowała z nagrodą dla Lecha Wałęsy i budziła wzajemne zainteresowanie odległych krajów.

W latach 1998–1999 w polskim Ministerstwie Spraw Zagranicznych, w departamencie zajmującym się problematyką azjatycką, prowadzone były prace nad inicjatywą, która miała pozwolić na odblokowanie kryzysu politycznego w Birmie. W kontakcie z umiarkowanymi opozycjonistami birmańskimi i na podstawie polskich doświadczeń Okrągłego Stołu przygotowano plan działania mający stworzyć możliwość podjęcia rozmów między opozycją a wojskowymi (autor, w tym czasie dyrektor właściwego departamentu MSZ, był w tę inicjatywę bezpośrednio zaangażowany i współpracował w tej sprawie z ówczesnym wiceministrem spraw zagranicznych Radosławem Sikorskim; inicjatywą interesowali się też minister Bronisław Geremek oraz prezydent Aleksander Kwaśniewski). Formalnie na zaproszenie Towarzystwa Azji i Pacyfiku (kierowanego wówczas przez Krzysztofa Gawlikowskiego) w 1997 r. przyjechał do Polski doktor Sein Win, premier rzą-

du birmańskiego na uchodźstwie (National Coalition Government of the Union of Burma – NCGUB) z biurem w Waszyngtonie, związany z NLD. Podkreślał on wielokrotnie, że nie jest to w istocie rząd na uchodźstwie, gdyż kontroluje do pewnego stopnia rozmaite tereny popierających go mniejszości etnicznych, w tym Kaczinów, i ma tam swoje bazy. Premier odbył nieoficjalne rozmowy w Kancelarii Prezydenta (za prezydentury Lecha Wałęsy), w Sejmie oraz w MSZ. Deklarował wszędzie, że jest gotów, wraz z NLD, podjąć negocjacje z juntą wojskową w celu rozwiązania kryzysu narodowego. Wspomnieć można, że opozycja nie uznawała zmiany nazwy kraju przez juntę i nadal posługiwała się nazwą Birma. W 1998 r. prezydent Kwaśniewski podczas wizyty w Malezji zadeklarował, że Polska byłaby gotowa gościć u siebie taki „okrągły stół birmański”, udostępniając ten historyczny polski mebel. Kancelaria Prezydenta podjęła później konsultacje drogami dyplomatycznymi z władzami niektórych państw azjatyckich, oferując swoje dobre usługi na rzecz rozwiązania kryzysu birmańskiego. Ostatecznie, mając na uwadze niekorzystny rozwój sytuacji w Birmie i uwarunkowania międzynarodowe, w tym niechętny stosunek państw azjatyckich do „mieszania się Polski w sprawy tego regionu”, minister Bronisław Geremek polecił wstrzymanie prac nad tą inicjatywą. Później już tylko Lech Wałęsa jako laureat pokojowej Nagrody Nobla kontaktował się kilkakrotnie, lub podejmował próby takich kontaktów, z Aung San Suu Kyi, laureatką tej samej nagrody. Rezultaty bywały rozmaite, lecz w ten sposób Polska nadal okazywała zainteresowanie losem Birmańczyków i wyrażała poparcie dla sił demokratycznych w Birmie.

Przyjęcie Polski do UE w 2004 r. spowodowało zastosowanie unijnych sankcji i politykę ograniczenia kontaktów z Mjanmą, co w praktyce zamroziło wszelkie oficjalne relacje. W reakcji na wydarzenia z sierpnia i września 2007 r. (szafranova rewolucja) Polska przedstawiła władzom Mjanmy zaniepokojenie brutalnym stłumieniem pokojowych protestów i wezwała do procesu pojednania narodowego. Nasilono też kontakty z przedstawicielami opozycji birmańskiej, a rząd polski realizował ograniczoną pomoc humanitarną dla uchodźców birmańskich w Tajlandii. Po tragicznych skutkach cyklonu Nargis, który w 2008 r. nawiedził Birmę, prezydent Lech Kaczyński wystosował depechę kondolencyjną do głowy państwa, przewodniczącego SPDC generała Than Shwe, a rząd przekazał skromną sumę 0,5 mln złotych na działania UNICEF w Mjanmie.

Sytuacja Birmy/Mjanmy pod koniec 2010 roku

Mjanma zajmuje dość rozległe terytorium 677 tys. km², większe niż Francja i kraje Beneluksu razem wzięte i nieco mniejsze od Teksasu. Terytorium to zamieszkuje według szacunków 58–62 mln ludzi. Kraj ma bogate zasoby naturalne, nie do końca zbadane, ale obejmujące z pewnością ropę, gaz, węgiel, antymon, chrom, nikiel, platynę, miedź, złoto, ołów, cynk, srebro, tungsten oraz kamienie szlachetne i półszlachetne – tu słynie z rubinów, szafirów i jadeitu. Znany też jest z żyznych ziem, w tym olbrzymiego potencjału produkcji ryżu w delcie rzeki Irawadi i jeszcze niezniszczonych lasów tropikalnych, w tym cennych drzew tekowych. Liczne i obfite w wodę rzeki stanowią duży potencjał energetyczny. Mjanma leży w ważnym strategicznie miejscu – między azjatyckimi potęgami Chinami i Indiami, a także graniczy z Tajlandią będącą przedmiotem zawziętej rywalizacji Chin i USA.

Mimo tego strategicznie ważnego położenia i wspomnianych atutów Mjanma była uważana za pariasa społeczności międzynarodowej. Decydowały o tym nie tylko bojkot Zachodu, ale i jeden z najniższych na świecie dochodów na głowę ludności – około 1200 dolarów z uwzględnieniem współczynnika realnej siły nabywczej – PPP¹³. Ponadto Birma miała jeden z najniższych wskaźników, jeżeli chodzi o procent PKB przeznaczany na ochronę zdrowia ludności (od 0,5% do 1%), oraz wiele innych równie dramatycznie niskich wskaźników dotyczących stopnia rozwoju. Można tu wymienić wysoką śmiertelność niemowląt – 79 na 1000 urodzeń, niską średnią długość życia – około 60 lat, szerzące się choroby, takie jak: malaria, gruźlica i HIV/AIDS. W różnych klasyfikacjach państw świata Birma zajmowała nieodmiennie dramatycznie niską pozycję, choć można się zgodzić, że nie zawsze była ona ustalana w pełni obiektywnie. Zajmowała np. 14. miejsce wśród 20 najbardziej niestabilnych państw świata (według The Fund for Peace), 17. miejsce, jeżeli chodzi o słabość państw, na 141 sklasyfikowanych przez Brookings Institution, 163. miejsce na 164, jeżeli chodzi o wolność prasy według World Press Freedom Index, i 163. miejsce na 167 krajów sklasyfikowanych przez Economist Intelligence Unit w ramach Democracy Index za rok 2008¹⁴. Na wizerunku kraju ciążyła też korupcja, jedna z największych na świecie, która rozszerzyła się po przejęciu całości władzy przez wojsko w 1988 r. i według Corruption Perceptions Index plasowała pod tym względem Mjanmę na 180. miejscu na 183 sklasyfikowane państwa. Zasadnicze znaczenie, szczególnie dla państw zachodnich, miał jednak fakt, że od 1962 r. kraj pozostawał po kontrolą wojska, która przybierała często ostre formy, jeżeli chodzi o ograniczanie demokracji i łamanie praw człowieka. Trudno jednak zapomnieć, że w przeszłości nawet o wiele brutalniejsze dyktatury

¹³ *South East Asia Regional Handbook*, NATO HQ Situation Centre, czerwiec 2010, s. 24.

¹⁴ D.I. Steinberg, *Burma/Myanmar...*, s. 167–169.

– byle prozachodnie i antykomunistyczne – Zachód tolerował. Wygasanie zimnej wojny zaczęło zmieniać ten stan.

Sytuacja w Birnie pozostawała jednak nader skomplikowana. Niezwykle złożone są struktura etniczna kraju (około 135 narodowości), geograficzne rozmieszczenie mniejszości (rdzenni Birmańczycy stanowią tylko około 68% ludności i żyją głównie w centrum kraju) oraz nierozwiązane problemy z czasów kolonizacji brytyjskiej i pierwszych lat niepodległości. Na to nakłada się tradycyjny, niemal powszechny udział mniejszości etnicznych w nielegalnej działalności, w tym w handlu narkotykami, kamieniami szlachetnymi, ludźmi i bronią. A do tego jeszcze wiele mniejszości tworzyło własne wojsko i toczyło walki zbrojne z siłami rządowymi, choć ich intensywność była zmienna. Skutkowało to niezwykle trudnymi do rozwiązania problemami i zachęcało rządzących do powoływania silnych, centralnie zarządzanych struktur państwowych, opartych na wojsku, i nastawiało ich krytycznie do wszelkich prób poszerzenia swobód demokratycznych.

Kolonialna przeszłość, w tym polityka brytyjska szczucia poszczególnych narodowości na siebie, czyniła Birmańczyków niezwykle wyczulonymi i nieufnymi wobec prób jakiegokolwiek obcej ingerencji, zwłaszcza zachodniej. W praktyce od początku niepodległości, niezależnie od wspomnianej rebelii komunistów, trwały tam rozmaite wojny domowe. Na przykład lud Karenów, niegdyś faworyzowany przez kolonizatorów, rozpoczął rebelię już w 1949 r. i może być ona uznana za najdłuższy konflikt zbrojny w czasach współczesnych. Dochodziło także do częstych konfliktów zbrojnych z innymi mniejszościami. Powodowało to m.in. znaczne wydatki państwa w związku z prowadzeniem operacji przez siły zbrojne, których liczebność wzrosła z około 200 tys. w 1988 r. do znacznie ponad 400 tys. w roku 2009. Stanowiło to olbrzymie obciążenie dla budżetu, wahające się w granicach 25–37% całości wydatków rządowych, czyli 2,46–3,94% PKB¹⁵. Osłabiało to efekty poprawy sytuacji gospodarczej, czego przejawem był m.in. wzrost rezerw walutowych z dramatycznie niskich 30 mln dolarów w 1988 r., kiedy kraj był bankrutem, do ponad 3,36 mld dolarów w 2009 r. i niewielkiej nadwyżki w handlu zagranicznym¹⁶. Wspomniane bogactwa naturalne, w tym przede wszystkim gaz, a także zaostarzająca się rywalizacja mocarstw w połączeniu z ważnym strategicznie położeniem Mjanmy sprawiły, że główne mocarstwa i sąsiedzi uważnie obserwowali sytuację w tym kraju.

¹⁵ Ibidem, s. 66.

¹⁶ Ibidem.

Stanowisko głównych graczy regionalnych i światowych wobec Mjanmy pod koniec 2010 roku

W koncepcjach birmańskich wojskowych atutem międzynarodowym Mjanmy miała się stać przynależność do Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN). Organizacja podjęła ryzyko przyjęcia tego kraju do swoich szeregów, kierując się wolą objęcia przez ASEAN całej Azji Południowo-Wschodniej, co realizowało marzenia założycieli tej struktury z 1967 r. Mjanma weszła w skład ASEAN w czerwcu 1997 r. Stanowisko tej organizacji regionalnej należy widzieć w świetle innych niż zachodnie tradycji dyplomatycznych, politycznych i kulturowych, w tym mocno zakorzenionej zasady nieingerencji w sprawy wewnętrzne i znacząco zróżnicowanej, jeżeli chodzi o swobody demokratyczne, sytuacji w różnych państwach samego ASEAN. Największe znaczenie miały jednak sprawy gospodarcze. Birma mogła być dla innych krajów ASEAN źródłem zarówno taniej siły roboczej, jak i cennych surowców, na początek gazu, ropy i drewna.

W 1992 r. Tajlandia wezwała do *constructive engagement* wobec Mjanmy, które miało prowadzić do złagodzenia systemu politycznego. Motywem propozycji była prawdopodobnie chęć ułatwienia sobie wejścia na rynek birmański. Istotną rolę w przecieraniu drogi do przyjęcia Birmy do ASEAN odegrała wizyta premiera Singapuru Goh Chock Tonga w marcu 1994 r. Jego kraj stał się nieco później jednym z głównych inwestorów w Birmie. Na początku 1997 r. Birmę odwiedził także prezydent Indonezji Suharto, co zapewne również przyspieszyło przyjęcie do ASEAN oraz dało powód do spekulacji, że wojskowi birmańscy chcieliby wzorować się na ówczesnym systemie rządów w Indonezji. Niedługo później upadek Suharto zakończył te rozważania¹⁷. Wprowadzenie Mjanmy do ASEAN było realizowane pod nadzorem i poprzez kontakty wspomnianego już generała Khin Nyunta. W tym samym roku Birma/Mjanma weszła w skład tzw. BIMSTEC (Bangladesh, India, Myanmar, Sri Lanka, Thailand Economic Cooperation), a później do innych organizacji regionalnych. W sierpniu 1999 r. uczestniczyła w Kunmingu wraz z Chinami, Indiami i Bangladeszem w konferencji na temat poprawy komunikacji pomiędzy tymi krajami m.in. poprzez ożywienie południowej odnogi Jedwabnego Szlaku, łączącej indyjski Asam z chińskim Yunnanem oraz docierającej do Oceanu Indyjskiego.

Przyjęcie Birmy do ASEAN nie było wolne od napięć. Kiedy na pograniczu z Tajlandią uruchomiono gazociąg dostarczający gaz birmański do tego kraju (głównym udziałowcem był francuski Total) i przystąpiono do realizacji znacznych kon-

¹⁷ Damien Kingsbury, *South East Asia: A Political Profile*, Oxford University Press, Oxford 2005, s. 133–135.

traktów z firmami tajskimi dotyczących eksploatacji lasów, doszło do napięć między oboma krajami w związku z kolejną ofensywą wojsk birmańskich przeciwko Karenom i częstym naruszaniem granicy tajlandzkiej. Napięcia te trwały od roku 1998 do 2000 i były przedmiotem ostrej krytyki ze strony Tajów na spotkaniach organów ASEAN. Od połowy pierwszego dziesięciolecia XXI w. organizacja zaczęła przejawiać rosnące zniecierpliwienie kłopotami, jakie w opinii światowej sprawiała jej Mjanma, w związku z jej sytuacją wewnętrzną. W oświadczeniu z 2007 r. zapowiedziała, że nie będzie więcej występowała w obronie Mjanmy na forum międzynarodowym. Równocześnie jednak ASEAN nadal zachęcał do pozytywnych zmian w Mjanmie, czego przykładem było wezwanie szczytu z października 2009 r., aby zapowiadane na 2010 r. wybory były wolne i uczciwe.

Decydujące jednak dla podejścia ASEAN do Mjanmy były stosunki gospodarcze. Tajlandia i Singapur znalazły się wśród głównych partnerów handlowych i inwestorów w tym kraju. Powodowało to ograniczanie przez te kraje nacisku wywieranego przez ASEAN na Mjanmę w sprawach demokratyzacji, w tym hamowanie inicjatyw gotowych do wywarcia takiego nacisku krajów, np. Filipin i Indonezji (po obaleniu dyktatury generała Suharto). Przynależność do ASEAN tylko nieznacznie poprawiała notowania Mjanmy na arenie międzynarodowej, szczególnie u państw zachodnich, równocześnie była przyczyną sporów i trudności w samej organizacji. Niewątpliwie jednak sprzyjała ożywieniu i modernizacji gospodarki, ciągle bardzo zacofanej i słabej.

W polityce Unii Europejskiej wobec Mjanmy obowiązywało wspólne stanowisko z 1996 r., modyfikowane w latach następnych, będące połączeniem sankcji polityczno-gospodarczych i zachęt do przemian demokratycznych. Po kolejnych dramatycznych wydarzeniach w 2007 r. UE wprowadziła dodatkowe sankcje i ograniczenia w stosunkach gospodarczych, w tym dotyczące handlu i inwestycji w sektorze drzewnym oraz wydobywania minerałów, z uwzględnieniem kamieni szlachetnych i półszlachetnych. Ograniczenia nie objęły jednak sektora energetycznego i eksploatacji gazu przez Total oraz inne koncerny. Stanowisko UE ulegało więc zaostrzeniu, zwiększano zakres sankcji gospodarczych oraz rozszerzano listę osób objętych zakazem wizowym.

Sankcje te, głównie z powodu braku aktywnego poparcia ze strony zarówno państw regionu ASEAN, jak i takich krajów, jak: Chiny, Indie, Japonia i Korea Południowa, oraz ze względu na ich wycinkowy charakter i niewielki udział UE w wymianie handlowej Mjanmy, nie miały większego znaczenia gospodarczego. Był to jednak symbol potępienia ze strony Zachodu i forma nacisku psychologicznego na władze. Co charakterystyczne, dawna potęga kolonialna, Wielka Brytania, jakby wyrównując stare porachunki, była jednym z najbardziej zaangażowanych zwolenników sankcji i zdecydowanie sprzeciwiała się jakimkolwiek ich uela-

stycznienu mimo ich widocznej nieskuteczności i pewnych nadziei na poprawę sytuacji w kraju. Miało to miejsce także pod koniec 2010 r., kiedy z inicjatywą rozważenia zmian w stosunku do Mjanmy wystąpiły w UE Włochy wspierane przez Polskę. Brytyjczycy podjęli wtedy bardzo aktywne działania, aby wszelkie rozważania zmian od razu eliminować. Autor jako dyrektor Departamentu Azji i Pacyfiku MSZ oraz pracownicy departamentu zajmujący się krajami ASEAN spotkali się wręcz z próbami aroganckich nacisków ze strony ambasady brytyjskiej. Pod koniec 2010 r. UE zdawała sobie sprawę z małej skuteczności sankcji, ale nie miała koncepcji nowych działań wobec Mjanmy.

Stany Zjednoczone zastosowały wobec Mjanmy politykę ograniczeń i nacisków w stosunkach gospodarczych już w 1988 r., po brutalnym stłumieniu protestów społecznych, przerywając realizowane od lat programy pomocy humanitarnej oraz walki z handlem narkotykami i uprawą roślin służących do ich produkcji. W następnych latach stopniowo zwiększały nacisk poprzez wprowadzanie nowych sankcji gospodarczych i finansowych, a w końcu wydały całkowity zakaz importu towarów birmańskich oraz świadczenia usług finansowych dla tamtejszych firm. Zaczęły także sprzeciwiać się jakiegokolwiek pomocy finansowej i gospodarczej dla Mjanmy ze strony organizacji międzynarodowych. Mjanma znalazła się ponadto na jednym z pierwszych miejsc amerykańskiej listy krajów producentów narkotyków, co również miało poważne konsekwencje. Stosunki dyplomatyczne zostały utrzymane, ale po obu stronach obniżono poziom szefów ambasad do *charge d'affaires*.

Po nieudanej próbie poprawy stosunków w 2002 r., podjętej przez generała Khin Nyunta, stosunki dwustronne weszły w szczególnie trudny okres. W 2007 r. USA zaproponowały w Radzie Bezpieczeństwa NZ rezolucję potępiającą Birmę/Mjanmę jako groźbę dla pokoju i bezpieczeństwa w regionie. Została ona jednak zablokowana przez Chiny i Rosję. W tym samym roku Aung San Suu Kyi przyznano Złoty Medal Kongresu. W 2008 r. USA zgodziły się przyjąć znaczną liczbę uchodźców Karenów z obozów w Tajlandii. Władze birmańskie odmówiły zaś bezpośredniego przyjmowania pomocy z okrętów, samolotów i helikopterów USA dla ofiar cyklonu Nargis mimo gigantycznych zniszczeń ocenianych na około 2,4 mld dolarów oraz śmierci około 138 tys. osób – prawdopodobnie obawiając się interwencji zbrojnej przy tej okazji. Pomoc oferowana wówczas przez Stany Zjednoczone miała sięgać 75 mln dolarów¹⁸.

Po objęciu władzy nowa administracja prezydenta Baracka Obamy dokonała w 2009 r. całościowego przeglądu polityki wobec Mjanmy. Wiązało się to ze wzrostem znaczenia Azji Wschodniej dla USA i traktowaniem coraz wyraźniej Chin jako partnera, ale i konkurenta, którego wpływy należy ograniczać. Mjanma zaś na skutek bojkotu Zachodu stawała się coraz bardziej uzależniona od Chin,

¹⁸ D.I. Steinberg, *Burma/Myanmar...*, s. 141.

dla których jej strategiczne położenie było nader cenne. W wyniku tej rewizji postanowiono oficjalnie utrzymać dotychczasowe cele polityczne, z demokratyzacją na czele (ogólnie zbieżne z celami UE), ale równocześnie radykalnie zmienić metody działania na rzecz ich osiągnięcia. Waszyngton intensyfikował stopniowo dialog z władzami birmańskimi. Początkowo odbywało się to kanałem wznowionej współpracy w walce z narkotykami, później kanałem parlamentarnym – m.in. ważną wizytę w Mjanmie złożył senator Jim Webb.

Następnie uruchomiono kontakty przedstawicieli administracji, które doszły do wysokiego szczebla – asystenta sekretarza stanu – i nabrały charakteru dialogu politycznego. Było to działanie odmienne od poczynąń UE, której specjalny wysłannik do spraw Mjanmy nie miał mandatu do negocjacji z juntą ani nie należał do kół decyzyjnych w Brukseli. Zajmował się w zasadzie jedynie kontaktami ze specjalnym wysłannikiem Narodów Zjednoczonych do spraw Birmy i próbował, z miernym zresztą skutkiem, skoordynować politykę członków UE wobec Birmy. Waszyngton kilkakrotnie wyrażał publicznie rozczarowanie rezultatami prowadzonego dialogu, ale kontynuował go przyznając, że sytuacja w Mjanmie oraz w regionie jest bardzo skomplikowana, a problemy nie ograniczają się do kwestii praw człowieka i polityki sankcji. W tym czasie oceniano, że do dialogu z juntą władze USA skłaniała chęć kontrolowania i przeciwdziałania zacieśnianiu jej stosunków z Koreą Północną, co mogło grozić proliferacją broni nuklearnej. Dziś wydaje się, że motywy USA były szersze i, nie umniejszając znaczenia czynnika koreańskiego, wynikały głównie z przewartościowań związanych z przygotowywaniem polityki „powrotu do Azji” (*rebalance*). Wznowiony z inicjatywy Waszyngtonu dialog amerykańsko-birmański mógł być uważany przez władze Mjanmy za szansę na zmniejszenie izolacji w przyszłości.

Izolacja junty po zamachu w 1988 r. oraz okresowe trudności, jakie napotykały Chiny na forum międzynarodowym po dramatycznych wydarzeniach na placu Tiananmen w 1989 r., spowodowały wzajemne zainteresowanie i zbliżenie obu krajów. W miarę nasilania się niechęci i bojkotu ze strony Zachodu wobec Mjanmy Chiny stopniowo stawały się coraz ważniejszym partnerem dla junty mimo tradycyjnych obaw Birmańczyków, również wojskowych, przed północnym sąsiadem. Z kolei Pekin zawsze uważał, że do jego dynamicznego rozwoju niezbędne są stabilna sytuacja i przyjazna polityka krajów sąsiednich, w tym Mjanmy. Strategiczne intencje Chin wobec Mjanmy nakreślono już w roku 1985¹⁹. Są to: dostęp do surowców, dostęp do rynku i otwarcie korytarza transportowego i komunikacyjnego łączącego południowo-zachodnią prowincję Yunnan, graniczącą z Mjanmą, z Oceanem Indyjskim. Od końca lat 80. współpraca dwustronna zaczęła się roz-

¹⁹ Pan Qi, *Opening the Southwest: An Expert Opinion*, „Beijing Review” 1985, nr 28, s. 22–23.

wijać. Stopniowo rosło też znaczenie czynników strategicznych związanych z dążeniem Chin do zajęcia wiodącego miejsca w regionie i na świecie.

Mjanma dysponowała wyjściem na Zatokę Bengalską, jej porty mogły zapewnić zaopatrzenie dla okrętów chińskich i dzięki temu ułatwiać obserwację oraz kontrolę zachodniego wylotu cieśniny Malakka. Miała zaś ona strategiczne znaczenie dla USA, Japonii, Korei Południowej, jak również dla samych Chin (przepływa tamtędy 80% ropy importowanej do Chin). Istotna była także obserwacja poczynąń marynarki indyjskiej w tej części Oceanu Indyjskiego. Chiny doceniły również możliwości ominięcia cieśniny Malakka dzięki przesyłaniu surowców energetycznych poprzez Mjanmę do Yunnanu. Firmy chińskie od początku bardzo się zaangażowały w birmański sektor energetyczny, w tym w budowę gazociągów. Projektem wiodącym była rozpoczęta w połowie 2010 r., a zakończona w roku 2013 budowa podwójnego gazociągu i ropociągu o długości około 1100 km, mających przesyłać gaz naturalny, wydobywany u wybrzeży stanu Arakan, i ropę z portu Kyaukpyu do Kunmingu w Yunnanie. Dostawy gazu przewidziane są na 30 lat i mają wynosić około 12 bln m³ rocznie. Dostawy ropy naftowej mają wynosić około 22 mln ton rocznie i omijać ryzykowną i dużo dłuższą drogę przez cieśninę Malakka.

Firmy chińskie zaangażowały się także w budowę dróg, portów, kopalni, zapór i hydroelektrowni, z których prąd miałby być w większości przesyłany do Chin. Ocenia się, że w Mjanmie w tym czasie w wielkich projektach inwestycyjnych uczestniczyło aktywnie prawie 70 wielkich chińskich koncernów. W wyniku wzrostu obecności chińskiej doszło do imponującego powiększenia się wymiany handlowej z 25,5 mln dolarów w 1988 r. do około 6,5 mld dolarów w roku 2011²⁰. Rynek Mjanmy został zalany tanimi towarami chińskimi, stwarzającymi ostrą konkurencję dla dopiero rozwijającej się produkcji miejscowej. W roku 2011 Chiny stały się największym partnerem handlowym i inwestorem w Mjanmie, wyprzedzając Tajlandię, Singapur i Indie. Stały się też największym dostawcą broni dla junty. Skumulowana wartość jej dostaw miała przekraczać 3 mld dolarów.

Ze względu na znaczenie współpracy z Mjanmą Chiny na forum międzynarodowym sprzeciwiały się wszelkim próbom ingerowania w jej sprawy wewnętrzne. W praktyce w ONZ Pekin roztoczył nad Mjanmą swego rodzaju parasol ochronny, choć narażało go to na krytykę ze strony państw zachodnich. O wadze, jaką przywiązywały Chiny do dobrych stosunków z tym krajem, świadczyły coraz częstsze kontakty polityczne z przywódcami junty, w tym wizyta ówczesnego chińskiego wiceprezydenta Xi Jinpinga w grudniu 2009 r., wizyta chińskiego premiera Wen Jiabao w czerwcu 2010 r. połączona z obchodami 60-lecia stosunków dyploma-

²⁰ Renaud Egreteau, *Pour une relecture du „grand jeu” entre l’Inde et la Chine en Birmanie*, IFRI, Paris 2012, s. 10.

tycznych, kiedy to podpisano 15 porozumień gospodarczych, wizyta szefa junty generała Than Shwe we wrześniu 2010 r., kiedy Chiny przyznały Mjanmie nieoprocentowany kredyt w wysokości 4,2 mld dolarów, oraz wiele innych. Wizyty i realizowane w tym czasie kontakty i kontrakty wskazywały na dobre rozeznanie północnego sąsiada w sytuacji politycznej w Mjanmie i na dalekowzroczne podejście do stosunków z tym krajem, w tym umacnianie związków personalnych między elitami i więzi gospodarczych między krajami.

Stosunki dwustronne nie były jednak wolne od problemów. Cieniem kładły się na nich produkcja narkotyków i handel narkotykami, które przepływały przez granicę w obu kierunkach. Gwałtowny wzrost eksploatacji bogactw naturalnych w Mjanmie i dominujący w nim udział Chińczyków był często przyczyną zadrażeń i nieporozumień. Rabunkowy wyrąb lasów, zanieczyszczanie środowiska (głównie wody) przy wydobywaniu złota, miedzi i innych kopalin powodowały napięcia w kontaktach z lokalnymi społecznościami i rodzącym się ruchem ekologicznym. Problem zaostrzał fakt, że przy dużych projektach firmy chińskie sprowadzały z Chin robotników, którzy, zdaniem miejscowych, korzystali z nadmiernych przywilejów, a nawet bezkarności (jak w przypadku handlu narkotykami).

Doszły do tego tradycyjne obawy Birmańczyków, którzy mając poważne problemy ze swoimi mniejszościami, nie chcieli mieć w kraju jeszcze liczniejszej mniejszości chińskiej. Tymczasem zacieśnienie stosunków już przyniosło skokowy napływ ludności chińskiej. Ocenia się, że obok oficjalnie mieszkających 300 tys. Chińczyków około 2 mln przebywa w Mjanmie nielegalnie, z tego większość przybyła w ostatnich 20 latach. Niektóre miasta na północy kraju takie jak Lasho są już całkowicie zdominowane przez ludność chińską. Chińczycy zaczynają też dominować w kolebce kultury birmańskiej – mieście Mandalay.

Dla wojskowych dobre stosunki z Chinami były od kilkunastu lat gwarancją bezpieczeństwa i stanowiły swego rodzaju osłonę przed krytyką, sankcjami, bojkotem, a nawet groźbami interwencji ze strony krajów zachodnich. Wydaje się jednak, że pod koniec pierwszej dekady XXI w. również w kierownictwie wojskowym pojawiły się oceny, że m.in. ze względu na szybki wzrost mocarstwowej pozycji Chin dalsze rozszerzanie wszechstronnych powiązań z tym krajem niesie różne zagrożenia. Taka ewolucja poglądów junty miała poważne konsekwencje dla Mjanmy oraz dla sytuacji w regionie.

Mocarstwem, które od pewnego czasu starało się umacniać wpływy w Mjanmie, był drugi wielki sąsiad – Indie. Żywiły one sympatię do ruchów demokratycznych w Birmie powstających w latach 1988–1990, a umacniały ją jeszcze związki z Indiami pani Aung San Suu Kyi (w New Delhi kończyła szkołę średnią, kiedy jej matka była tam ambasadorem Birmy). Po nieuznanych przez wojskowych wyborach w 1990 r. Indie dołączyły do zdecydowanych krytyków junty – All India Ra-

dio było jednym z azjatyckich mediów najbardziej krytycznych wobec birmańskiej junty. Jednak od 1993 r., pod wpływem kręgów wojskowych, stanowisko Indii zaczęło być bardziej elastyczne. Motywem tego było dążenie do uzyskania współpracy junty w ściganiu separatystycznych rebeliantów ze wschodnich prowincji Indii, często mających bazy po birmańskiej stronie granicy, oraz ożywienie kontaktów gospodarczych ważnych dla tej części kraju, odciętej od morza i ubogiej. W tym czasie Indie zmieniały swój model rozwoju i nastawiały się na rozbudowę wymiany z zagranicą. Celem strategicznym było jednak uzyskanie dla wschodniej części kraju łączności z Zatoką Bengalską, ograniczenie wpływów Chin i osłabienie okrążającego Indie łańcucha państw pod wpływami Pekinu. Zacieśniając współpracę z państwami zachodnimi, Indie przerwały wprawdzie w roku 2008 dostawy broni do Mjanmy, ale nadal oferowały wszechstronną pomoc i współpracę.

Mimo przegrania początkowo rywalizacji z firmami chińskimi o pierwsze wielkie kontrakty na wydobycie i przesył ropy i gazu firmy indyjskie nie rezygnowały z rywalizacji i pozostały w sektorze jako podwykonawcy. Indie sfinansowały modernizację portu Sittwe, zbudowały tzw. drogę przyjaźni Tamu–Kalemyo–Kalewa łączącą zachodnią Mjanmę z Indiami oraz prowadziły prace nad drogą wodną rzeką Kaladan. Firmy indyjskie (najczęściej z sektora państwowego) prowadziły też wiele budów elektrowni wodnych w zachodniej części kraju, a władze indyjskie tworzyły ośrodki szkolenia zawodowego i nauki języka angielskiego. Wprawdzie wymiana handlowa Indii z Mjanmą znacznie ustępowała wymianie z Chinami (była około czterech razy mniejsza), Indie jednak stały się już największym rynkiem zbytu dla produkcji rolniczej Mjanmy i weszły w ostatnich latach do pierwszej czwórki jej partnerów handlowych i inwestorów.

Ożywione były też kontakty polityczne – szef junty generał Than Shwe składał oficjalne wizyty w New Delhi w latach 2004 i 2010 (pierwsze wizyty birmańskiego szefa państwa w Indiach), a od roku 2003 przedstawiciele najwyższych władz Indii odwiedzali oficjalnie Mjanmę²¹. Mjanma dobrze współpracowała także z Indiami w ramach BIMSTEC i ASEAN Regional Forum (ARF) oraz szczytów ASEAN–Indie. Mimo uprzedzeń wobec Hindusów z czasów kolonialnych wojskowi od pewnego czasu dostrzegali w Indiach ważnego partnera, który wprawdzie nie równoważył w pełni wpływów Chin, ale znacznie rozszerzał możliwości manewrów politycznych w regionie.

Ważne były również stosunki z Japonią, która odgrywała bardzo istotną rolę w Birmie po odzyskaniu przez nią niepodległości. Czołowi birmańscy politycy i dowódcy wojskowi tej epoki jako młodzi ludzie w czasie wojny przeszli przeszkolenie wojskowe w Japonii i żywili do tego kraju sympatię oraz podziw. Ponadto japońskie reparacje wojenne w latach 1955–1988, oceniane na 2,5 mld dola-

²¹ Ibidem, s. 19.

rów, przyczyniły się do odbudowy Mjanmy. Japońskie naciski i perswazje w latach 1987–1988 miały istotny udział w stopniowym odchodzeniu od upaństwowionej gospodarki („socjalizmu”), a także prywatyzacji części przedsiębiorstw. Po zamachu w 1988 r. i przejęciu władzy przez młodsze pokolenie wojskowych wpływy japońskie stopniowo słabły, ciosem dla nich była w 2002 r. śmierć generała Ne Wina, który do końca zachował sympatie do Tokio.

Pod naciskiem USA również zaangażowanie gospodarcze Japonii w Mjanmie znacznie osłabło. Jej dawne dominujące miejsce w gospodarce kraju zajęły Chiny. Japonia ograniczyła się do pomocy rozwojowej, a później już tylko humanitarnej, rzędu kilkudziesięciu milionów dolarów, systematycznie zmniejszanej w związku z nowymi sankcjami Zachodu. Pod koniec pierwszej dekady XXI w. zarówno na szczeblu rządowym, jak i w wielkich koncernach pojawiły się jednak poglądy, że ze względów strategicznych w interesie Japonii nie leży pozostawienie Mjanmy pod całkowitą kontrolą Chin. Dotyczyło to szczególnie sektora energetycznego²². Nic więc dziwnego, że w perspektywie wyborów w listopadzie 2010 r. zarówno rząd, jak i koncerny podjęły działania przygotowawcze do powrotu do Mjanmy i bardzo uważnie przyglądały się rozwojowi sytuacji m.in. po to, aby znaleźć uzasadnienie szybkiej zmiany podejścia do Birmy. Stanowisko to z nadzieją odnotowali wojskowi w Mjanmie.

Birma od odzyskania niepodległości i przyjęcia polityki niezaangażowania utrzymywała dobre kontakty z ONZ. Osiągnęły one najwyższy poziom, kiedy birmański ambasador przy ONZ U Thant został wybrany na sekretarza generalnego organizacji i pełnił tę funkcję w latach 1961–1971. Zamach stanu generała Ne Wina w 1962 r. zapoczątkował stopniowe ograniczanie współpracy z ONZ. Po nieuczynnych przez wojsko wyborach w 1990 r. wielokrotnie podejmowano próby wpływania na Mjanmę poprzez ONZ. Z inicjatywy państw zachodnich Zgromadzenie Ogólne NZ w latach 1991–2010 przyjęło kilkanaście rezolucji dotyczących praw człowieka w Mjanmie, o niewielkim jednak wpływie na sytuację w tym kraju, ale osłabiających jego pozycję międzynarodową. W grudniu 2007 r. pod auspicjami sekretarza generalnego Ban Ki-moona została powołana nieformalna Grupa Przyjaciół Sekretarza Generalnego do spraw Mjanmy, w skład której weszło 14 państw, w tym wszyscy stali członkowie Rady Bezpieczeństwa. Sekretarz generalny powołał też dwóch specjalnych wysłanników SG ONZ, którzy podczas dość częstych wizyt w Mjanmie głównie zabiegali o złagodzenie różnego rodzaju represji stosowanych przez juntę wobec własnych obywateli, w tym o zwolnienie więźniów politycznych. Starali się też wspierać proces narodowego pojednania i plany powrotu do demokracji oraz ułatwiać rozwój współpracy między ONZ a Mjanmą. Było to również główną przesłanką wizyt Tomása O. Quintany, specjalnego wysłanni-

²² D.I. Steinberg, *Burma/Myanmar...*, s. 124–126.

ka Narodów Zjednoczonych do spraw praw człowieka, po których przygotowywał on raporty na temat praw człowieka w Mjanmie. W związku z cyklonem Nargis ONZ zdecydowanie zaangażowała się, mimo oporów ze strony wojskowych, w akcję pomocy. Pozwoliło to w późniejszym terminie rozszerzyć współpracę humanitarną i rozwojową, zwłaszcza w rolnictwie.

W połowie roku 2008 działająca na emigracji Narodowa Rada Związku Birmy (National Council of the Union of Burma – NCUB) podjęła bez powodzenia próbę zakwestionowania w ONZ legalności reprezentacji rządzonej przez wojsko Birmy. W lipcu 2009 r. sekretarz generalny odwiedził Mjanmę, oficjalnie w celu zapoznania się z wynikami pomocy w usuwaniu szkód spowodowanych cyklonem Nargis. W rzeczywistości chodziło o przyspieszenie procesów demokratyzacji. Wynikiem wizyty była m.in. wspomniana pierwsza od 15 lat wizyta birmańskiego szefa rządu na sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ w sierpniu tego roku. Pod koniec 2010 r. można było ocenić, że mimo dość dużej intensywności dialog ONZ–Mjanma przyniósł ograniczone rezultaty, głównie w postaci uwolnienia pewnej liczby więźniów politycznych oraz wspomnianego ożywienia współpracy humanitarnej i rozwojowej. Istotne znaczenie miało także umożliwienie przedstawicielom junty, poprzez wymuszone kontakty z przedstawicielami ONZ, przełamania narzuconej sobie izolacji i lepsze zrozumienie współczesnego świata. Podobnie społeczność międzynarodowa wzbogaciła wiedzę o Mjanmie poprzez kontakty bezpośrednie z przedstawicielami junty, do których poprzednio prawie nie dochodziło.

Przełomowy charakter wydarzeń w Birmie/Mjanmie w roku 2011 i w pierwszej połowie 2012 r.

W wyniku wyborów w listopadzie 2010 r., które były jednak dalekie od spełnienia kryteriów demokratycznych, powstały dwuizbowy parlament i parlamenty poszczególnych stanów. Dzięki nowej konstytucji i odpowiedniej ordynacji wyborczej organy te w wysokim stopniu były kontrolowane przez wojsko poprzez bezpośrednich przedstawicieli sił zbrojnych (w 440-osobowej izbie niższej wojskowi mają 110 miejsc, a w 224-osobowej izbie wyższej – 56). Wpływy armii dodatkowo umacniały partie polityczne stworzone przez wojsko i z udziałem byłych wojskowych, w tym główna partia rządowa – Partia Związku Solidarności i Rozwoju (USDP), która zdobyła około 80% pozostałych miejsc w wyborach w roku 2010. Taka sytuacja nie skłaniała do zbytniego optymizmu, jeżeli chodzi o perspektywy zmian w Mjanmie. Jednakże, co też należy odnotować, w parlamencie pojawiły się reprezentacje różnych sił i orientacji politycznych, a także warunki

do debat o sprawach kraju oraz jego polityce. Uruchomiło to zupełnie nowe procesy przemian politycznych.

W marcu 2011 r. ukonstytuował się nowy, cywilny rząd. Nastąpiły symboliczne kroki w postaci oficjalnego rozwiązania junty wojskowej, zmiany flagi państwowej i nazwy państwa na Republika Związku Mjanmy. Oficjalnie władzę objął prezydent Thein Sein, były premier i generał, który przystąpił do tworzenia rządu. W 34-osobowym gabinecie kilka stanowisk ministerialnych objęli nowi cenieni technokraci, a kilka wyróżniający się ministrowie z poprzedniego rządu. Ministrem spraw zagranicznych został U Wunna Maung Lwin, poprzednio ambasador na wielu placówkach, w tym w Genewie i w Brukseli. Na czele zespołu doradców ekonomicznych prezydenta stanął profesor ekonomii U Myint z uniwersytetu w Rangunie, ceniony współpracownik ONZ, uważany za osobę bliską Aung San Suu Kyi. Z życia publicznego oficjalnie usunął się całkowicie generalissimus Than Shwe, który rządził żelazną ręką od roku 1992.

Po zaprzysiężeniu pierwsze publiczne wystąpienia Thein Seina były wyważone i skoncentrowane na potrzebie przyspieszenia rozwoju gospodarczego. Pierwsza połowa roku upłynęła raczej na instalowaniu się zmodyfikowanej nieco „starej władzy” w nowych cywilnych warunkach i strukturach niż na ważniejszych zmianach. Dopiero druga połowa roku, a zwłaszcza jego ostatnie miesiące, przyniosły nowe, często zaskakujące wydarzenia. Tendencja ta nasiliła się w pierwszej połowie roku 2012. W dużym skrócie do najważniejszych zmian w sytuacji w Mjanmie należy zaliczyć następujące:

- Od października 2011 do stycznia 2012 r. miały miejsce trzy amnestie, na mocy których zwolniono z więzień niemal wszystkich więźniów politycznych, w tym najważniejszych wywodzących się z opozycji, odsiadujących często długoletnie wyroki. Zwolniono także członków i popleczników junty, którzy popadli w niełaskę, w tym generała Khin Nyunta i jego współpracowników z wywiadu wojskowego.
- Zalegalizowano i zarejestrowano największą partię opozycyjną NLD, zdelegalizowaną w maju 2010 r. Jej liderka Aung San Suu Kyi po raz pierwszy mogła zarejestrować swoją kandydaturę wraz z innymi kandydatami tej partii w wyborach uzupełniających do parlamentu, przewidzianych na 1 kwietnia 2012 r. Zalegalizowano również kilka innych nowych partii politycznych, które także mogły zarejestrować swoich kandydatów.
- Przystąpiono do nowych rozmów z mniejszościami narodowymi w sprawie porozumień o zawieszeniu broni i następnie pokoju. Zawarto takie wstępne porozumienia z dziewięcioma mniejszościami, w tym z Karenami (styczeń 2012), co kończyło trwający 62 lata konflikt zbrojny. Z kilkoma mniejszościami nadal prowadzono rozmowy. Wyjątkiem stały się relacje z Kaczinami na

północnym zachodzie kraju. W czerwcu 2011 r. doszło do wznowienia z nimi ciężkich walk, po długim okresie spokoju od roku 1994. Obie strony oskarżały się o złą wolę w co jakiś czas wznawianych i zrywanych negocjacjach.

- Uchwalono prawo o manifestacjach, po raz pierwszy od wielu lat zezwalające pod pewnymi warunkami na pokojowe manifestacje.
- Uchwalono nowe prawo o związkach zawodowych, m.in. zawierające prawo do strajku, nieistniejące od ponad pół wieku.
- Wyraźnie złagodowano cenzurę i zaczęto szerzej wpuszczać do kraju zagranicznych dziennikarzy.
- Powołano Narodową Komisję do spraw Praw Człowieka.
- Osobistą decyzją prezydenta z końca września 2011 r. wstrzymano, wobec protestów ludności, budowę kontrowersyjnej tamy w Myitsone na Irawadi. Według krytyków tama zagrażała środowisku, mimo że miał to być ważny element rozwoju kraju i wstrzymanie prac groziło nieporozumieniami z Chinami, które były zaangażowane w jej budowę i finansowanie (łącznie przewidziano środki w wysokości około 3,6 mld dolarów).
- Przystąpiono do reformy struktur bankowych w ramach szerszych działań unowocześniania gospodarki, prowadzonych we współpracy z Międzynarodowym Funduszem Walutowym. Ujednolicono i uelastyczniono kurs kyata (czytaj dżiata). We współpracy z giełdą papierów wartościowych w Tokio przystąpiono też do przygotowań do uruchomienia giełdy.
- Opracowano zmiany przepisów dotyczących bezpośrednich inwestycji zagranicznych, zapewniając m.in. zwolnienie na pięć lat z podatków dla przedsiębiorstw zagranicznych inwestujących w planowanych 18 specjalnych strefach ekonomicznych i na dalsze trzy–pięć lat w zależności od realizowanego eksportu lub spełnienia pewnych kryteriów dotyczących zatrudnienia. Ułatwiono dzierżawienie ziemi przez cudzoziemców, w tym od osób prywatnych. Szczególnymi zachętami objęto inwestycje w sektor rolno-spożywczy oraz inwestycje tworzące wiele miejsc pracy (dotychczasowe bezpośrednie inwestycje zagraniczne koncentrowały się na górnictwie i sektorze energetycznym). Całościowa ustawa o inwestycjach zagranicznych czekała jednak na zakończenie prac i uchwalenie przez parlament.
- Mimo pewnych trudności ze strony władz lokalnych (rozwiązanych po interwencji u władz centralnych) Aung San Suu Kyi mogła prowadzić w terenie kampanię na rzecz NLD przed wyborami uzupełniającymi. W swoich okręgach taką kampanię prowadzili także kandydaci NLD, podobnie kampanie mogły prowadzić inne zarejestrowane partie polityczne.
- Władze zaprosiły na wybory uzupełniające około 150 zagranicznych obserwatorów z USA, UE, ONZ i najwięcej z państw Azji Południowo-Wschod-

niej. Ze względu na improwizowany charakter zaproszenia obserwatorzy z UE nie traktowali swego pobytu jako w pełni misji obserwacyjnej. Obecnych było także około 300 dziennikarzy z całego świata. Obserwatorzy z krajów azjatyckich ocenili przebieg wyborów pozytywnie. Ważne było oświadczenie 20. Szczytu ASEAN z 3 kwietnia 2012 r., że wybory uzupełniające były „uczciwe, przejrzyste i pokojowe”, oraz wezwanie do całkowitego zniesienia sankcji wobec Mjanmy. Bardziej ostrożne, choć w sumie też pozytywne, były relacje pozostałych obserwatorów, w tym z UE.

- W wyniku wyborów uzupełniających 1 kwietnia 2012 r. w 45 okręgach wyborczych opozycyjna NLD zdobyła 43 miejsca łącznie w obu izbach parlamentu i w parlamentach prowincji. W trzech okręgach wyborczych wybory odłożono ze względu na napięcia z mniejszością Kaczinów. Aung San Suu Kyi, wybrana tryumfalnie z wynikiem ponad 80% głosów, po raz pierwszy stała się członkiem izby niższej parlamentu i zyskała nowe możliwości politycznego oddziaływania na sytuację w kraju. W czasie kampanii wyborczej zapowiadała skoncentrowanie działalności parlamentarnej na trzech celach: umocnieniu państwa prawa, pokoju z mniejszościami etnicznymi i zmianach w konstytucji z 2008 r.
- Aung San Suu Kyi została w kwietniu 2012 r. po raz drugi oficjalnie przyjęta przez prezydenta Thein Seina (poprzednio w sierpniu 2011 r.), co potwierdziło jego wolę rozszerzania dialogu z opozycją. Obie strony bardzo pozytywnie oceniły spotkanie.
- Po około 15 latach w areszcie domowym (na ponad 23 lata nieprzerwane go pobytu w Mjanmie) Aung San Suu Kyi otrzymała w maju 2012 r. paszport. Pierwszą podróż odbyła do Tajlandii (gdzie przez lata gromadzili się uciekinierzy z Birmy, w tym działacze polityczni NLD), a w czerwcu do Europy, gdzie odwiedziła Szwajcarię, Norwegię, Irlandię, Wielką Brytanię i Francję. W Oslo odebrała przyznaną jej jeszcze w 1991 r. pokojową Nagrodę Nobla. Wszędzie była przyjmowana z największą atencją. Jej wyjazd za granicę odczytano jako przejaw wiary w reformatorskie intencje prezydenta Thein Seina.

Przyczyny nieoczekiwanych zmian w Birma/Mjanmie

Prawdopodobnie generalicja birmańska nastawiona dość „narodowo”, podejmując nieoczekiwane działania reformatorskie, kierowała się przede wszystkim troską o dramatyczną bieżącą sytuację kraju, jak też myśleniem strategicznym.

Ponadto prawdopodobnie uwzględniano nie tylko wiele czynników zewnętrznych i wewnętrznych, ale i własne interesy grupowe.

Główną inspiracją podejmowanych kroków były zapewne znaczna degradacja międzynarodowej pozycji kraju i jego pogłębiające się zapóźnienie cywilizacyjne w regionie i świecie, w tym szczególnie w porównaniu z sąsiednimi Tajlandią i Malezją. Ważny z pewnością był też czynnik chiński. Potężny sąsiad stał się najważniejszym partnerem gospodarczym i głównym obrońcą politycznym w ONZ i szerzej na forum międzynarodowym. Jego przychyłność, pomoc i współpraca były w ostatnich latach wprost niezbędne dla izolowanego i zubożałego kraju. Szybko jednak okazało się, że są to działania ukierunkowane przede wszystkim na zaspokojenie chińskich interesów, w tym olbrzymiego zapotrzebowania na surowce, zwłaszcza na źródła energii. Mjanma, mimo znacznych dochodów bieżących z chińskiego importu surowców, na dłuższą metę zmierzała w kierunku stania się wyłącznie zapleczem surowcowym Chin, całkowicie uzależnionym od tego rynku. Ważne było też istnienie aktywnej, wpływowej i stale rosnącej, głównie drogą nielegalną, mniejszości chińskiej. Mniejszości bardzo nie lubianej przez rdzennych Birmańczyków, w tym przez wojskowych, pamiętających długotrwałe walki ze wspieranymi przez Chińczyków komunistami, ale także z regularnymi wojskami chińskimi pod koniec lat 60. Złożoność problemu pogłębiała długa i trudna do kontroli granica (około 2000 km), znana z intensywnego przemytu, gdzie działania władz chińskich, również wobec mniejszości w Birmie, niejednokrotnie budziły podejrzliwość po birmańskiej stronie. Skonfrontowani z tymi zjawiskami rządzący wojskowi musieli podjąć kroki w celu przynajmniej ograniczenia wpływów chińskich. Potwierdziło to cytowane w polskich mediach *Studium stosunków Mjanmy z USA* napisane przez pułkownika Aung Kyaw Hla²³. Wskazano tam na pilną potrzebę przywrócenia równowagi w regionie, zachwianej silnym wzrostem wpływów chińskich, drogą poprawy stosunków z USA.

Polityka Baracka Obamy „powrotu USA do Azji” otworzyła przed birmańskimi wojskowymi nowe możliwości podjęcia próby równoważenia stosunków z Chinami relacjami z USA. W nowych warunkach rosnącej rywalizacji obu supermocarstw na terenie Azji Mjanma zyskała wyjątkową szansę wykorzystania swojego strategicznego położenia, grając na różnicach ich interesów. Paradoksalnie szybki wzrost potęgi Chin i ich wpływów w regionie spowodował większe zainteresowanie Mjanmą również innych mocarstw, szczególnie Indii, Japonii oraz UE. Tworzyło to dodatkowe szanse na przyspieszenie rozwoju oraz zwiększenie swobody manewru w relacjach z zagranicą. Wszystko to było jednak możliwe, a przynajmniej dużo łatwiejsze przy wprowadzeniu zmian demokratycznych i włączeniu przynajmniej części opozycjonistów, w tym szczególnie mającej duży autorytet

²³ „Gazeta Wyborcza”, 21 lutego 2012, za Bertil Lintner, strona internetowa „Asia Times”.

międzynarodowy Aung San Suu Kyi, do oficjalnych struktur państwowych. Kierownictwo wojskowe rozumiało także absolutną konieczność dalszego utrzymywania z Chinami przyjacielskich i intensywnych stosunków w wielu dziedzinach.

Niewątpliwie uwzględniano także perspektywę objęcia przewodnictwa ASEAN w 2014 r. To również zwiększyło potrzebę poszukiwaniu nowych koncepcji otwarcia kraju i zachęcało wojskowych do szybkiego wyjścia z izolacji międzynarodowej. W tym zresztą kierunku oddziaływały na Mjanmę inne kraje ASEAN.

Ważne były zapewne też inne przyczyny wewnętrzne. Wojskowi nie znaleźli sposobu na wyraźne przyśpieszenie rozwoju i lepsze funkcjonowanie gospodarki. Mimo przyśpieszenia wzrostu PKB w ostatnich latach trudności gospodarcze utrzymywały się, a nawet pogłębiały. Dla rządzących krajem, który jeszcze 50 lat temu przodował w regionie, była to sytuacja upokarzająca i strategicznie niebezpieczna. Kolejnym dramatycznym czynnikiem wewnętrznym była potrzeba takiego ułożenia stosunków narodowościowych w państwie, aby wykluczyć lub przynajmniej ograniczyć groźbę secesji poszczególnych prowincji i aby nie były one stałym obciążeniem dla rozwoju. Wojskowi próbowali różnymi metodami, głównie siłowymi, rozwiązać ten problem, ale bez powodzenia. Prawdopodobnie uznali, że jedną z ostatnich szans jest wykorzystanie do rozwiązania kwestii mniejszości etnicznych mechanizmów demokratycznych oraz wielkiego autorytetu i dobrej woli Aung San Suu Kyi. Stąd współpraca z nią, włączenie jej w proces rozmów i próba wciągnięcia mniejszości w mechanizmy demokratyczne przy zachowaniu ogólnej kontroli ze strony wojska. Mniej prawdopodobna wydaje się teza, że poprzez wciągnięcie Aung San Suu Kyi w rozwiązywanie problemów mniejszości wojskowi dążyli do zdezwuowania i osłabienia jej pozycji w kraju i na arenie międzynarodowej.

Wprowadzane zmiany nie miały zapewne na celu oddania pełni władzy przez wojskowych (choć mogły do tego prowadzić), ale w ich zamyśle miały ułatwić modernizację kraju i stawienie czoła pojawiającym się wyzwaniom i zagrożeniom. Miało się to odbywać m.in. poprzez nowy, bardziej demokratyczny model i styl sprawowania władzy oraz stopniowe kooptowanie innych sił politycznych i społecznych. W tym celu przygotowano odpowiednie mechanizmy i zabezpieczenia, przede wszystkim w nowej konstytucji. Oceną skuteczności działań wojskowych będą kolejne wybory parlamentarne w roku 2015.

Pierwsze reakcje międzynarodowe na przełomowe zmiany w Birmie/Mjanmie

Kraje ASEAN z zadowoleniem przyjęły zmiany polityczne w Mjanmie. Szły one w pożądanym przez nie kierunku. Ich zakres jak na azjatyckie kryteria był całkowicie wystarczający. Zmiany te powodowały, że w opinii ASEAN Mjanma awansowała do grupy normalnych partnerów gospodarczych i politycznych. Świadczyły o tym liczne wizyty ministrów spraw zagranicznych oraz szefów rządów i państw z ASEAN, a także sekretarza generalnego ASEAN Surina Pitsuwana w Mjanmie. W czasie wizyty Surin potwierdził gotowość organizacji do akceptacji przewodnictwa Mjanmy w roku 2014. Oznaczało to, że szczyt ASEAN i szczyt Azji Wschodniej (EAS) odbędą się w Mjanmie, podobnie jak igrzyska Azji Południowo-Wschodniej pod koniec 2013 r. Przewodnictwo ASEAN w 2014 r. ma szczególne znaczenie polityczne i gospodarcze, ponieważ w 2015 r. organizacja przewiduje wprowadzenie jednolitego rynku.

Indie, które tak jak kraje ASEAN od dawna utrzymywały współpracę gospodarczą i kontakty polityczne z juntą, z chwilą zaobserwowania przemian w Mjanmie oraz pierwszych pozytywnych reakcji państw zachodnich podjęły dalsze działania mające zintensyfikować kontakty i współpracę. Wynikiem tej aktywności była kolejno wizyta ministra spraw zagranicznych S.H. Krishny, a następnie premiera Manmohana Singha w Birmie w maju 2012 r., podczas której podpisano 12 różnych porozumień, szczególnie dotyczących rozwoju handlu i współpracy w sektorze energetycznym, a Indie przyznały Mjanmie kredyt na 500 mln dolarów. Z dostępnych informacji wynikało, że w centrum uwagi były też tradycyjnie współpraca w zwalczaniu baz indyjskich rebeliantów po birmańskiej stronie granicy oraz zwiększenie współpracy gospodarczej między północno-wschodnią częścią Indii a zachodnią Mjanmą. Prezydent Thein Sein także złożył oficjalną wizytę w Indiach. Wymieniono wizyty parlamentarne. Indie zaczęły traktować tego sąsiada jako pomost do zwiększenia współpracy i obecności w ASEAN.

Podobne były reakcje w Japonii, której rząd, a zwłaszcza świat biznesu uważnie obserwowały przemiany w Mjanmie. Firmy japońskie już po wyborach w listopadzie 2010 r. zaczęły budować przyczółki w tym kraju. Od czasu zmiany stosunku państw zachodnich do Mjanmy doszło do prawdziwego najazdu firm japońskich, które „oszalały” na punkcie tego kraju. Tak komentowali to z nutą zazdrości przedstawiciele biznesu europejskiego, pozostający daleko w tyle za konkurentami azjatyckimi. Również środowiska polityczne w Tokio działały szybko i zdecydowanie. Początkowo uruchomiono kontakty parlamentarne i wymieniono delegacje, przy czym charakterystyczne były duża liczba i wysoka ranga delegacji japońskich. W drugiej połowie 2011 r. wymieniono wizyty ministrów spraw zagranicznych. W czasie grudniowej wizyty ministra spraw zagranicznych Koichiro Gemby jedny-

mi z głównych tematów były wznowienie japońskiej pomocy rozwojowej i zwiększenie pomocy humanitarnej. Japoński minister omawiał ten temat również podczas rozmowy z Aung San Suu Kyi. Kilka tygodni później w Mjanmie przebywał japoński minister gospodarki Yoichiro Edano, który nie skupił się tylko na kontaktach rządowych, ale spotkał się także ze sferami biznesu. Poza sprawami handlu dwustronnego głównymi tematami były inwestycje japońskie m.in. w rozwój sektora energetycznego (produkcja i przesyłanie energii elektrycznej) oraz w budowę portów i zagospodarowanie specjalnych stref ekonomicznych. Pod koniec kwietnia 2012 r. prezydent Thein Sein złożył oficjalną wizytę w Tokio, gdzie został przyjęty przez cesarza Akihito, a premier Yoshihiko Noda zapowiedział natychmiastowe wznowienie pomocy finansowej i umorzenie zadłużenia w wysokości 3,7 mld dolarów. Rozmowy – ku zadowoleniu strony birmańskiej – wykazały, że Tokio chciałoby szybkiego powrotu do bliskiej współpracy.

Podobne były reakcje innych państw azjatyckich, w tym Korei Południowej. Zarówno instytucje rządowe, jak i biznes, widząc pierwsze oznaki zmian i działania azjatyckich konkurentów, szybko zaczęły angażować się we współpracę z Mjanmą. Znalazło to wyraz w wizycie ministra spraw zagranicznych Kim Sung-hwana w maju 2011 r., a następnie w tym samym miesiącu w wizycie prezydenta Lee Myung-baka, który zapowiedział zaangażowanie w sektor infrastruktury, energii, górnictwa, transportu i nauki oraz zwiększenie pomocy rozwojowej poprzez szkolenie i pomoc techniczną. Dla Koreańczyków dodatkowym czynnikiem stymulującym do współpracy była, podobnie jak w przypadku USA, wola blokowania i eliminowania wpływów, jakie od pewnego czasu zaczęła budować w Mjanmie Korea Północna.

Bardziej złożona była reakcja Chin, które z uwagą, ale bez entuzjazmu obserwowały przemiany u sąsiada. Pekin generalnie uznał tamtejsze przemiany demokratyczne za pozytywne, ponieważ przyczyniały się do łagodzenia napięć w sąsiedztwie ich granic. Równocześnie jednak od początku żywił obawy, że na fali demokratyzacji nastąpi wzrost oddziaływania Zachodu z negatywnymi konsekwencjami dla ich wpływów i stanu posiadania, a także z możliwym oddziaływaniem na pograniczne prowincje chińskie. Mimo natychmiastowej wizyty wyjaśniającej birmańskiego ministra spraw zagranicznych U Wunna Maung Lwina ze specjalnym przesłaniem od prezydenta Thein Seina w Pekinie szczególnie negatywnie odebrano wstrzymanie we wrześniu 2011 r. budowy tamy w Myitsone na Irawadi. Oceniono, że niezależnie od czynników wewnętrznych nastąpiło to pod wpływem zakulisowych działań USA w celu osłabienia powiązań z Chinami. O zaniepokojeniu Pekinu świadczyło wykorzystanie wszystkich kontaktów wysokiego i najwyższego szczebla do wywierania nacisku w sprawie wznowienia budowy zapory, a także kontynuowania innych inwestycji chińskich i – szerzej – domaga-

nia się, aby zmiany w Mjanmie nie ograniczały obecności chińskiej w tym kraju. Podczas kolejnej wizyty birmańskiego ministra spraw zagranicznych w połowie czerwca 2012 r. na zaproszenie jego chińskiego odpowiednika został on przyjęty przez wicepremiera Li Keqiang (już wówczas przewidywanego na premiera i drugą osobę w państwie). Wyraził on wtedy nadzieję, że władze Mjanmy zapewnią płynną realizację głównych wspólnych projektów i będą chronić słuszne interesy chińskich przedsiębiorstw²⁴.

Wydaje się, że Chiny zostały zaskoczone tempem i zakresem zmian oraz charakterem i szybkością reakcji niektórych państw zachodnich, szczególnie USA. Obawiając się ograniczenia swoich wpływów i wzrostu oddziaływania innych mocarstw, reagowały nerwowo wobec władz Mjanmy. Zapowiadało to dalszą ostrą rywalizację o wpływy, która będzie stawiała władze birmańskie przed bardzo trudnymi wyborami. Na razie władze Birmy w konkretnej sprawie Myitsone starały się łagodzić napięcia, podkreślając, że prezydent tylko zawiesił realizację projektu.

USA, podobnie jak inni główni gracze w regionie, uważnie obserwowały rozwój sytuacji w Mjanmie, szczególnie od początku roku 2011. W czerwcu „prywatną” wizytę studyjną złożył senator John McCain, który odbył rozmowy z czołowymi politykami (poza prezydentem). Waszyngton z dużym wyczuciem zwiększył w drugiej połowie roku kontakty z Mjanmą, gdzie przebywali m.in. Kurt Campbell, asystent sekretarza stanu do spraw Azji, Michael Posner, asystent sekretarza stanu do spraw demokracji, praw człowieka i pracy, ambasador Derek Mitchell, koordynator do spraw Birmy (wielokrotnie), i ambasador Louis CdeBaca, pełnomocnik do spraw zwalczania handlu ludźmi. Mitchell starał się zachęcić do przemian i pokazać perspektywę konstruktywnego zaangażowania USA. Podczas wizyty na początku listopada nakreślił swoim partnerom możliwości współpracy wojskowej. W czasie szczytu Azji Wschodniej na Bali 17–18 listopada 2011 r. prezydent Barack Obama spotkał się z prezydentem Thein Seinem i przeprowadził rozmowę telefoniczną z Aung San Suu Kyi, po której podjął decyzję o wizycie Hillary Clinton w Mjanmie w następnym miesiącu. Obama podkreślił w oświadczeniu, że wizyta to odpowiedź na sygnały otwarcia ze strony władz birmańskich, dodał jednak, że pozostaje tam jeszcze dużo do zrobienia i sankcje zostaną podtrzymane w przypadku braku dalszego postępu w rozwoju praw człowieka i demokracji. Uzasadniona jest chyba teza, że w istocie wówczas to właśnie USA podjęły zasadniczą decyzję o otwarciu nowego rozdziału w stosunkach z Mjanmą.

Wizyta Hillary Clinton w dniach 2–4 grudnia 2011 r. była pierwszą wizytą tego szczebla z USA od przyjazdu w 1955 r. Johna Fostera Dullesa, kierującego wtedy sprawami zagranicznymi. Towarzyszyli jej główni realizatorzy nowej polityki: Kurt Campbell, Michael Posner i Derek Mitchell. Strona amerykańska mocno sta-

²⁴ *Li Urges Myanmar to Ensure Project*, „China Daily”, 14 czerwca 2012.

wiała sprawy relacji z Koreą Północną i nieprolifracji broni. Obok rozmów z władzami i przekazania listu prezydenta Obamy odbyło się spotkanie z Aung San Suu Kyi, co weszło później jako stały punkt przebiegu nie tylko wszystkich wizyt zachodnich, ale i polityków z innych krajów. Clinton spotkała się też z przedstawicielami partii etnicznych i przyznała 1,2 mln dolarów na ochronę zdrowia i pomoc dla ofiar min lądowych. Amerykanie po wizycie oddelegowali ambasadora Dereka Mitchella do Pekinu (również do Seulu i Tokio), aby uspokoić Chińczyków, że nie mają intencji wpływania negatywnie na stosunki chińsko-birmańskie²⁵.

Relacje z Mjanmą umocniły też już na początku 2012 r. wizyty delegacji Izby Reprezentantów z Josephem F. Crowleyem jako przewodniczącym oraz senatora Mitcha McConnella. Ten drugi, wcześniej zdecydowany zwolennik sankcji, po rozmowach w Mjanmie, w tym z Aung San Suu Kyi, wyraził się z uznaniem o zmianach i zapowiedział ożywienie stosunków parlamentarnych. Kontakty stały się częste i rzeczowe, strona amerykańska starała się jednak skrupulatnie egzekwować zobowiązania podjęte przez Mjanmę w konkretnych sprawach, w tym w zakresie walki z narkotykami itp. Równocześnie biznes amerykański energicznie przystąpił do nadrabiania zaległości na rynku Mjanmy. Po wyborach 1 kwietnia 2012 r. Hillary Clinton wyraziła zadowolenie z ich przebiegu, zapowiedziała szybkie mianowanie pełnego ambasadora w Mjanmie oraz złagodzenie sankcji, w tym w zakresie finansów i inwestycji. Od 17 kwietnia 2012 r. współpraca finansowa mogła już obejmować dziedziny związane z budową demokracji i dobrym rządzeniem, zdrowie, edukację, sport, pomoc dla uchodźców i działalność religijną.

W kwietniu złożył też kolejną wizytę senator Jim Webb, który chwalił przemiany. Nowym sygnałem pozytywnej zmiany stanowiska USA była oficjalna wizyta w Waszyngtonie ministra spraw zagranicznych U Wunna Maung Lwina 16–17 maja 2012 r. na zaproszenie Hillary Clinton. Minister odbył też rozmowy z wpływowymi senatorami, którzy poprzednio odwiedzali Mjanmę: Johnem McCainem, Mitchem McConnelllem i Jimem Webbem. Podczas jego pobytu oficjalnie ogłoszono nominację Dereka Mitchella na pierwszego od 1990 r. ambasadora USA w tym kraju. Waszyngton dobrze rozpoznał przełomowe momenty i kierunek rozwoju sytuacji, szybko i zdecydowanie podjął właściwe działania, stając się od razu wiodącym graczem w Mjanmie.

Inaczej wyglądała reakcja UE na zmiany w Mjanmie. We wrześniu 2011 r. wizytę złożyła Kristalina Georgiewa, komisarz do spraw współpracy międzynarodowej, pomocy humanitarnej i sytuacji kryzysowych. W rozmowach na szczeblu ministerialnym koncentrowała się na sprawach pomocy i stanie przygotowań do stawienia czoła możliwym kataklizmom naturalnym. Wprawdzie już od drugiej połowy 2011 r. Bruksela otrzymywała sygnały od Davida Lipmana, ambasado-

²⁵ Clinton's Myanmar Trip Won't Hurt Ties, „China Daily”, 12 grudnia 2011.

ra UE w Bangkoku, o zaskakujących zmianach w Mjanmie, to jednak wizytujący dwukrotnie ten kraj (czerwiec i grudzień 2011) Robert Cooper, doradca Catherine Ashton, nie przekonał najwyższych władz w UE do szybszych i energiczniejszych działań. Pojawienie się Coopera dla uważnych obserwatorów oznaczało jednak, że i w Brukseli zaczęto rozważać nowe relacje z Mjanmą. Na płaszczyźnie dwustronnej z kolei, idąc w ślady Hillary Clinton, nieoczekiwanie, jako pierwszy z UE na tym szczeblu, udał się do Mjanmy na początku stycznia 2012 r. William Hague, minister spraw zagranicznych Wielkiej Brytanii, z pierwszą od 50 lat oficjalną wizytą w byłej kolonii. Smaku tej wizycie dodał fakt, że Wielka Brytania na forum UE najbardziej zdecydowanie hamowała wszelkie próby zmian w podejściu do Mjanmy. W ślady Hague'a podążył 10 dni później Alain Juppé, minister spraw zagranicznych Francji, z pierwszą w ogóle wizytą francuską na tym szczeblu. Juppé m.in. odznaczył Aung San Suu Kyi orderem Komandorii Legii Honorowej. Obaj ministrowie apelowali do władz o kontynuowanie reform i uczciwe wybory uzupełniające do parlamentu. Zapowiedzieli, że tylko spełniając te warunki, Mjanma może liczyć na stopniowe znoszenie sankcji UE. W wyniku pozytywnych rekomendacji obu ministrów 23 stycznia 2012 r. zapadła w Brukseli (Rada do spraw Zagranicznych, FAC) decyzja o złagodzeniu sankcji, początkowo w ograniczonym zakresie i głównie w sprawach wizowych. Zadeklarowano też, że będzie to proces stopniowy, uwarunkowany kontynuacją przez władze Mjanmy pozytywnych działań. UE postawiła jako warunki dalszego łagodzenia sankcji przede wszystkim swobodę, uczciwość i przejrzystość wyborów uzupełniających 1 kwietnia 2012 r. oraz w dalszej kolejności pojednanie i pokój z mniejszościami.

Catherine Ashton, wysoki przedstawiciel do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, jak zwykle spóźniona w sprawach azjatyckich, zapowiedziała, że odwiedzi Mjanmę po wyborach. Pierwsze oceny obserwatorów UE w sprawie wyborów uzupełniających 1 kwietnia 2012 r. były w zasadzie pozytywne. Nieoczekiwanie 13 kwietnia oficjalną wizytę w Mjanmie złożył brytyjski premier David Cameron, który obok rozmów z władzami i z Aung San Suu Kyi wiele uwagi poświęcił możliwościom rozwoju współpracy gospodarczej, co w pewnym sensie wyjaśniło politykę brytyjską (wcześniejsze hamowanie kontaktów konkurentów). Była to w Birmie pierwsza od kilkudziesięciu lat wizyta na szczeblu szefa rządu z Zachodu, tym bardziej znacząca ze względu na przez lata napięte stosunki Mjanmy z byłym zwierzchnikiem kolonialnym.

W świetle przebiegu wyborów uzupełniających 23 kwietnia odbyło się spotkanie w sprawie złagodzenia sankcji przez UE. Zostały one zawieszone na rok, a dotyczyły m.in. 800 firm birmańskich, z którymi dotychczas nie wolno było handlować. Zniesiono także ograniczenia wizowe wobec kolejnych osób oraz odblokowano środki niektórych firm birmańskich w bankach UE. Firmy z UE mogły

teraz swobodnie handlować i inwestować w Mjanmie (poza bronią, na którą utrzymano embargo). Ostateczne zniesienie sankcji UE uzależniła od zwolnienia pozostałych więźniów politycznych, zakończenia konfliktów z mniejszościami narodowymi i lepszego dostępu do potrzebujących pomocy humanitarnej. 28 kwietnia w obecności Catherine Ashton, która w końcu zdecydowała się na wizytę, otwarto stałe przedstawicielstwo UE w Mjanmie. Ashton została przyjęta przez prezydenta Thein Seina i inne najważniejsze osoby w państwie, spotkała się z Aung San Suu Kyi i zadeklarowała 150 mln euro pomocy na lata 2012/2013. Pobyt wysokiego przedstawiciela UE w sprawach polityki zagranicznej, jakkolwiek zrealizowany w dobrej atmosferze, przyćmiła rozpoczynająca się już następnego dnia wizyta sekretarza generalnego Ban Ki-moona, która przyniosła znaczące ożywienie współpracy Mjanmy z ONZ.

Jeśli chodzi o inne państwa UE, na uwagę zasługiwała aktywność Niemiec. W maju 2011 r. odwiedziła Mjanmę delegacja niemieckich fundacji politologicznych, które poza zapoznaniem się z sytuacją uzgodniły pomoc i współpracę z istniejącymi lub powstającymi ośrodkami politologicznymi. W listopadzie 2011 r. odwiedził Mjanmę wiceminister spraw zagranicznych Werner Hoyer, który omówił rozwój stosunków dwustronnych, a w końcu kwietnia 2012 r. przebywał tam szef dyplomacji Guido Westerwelle. Niemcy zaktywizowały także kontakty parlamentarne.

Niekorzystne wrażenie spowodowane powolnością reakcji Ashton w sprawach Mjanmy złagodziła zrealizowana niedługo później wizyta delegacji Parlamentu Europejskiego z przewodniczącym Martinem Schulzem oraz dalsze wizyty ministrów spraw zagranicznych z państw UE, w tym wspomniana z Niemiec oraz z Włoch i Polski. Minister Radosław Sikorski (z grupą biznesmenów) podczas oficjalnej wizyty 9–10 maja 2012 r. został przyjęty przez prezydenta Thein Seina i spotkał się z Aung San Suu Kyi. Wcześniej, jeszcze we wrześniu 2011 r., wizytę złożył podsekretarz stanu MSZ Krzysztof Stanowski. Wówczas była to pierwsza tej rangi wizyta z kraju UE. W grudniu 2011 r. w Mjanmie przebywał dyrektor wykonawczy Stałego Sekretariatu Wspólnoty Demokracji Bronisław Misztal, który zaproponował wiele inicjatyw promujących polskie doświadczenia z przemian systemowych. Spowodowało to ożywienie wymiany osobowej, szczególnie młodzieży, między oboma krajami. Odnotować trzeba też aktywność Szwecji, która szeroko korzystała z kontaktów parlamentarnych. Nie można jednak nie odnieść wrażenia, że UE, przez początkowo kunktatorską politykę, jak też brak koordynacji państw członkowskich, nie wykorzystała swoich możliwości zarówno oddziaływania na rozwój sytuacji, jak i budowy nowych strategicznych relacji z Mjanmą.

Warto wspomnieć, że jeżeli chodzi o inne państwa europejskie, aktywność, wyprzedzającą UE, wykazała Norwegia, realizując liczne wizyty na szczeblu mini-

sterialnym, oferując obszerny program pomocowy oraz znosząc wszelkie sankcje w sferze gospodarczej. Dodać zaś trzeba, że podczas rządów junty właśnie Norwegia umożliwiła opozycji birmańskiej nadawanie programów radiowych dla swego kraju. Była więc ona państwem europejskim najbardziej zaangażowanym w zwalczanie tam dyktatury wojskowej i promowanie demokracji. Po 2011 r. Norwegia umiała także konsumować profity z tego zaangażowania politycznego, zawierając najróżniejsze kontrakty.

Inicjatywę wykazywała także Rosja, budując kontakty parlamentarne i handlowe oraz wykorzystując do dialogu ramy stosunków Rosja–ASEAN. Działania te były prawdopodobnie podyktowane również troską o utrzymanie pozycji ważnego dostawcy uzbrojenia, w tym samolotów wojskowych.

Prowadząca aktywną politykę azjatycką Australia nie obawiała się zrealizowania już w lipcu 2011 r. oficjalnej wizyty ministra spraw zagranicznych Kevina Rudda, która otwarła drogę do normalnych relacji z Mjanmą. W maju 2012 r. wizytę złożył jego następca minister Robert Carr, który zapowiedział całkowite zniesienie sankcji i powiększenie pomocy humanitarnej do 100 mln dolarów australijskich.

W sprawie Mjanmy aktywność podtrzymywała również ONZ. W roku 2011 dwukrotnie złożył w niej wizytę Vijay Nambiar, specjalny doradca sekretarza generalnego do spraw Birmy. Do rozwoju kontaktów wykorzystano też pobyt ministra U Wunna Maung Lwina w Nowym Yorku na 66. sesji Zgromadzenia Ogólnego NZ w październiku 2011 r. Najważniejszym wydarzeniem była wspomniana wizyta sekretarza generalnego Ban Ki-moona w końcu kwietnia 2012 r., której celem było poparcie procesu przemian i zachęcanie do pojednania. Uzgodniono pomoc dla Mjanmy w zakresie technologii, zarządzania i finansów.

Dalsze zmiany i nowe wyzwania w Birmie/Mjanmie

W drugiej połowie 2012 r. i później kontynuowano demokratyczne przemiany. Ogłaszano kolejne amnestie, w tym dla więźniów politycznych i cudzoziemców przetrzymywanych w Mjanmie. Prezydent Thein Sein w wystąpieniu w parlamencie w marcu 2014 r. z okazji trzeciej rocznicy powstania rządu cywilnego poinformował, że z amnestii skorzystało w sumie ponad 68 tys. osób. W tym wystąpieniu jednak najważniejszym wątkiem było zapewnienie, że rząd zamierza kontynuować demokratyczne reformy i z tej drogi nie ma odwrotu²⁶. Wcześniej Thein Sein zrezygnował z przewodniczenia rządowej partii USDP i zapowiedział, że nie przewiduje startu w wyborach prezydenckich w roku 2015 (zapowiedź nie była jednak

²⁶ *Myanmar President Commits to Democratic Transition*, Xinhua, „China Daily”, 26 marca 2014.

kategoryczna). W lutym 2014 r. prezydent zaakceptował utworzenie komisji antykorupcyjnej mającej za zadanie zwalczanie korupcji w strukturach administracji państwowej. Był to ryzykowny krok dla elit dawnego reżimu wojskowego, które władzę polityczną przekształcały bardzo szybko we władzę pieniądza, korzystając z rozwoju rynku i otwarcia kraju na świat, ale odpowiadał postulatowi opozycji.

Nastąpiło dalsze poszerzenie swobody mediów. W sierpniu 2012 r. zniesiono cenzurę prewencyjną prasy. Cenzura pozostała jeszcze w przypadku filmów, a swego rodzaju autocenzura jest wymagana od telewizji państwowej oraz stacji prywatnych. Przystąpiono do opracowania nowoczesnego prawa prasowego. Pod koniec roku 2012 rozpoczęto prace nad przygotowaniem projektu prawa dotyczącego ochrony własności intelektualnej. W kwietniu 2013 r. zaczęły się ukazywać cztery dzienniki prywatne (od pewnego czasu ukazywały się już prywatne miesięczniki i tygodniki). Zezwolenia wydano na łącznie 16 prywatnych dzienników²⁷.

W drugiej połowie 2012 r. rozwiązał się wspomniany rząd birmański na uchodźstwie. Reprezentował on siły, które nie pogodziły się z ignorowaniem przez wojskowych wyników wyborów w roku 1990, choć stopniowo jego oparcie w kraju wyraźnie słabło. Prowadził on rozmaite akcje uświadamiające na Zachodzie, informował władze państw demokratycznych o sytuacji w Birmie, miał biuro przy ONZ w Nowym Jorku, a także starał się opiekować uchodźcami birmańskimi w różnych krajach, w tym w Tajlandii, gdzie było ich najwięcej²⁸. Krok ten uzasadniono postępami demokratyzacji po objęciu urzędu przez prezydenta Thein Seina. Wiązało się to niewątpliwie z wycofaniem poparcia państw demokratycznych dla tego rządu oraz innych struktur organizacyjnych opozycji birmańskiej na Zachodzie.

W drugim półroczu 2012 r. w centrum uwagi rządu, zgodnie z zapowiedzią Thein Seina, znalazły się sprawy gospodarcze. Było to zrozumiałe, bo mimo dobrych rokowań wzrostu na najbliższe lata w granicach 6,8% PKB Mjanmy wynosił około 50 mld dolarów, a PKB sąsiedniej Tajlandii, z nieznacznie większą liczbą ludnością, około 348 mld dolarów. Koncentrowano się na nowym prawie dotyczącym bezpośrednich inwestycji zagranicznych i na wszystkich dodatkowych przepisach z nimi związanych. Warunki inwestowania miały być najatrakcyjniejsze w Azji Południowo-Wschodniej. Ujawniły się jednak znaczne różnice interesów w środowiskach birmańskiego biznesu, do tego doszły naciski z zewnątrz, w tym amerykańskie²⁹. Prawo, już uchwalone przez izbę niższą parlamentu we wrześniu,

²⁷ 4 *Private Dailies Now in Myanmar*, Xinhua, „China Daily”, 2 kwietnia 2013.

²⁸ Zob. zbiór podstawowych dokumentów o Birmie wydany przez ten rząd: Marc Weller (red.), *Democracy and Politics in Burma. A Collection of Documents*, NCGUB Printing Office, Manerplaw, Burma 1993.

²⁹ Patrick Barta, *Myanmar Concerns Remain, Says Envoy*, „The Wall Street Journal”, 20 sierpnia 2012.

zostało zakwestionowane przez prezydenta i odesłane do parlamentu do poprawienia. Komentatorzy uważają, że prezydent uznał tekst za zbyt konserwatywny i za mało atrakcyjny dla zagranicznych inwestorów. W końcu w listopadzie 2012 r. prawo zostało jednak uchwalone. Na uwagę zasługuje to, że umożliwia ono m.in. 100% własności zagranicznej, pięć lat zwolnienia z podatku od zysków i do 50 lat dzierżawienia gruntu z możliwością przedłużenia.

Rząd w związku z napięciami w tej sferze skoncentrował także uwagę na zarządzaniu eksploatacją i wykorzystaniem krajowych zasobów naturalnych. Podjęto kroki mające zwiększyć przejrzystość w tej dziedzinie i zapewnić większe dochody państwu.

Wraz z rozwojem polityki reform i po przejściu początkowych nastrojów zaskoczenia, a później swego rodzaju euforii zaczęły się ujawniać z całą ostrością różne problemy i zagrożenia. Równocześnie w nowych warunkach powstałych w związku z reformami władze i społeczeństwo nie zawsze potrafiły odpowiednio reagować.

Przed wszystkim nie nastąpił większy postęp w rozmowach o zawieszeniu broni z Kaczinami w północno-zachodniej części kraju. Rozmowy były przerywane wznawianiem starć. Obie strony oskarżały się o złą wolę. Kaczinowie wysuwali tradycyjnie zarzuty okrucieństwa wojsk rządowych wobec ludności cywilnej. Do połowy 2014 r. nie można było mówić o przełomie. Relacje pomiędzy rządem a Kaczinami obserwowały uważnie inne mniejszości, gdyż nie wszyscy liderzy byli zadowoleni z zawartych porozumień o zawieszeniu broni lub pokoju. Mimo to pod naciskiem rządu zawierano dalsze porozumienia rozejmowe i pokojowe, a ich liczba wzrosła do 14 w marcu 2014 r. Charakter rozmów z mniejszościami zmienił się jednak i skomplikował. Powstało kilka organów koordynacyjnych pomiędzy kierownictwami politycznymi i wojskowymi mniejszości, które na ogół występują teraz łącznie lub w grupach, a przynajmniej w sposób skoordynowany, często z postulatami całościowego uregulowania ich sytuacji politycznej w ramach państwa. Wysuwane żądania niekiedy idą daleko i ich zaspokojenie nie wydaje się możliwe bez zmodyfikowania obecnej konstytucji. Strona rządowa też powołała dwa organy cywilno-wojskowe do rozmów z przedstawicielami mniejszości. Wobec rozbieżności interesów i wielości podmiotów rozmowy są bardzo trudne i często zawieszane w związku z incydentami zbrojnymi.

Ponownie odżył konflikt związany z islamską mniejszością Rohingów (Rohingyas), ludem indoeuropejskim żyjącym w stanie Arakan na zachodnim krańcu Mjanmy nad Zatoką Bengalską. To głównie ubodzy rolnicy i rybacy, liczący około 800 tys. osób, którzy nie mają obywatelstwa birmańskiego w myśl ustawy z 1982 r. Sami uważają się za potomków arabskich żeglarzy, którzy osiedlili się w stanie Arakan. Birmańczycy ich nie lubią, uważają za ludność napływową z Bangladeszu, co częściowo jest prawdą, i chcieliby odesłać ich wszystkich za granicę.

Bangladesz i Tajlandia, gdzie Rohingowie próbowali emigrować, zamknęły przed nimi granice. Mależja niechętnie przyjmuje niewielkie grupy. W czerwcu 2012 r. miały miejsce dramatyczne zajścia pomiędzy nimi a buddyjskimi mieszkańcami Arakanu. Zginęło kilkadziesiąt osób po obu stronach, zniszczono wiele domów, meczetów i świątyń. Od tego momentu utrzymuje się napięcie, a co kilka miesięcy dochodzi do nowych incydentów, w tym niekiedy na dużą skalę, z licznymi ofiarami śmiertelnymi i dziesiątkami tysięcy uchodźców³⁰.

W roku 2013 konflikt przerodził się w szerszą konfrontację społeczności buddyjskiej, dominującej w Mjanmie, z mniejszością muzułmańską, ocenianą na 4–5%. Zajścia miały miejsce także w centrum kraju (np. w Meiktila) i władze z najwyższym trudem opanowały sytuację. Nowym zjawiskiem było włączenie się we wzniecanie konfliktów religijnych niewielkiej, ale bardzo aktywnej grupy nacjonalistycznie nastrojonych mnichów buddyjskich pod przywództwem Sayda-wa Wirathu, fanatycznego mnicha głoszącego program wygnania muzułmanów³¹.

Konflikt stał się nawet przedmiotem zainteresowania ONZ. Badający sytuację przedstawiciele organizacji dość zgodnie raportowali na temat bierności sił porządkowych. Jeszcze ostrzejsze były oceny Human Rights Watch i Lekarzy bez Granic (Médecins Sans Frontières). Sekretarz generalny ONZ w specjalnym oświadczeniu wezwał do zaprzestania ataków, grózb i ekstremistycznej retoryki w tym konflikcie, bo zagrozi to procesowi reform. W opinii ekspertów jedynie demokratyczne przemiany i znaczna poprawa wizerunku kraju sprawiły, że Mjanma nie stała się jeszcze obiektem poważnych nacisków i sankcji międzynarodowych w związku z tymi wydarzeniami. Zarówno Aung San Suu Kyi, jak i prezydent Thein Sein, zdając sobie sprawę z nastawienia Birmańczyków wobec Rohingów, reagowali ostrożnie. Aung San Suu Kyi podczas debat parlamentarnych wypowiadała się za równymi prawami i wzajemnym poszanowaniem wszystkich grup etnicznych i poparła przygotowany w tym duchu projekt ustawy jednego z posłów partii rządzącej USDP. Wcześniej mocno akcentowała konieczność powstrzymania się od przemocy między obiema społecznościami. Prezydent Thein Sein, który wielokrotnie angażował się w rozładowywane napięcie religijnych i etnicznych, podkreślał, że rząd czuje się odpowiedzialny za losy tylko tych Rohingów, którzy przybyli na teren kraju przed 1948 r., czyli w czasach kolonialnych, i od trzech pokoleń żyją na miejscu, natomiast trudno mu chronić późniejszych nielegalnych imigrantów

³⁰ Zob. *Briefing: Myanmar's Rohingya Crisis*, strona IRIN Humanitarian News and Analysis, UN Office for Coordination of Humanitarian Affairs, www.irinnews.org/report/96801/briefing-myanmar-s-rohingya-crisis [dostęp 15 stycznia 2013].

³¹ Zob. szersze omówienie roli społeczności mnisiej – sanghy i buddyzmu w życiu narodowym Birmy: Maung Than Htun Aung, *Rozwój buddyzmu i medytacji Vipassana w nowoczesnej Birmie*, „Azja-Pacyfik” 2010, t. 13, s. 89–107.

z Bangladeszu. Sprawa tej mniejszości i coraz bardziej całej społeczności muzułmańskiej stanowi dla Mjanmy dodatkowe poważne obciążenie polityczne i gospodarcze oraz problem, jeżeli chodzi o opinię międzynarodową.

Dnia 29 listopada 2012 r. doszło do wydarzeń, które dodatkowo skomplikowały sytuację w Mjanmie. Policja brutalnie rozpędziła protestujących przeciwko budowie kopalni miedzi. W czasie zajść w miejscowości Letpadaung w północno-wschodniej części kraju wiele osób, w tym kilkunastu buddyjskich mnichów, zostało rannych. Budowę realizował chiński koncern w spółce z firmą należącą do birmańskich sił zbrojnych. Zajścia wywołały powszechne oburzenie i zmusiły rząd do wyrażenia publicznie ubolewania z powodu incydentu. Została powołana parlamentarna komisja badawcza z Aung San Suu Kyi na czele³². Nawet w opinii prasy chińskiej protesty związane z zastrzeżeniami natury „środowiskowej i kulturalnej” były zasadne. Przypuszcza się, że w wydarzeniach mogły brać udział osoby, którym zależało na sprowokowaniu zajść³³. Incydent pokazuje złożoność sytuacji w Mjanmie, gdzie nowe podejście do swobód obywatelskich co krok napotyka przeszkody wynikające ze starych przyzwyczajeń i nowych zagrożeń.

Widać, że w miarę rozwoju procesu demokratyzacji ujawniają się również siły, które mogą być zainteresowane innym niż ogólnie oczekiwany pozytywny rozwój sytuacji, i nie są to bynajmniej tylko twardogłowi wojskowi tęskniący za poprzednim systemem. Obok „racjonalnej” i umiarkowanej opozycji, złożonej z NLD i innych partii opozycyjnych obecnych w parlamencie oraz byłych działaczy studenckich z ruchu tzw. Generacji 88, ujawniły się inne orientacje opozycyjne, w tym skrajnie lewicowa, grupująca m.in. pozostałości po Komunistycznej Partii Birmy, a także ekstremistów buddyjskich. Również wśród działaczy mniejszości etnicznych pojawili się, często wracający z emigracji lub wypuszczeni z więzień, nieprzejednani zwolennicy daleko posuniętego federalizmu lub pełnej niepodległości, którzy niejednokrotnie prowokują konflikty.

Sprawą, która jednak stopniowo zaczęła rzutować na klimat polityczny i na przełomie lat 2014 i 2015 będzie jedną z decydujących dla rozwoju sytuacji w Mjanmie, stała się modyfikacja konstytucji z roku 2008. Zawiera ona wiele zapisów nie w pełni demokratycznych, m.in. w takich sprawach jak miejsca zarezerwowane dla wojskowych i zachwiana równowaga władz na korzyść egzekutywy, ale też zapis o zakazie ubiegania się o urząd prezydenta dla osób mających w najbliższej rodzinie cudzoziemców, co eliminuje Aung San Suu Kyi ze startu w wyborach. W lipcu 2013 r. powołano komisję parlamentarną w sprawie zmiany konstytucji, która za-

³² *Des Birmans opposés à une mine chinoise dispersés par la police*, „Le Monde”, 29 listopada 2012.

³³ Nirmal Gosh (asianewsnet), *Myanmar's Teething Problems with Dissent*, „China Daily”, 24 grudnia 2012.

kończyła prace w czerwcu 2014 r., wypowiadając się przeciwko większym zmianom (podobno osiągnięto jednak zbliżenie poglądów w sprawie uelastycznienia warunków wprowadzania poprawek do konstytucji, ale nie w sprawie możliwości udziału Aung San Suu Kyi w wyborach). Mimo to Aung San Suu Kyi podtrzymała swoją kandydaturę na prezydenta i tydzień po ogłoszeniu stanowiska komisji, podczas pobytu w Nepalu, podkreśliła, że to naród Mjanmy będzie decydował, czy zostanie ona prezydentem. Zręcznie skoncentrowała się na wspomnianej potrzebie korekty tzw. klauzuli zmian, która przewiduje wymóg ponad 75% głosów dla każdej poprawki w konstytucji. Wobec 25-procentowej obecności wojskowych w parlamencie mają oni faktycznie prawo weta przy każdej zmianie³⁴. Z kolei prezydent Thein Sein w orędziu noworocznym 2014 mówił o „umiarkowanych” zmianach, a w marcu tego roku o zmianie konstytucji „zgodnie z normami demokratycznymi”, co pozwala na szeroką interpretację³⁵. Powyższe wydarzenia oznaczają wejście Mjanmy w 2014 r. w okres ostrej walki politycznej w obliczu wyborów parlamentarnych i prezydenckich w roku 2015. Wydaje się, że przynajmniej część wpływowych wojskowych nie jest gotowa do oddania cywilom dalszych instrumentów władzy politycznej i chciałaby wykorzystać posiadane możliwości do przyhamowania przemian. A z drugiej strony różne grupy opozycji radykalizują się i wysuwają wciąż nowe żądania.

Świat wobec dalszego rozwoju sytuacji w Birmie/Mjanmie

W lipcu 2012 r. prezydent Obama ponownie zabrał głos w sprawie Mjanmy. Zapowiedział dalsze złagodzenie sankcji, w tym zezwolenie na bezpośrednie inwestycje amerykańskie m.in. w sektorze energii. Wyraził z troską brak przejrzystości przepisów w tej dziedzinie i znaczną rolę wojska w gospodarce. W brutalnym stylu, typowym dla Waszyngtonu, zapowiedział jednocześnie możliwość wprowadzenia nowych sankcji skierowanych przeciwko tym, którzy hamują reformy, naruszają prawa człowieka, wzniecają konflikty etniczne i są zaangażowani w handel bronią z Koreą Północną. W tym czasie wielkie koncerny, takie jak: Coca-Cola, Pepsi Co, General Electric i Chevron, weszły już na rynek Mjanmy. Od lipca przebywał tam ambasador Derek Mitchell, pierwszy szef ambasady USA na tym szczeblu od 1990 r.

We wrześniu doszło do nowych ważnych wydarzeń między USA a Mjanmą. Aung San Suu Kyi złożyła trzytygodniową wizytę w USA. Uroczyście odebra-

³⁴ *Suu Kyi: Myanmar's Next Leader Depends on Will of the People*, Associated Press, „China Daily”, 17 czerwca 2014.

³⁵ *Myanmar President Commits to Democratic Transition*, Xinhua, „China Daily”, 26 marca 2014.

ła Złoty Medal Kongresu, przyznany jej jeszcze w roku 2008, spotkała się z Hillary Clinton i została przyjęta w Białym Domu. Wygłosiła też kilka odczytów na uniwersytetach, a jej pobyt spotykał się z zainteresowaniem mediów. Zapytana o rolę polityki powstrzymywania Chin w otwarciu USA na Mjanmę odpowiedziała, że dobre relacje Chin i USA mogą pomóc Mjanmie³⁶. Pobyt Aung San Suu Kyi w USA przyczynił się do znacznej poprawy wizerunku tego do niedawna dyskryminowanego kraju.

Kilka dni przed wyjazdem Aung San Suu Kyi z USA przyjechał tam prezydent Thein Sein (24–30 września). Prezydent już tradycyjnie wygłosił przemówienie na sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ oraz odbył wiele spotkań w Nowym Jorku, w tym z Hillary Clinton. Jego rozmówcami byli także Bill Clinton i Henry Kissinger, jak również Herman Van Rompuy, przewodniczący Rady Europejskiej. W czasie pobytu w USA Thein Sein spotkał się z Aung San Suu Kyi; po spotkaniu oboje bardzo wysoko ocenili współpracę. Jednym z efektów obu wizyt była decyzja obradujących w Tokio Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Banku Światowego o przyznaniu Mjanmie kredytu w wysokości około 900 mln dolarów (poprzednio próby birmańskie blokował Waszyngton).

O dalszej poprawie relacji birmańsko-amerykańskich świadczyło także przeprowadzenie w Mjanmie w październiku 2012 r. pierwszych konsultacji dotyczących praw człowieka. Wizytę złożył również zastępca sekretarza stanu William J. Burns, który ponownie udzielił wsparcia polityce reform prezydenta Thein Seina, ale bez ogródek przypomniał, że wszystko musi się mieścić w polityce *action-for-action* i że tylko ona umożliwia dalsze gesty ze strony USA. Amerykanie zaprosili po raz pierwszy birmańskich wojskowych jako obserwatorów na coroczne manewry „Cobra Gold” w Tajlandii (obserwatorami są również inne państwa, w tym Chiny).

Ukoronowaniem postępu we wzajemnych relacjach była wizyta prezydenta Obamy w Mjanmie 19 listopada 2013 r. Wizyta w ramach pierwszej podróży zagranicznej Obamy po reelekcji obejmowała jeszcze Tajlandię i szczyt Azji Wschodniej w Phnom Penh. W jej trakcie doszło do spotkania z Thein Seinem, a także do spotkania w domu Aung San Suu Kyi. Głównym akcentem politycznym było wystąpienie na uniwersytecie w Rangunie, gdzie Obama zdecydowanie poparł proces reform, ale też nawiązał do prześladowań Rohingów i zażądał położenia kresu tego rodzaju aktom. Mocno akcentował potrzebę pojednania i zobowiązania podjęte w tej sprawie przez rząd Mjanmy. Prezydent USA otworzył nową siedzibę amerykańskiej agencji rozwoju USAID i obiecał dwuletnią pomoc na rozwój edukacji w wysokości 170 mln dolarów. Przed wizytą prezydenta rząd USA zniósł zakaz importu towarów z Mjanmy (z wyjątkiem jadeitu i rubinów), podkreślając, że ma to wesprzeć reformy i stworzyć nowe możliwości dla firm birmańskich i ame-

³⁶ Shaun Tandon, *Friendly Sino-US Ties 'Would Help Myanmar'*, „China Daily”, 20 września 2012.

rykańskich. Powtórzono jednak, że istnieją obawy związane z korupcją, sytuacją więźniów politycznych i kontaktami wojskowymi z Koreą Północną. Departament Skarbu ujawnił, że nadal ma czarną listę osób i firm z Mjanmy objętych sankcjami i właśnie powiększył ją o dalsze siedem firm³⁷.

W maju 2013 r. Thein Sein po raz pierwszy złożył oficjalną wizytę w USA. Jej znaczenie dla do niedawna izolowanej Mjanmy było historyczne (poprzednieubyty w USA odbywały się tylko w Nowym Jorku przy okazji sesji Zgromadzenia Ogólnego NZ). Była to pierwsza oficjalna wizyta od czasu wizyty generała Ne Wina na zaproszenie prezydenta Lyndona Johnsona w 1966 r. W jej przededniu USA zniosły prawie wszystkie ograniczenia w wydawaniu wiz dla obywateli birmańskich. W Białym Domu prezydent Thein Sein zapewnił o woli kontynuowania reform i o ich nieodwracalności oraz uzyskał mocne poparcie Obamy dla tego procesu. Wynikiem wizyty było też podpisanie przez Mjanmę kilka tygodni później dodatkowego protokołu Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej, co położyło kres podejrzeniom o próby pozyskania broni nuklearnej.

W omawianym okresie USA w polityce wobec Mjanmy kładły nacisk na spektakularne działania symboliczne, o dużej nośności medialnej. Konkretnie działania polegały zaś głównie na stopniowym i warunkowym znoszeniu sankcji i ograniczeń, często wielokrotnie zapowiadanych i zawsze wiązanych ze zdecydowanym domaganiem się gestów ze strony partnera, czasem przybierającym charakter ingerencji. USA wykazywały zainteresowanie zwłaszcza ułatwieniami dla swoich firm, ale poziom wymiany i inwestycji w Mjanmie do początku 2014 r. pozostał niski. Zapowiadane, a szczególnie uruchamiane środki pomocowe były bardzo skromne. W swoich działaniach Amerykanie unikali akcentów antychińskich. Konsekwentnie jednak rozszerzali kontakty służb zwalczających handel narkotykami i stopniowo tworzyli warunki do współpracy na płaszczyźnie wojskowej, którą uzależniali od zerwania wszelkich kontaktów wojskowych z KRLD i prawdopodobnie od ograniczenia takiej współpracy z Chinami.

Chiny z kolei podtrzymały, a nawet zwiększyły aktywność wobec Mjanmy. Szczególny nacisk został położony na kontakty polityczne na jak najwyższym szczeblu, kontakty wojskowe i wychodzenie z nowymi atrakcyjnymi propozycjami współpracy. W pierwszej połowie września 2012 r. wizytę złożył przewodniczący parlamentu Wu Bangguo (trzecia osoba w państwie). Strona chińska jasno określiła cele wizyty, którymi były: pogłębienie strategicznego partnerstwa, realizacja głównych projektów między oboma krajami i ochrona uzasadnionych interesów chińskich inwestorów. Media chińskie po raz kolejny wywierały presję, wzywając do rozmów w sprawie zapory w Myitsone. Nie podjęto tu konkretnych decyzji. Strona chińska wyraźnie dążyła do dalszego rozszerzenia współpracy, propo-

³⁷ *Les Etats-Unis lèvent leur interdiction d'importer de Birmanie*, „Le Monde”, 16 listopada 2012.

nując rozwój stosunków kulturalnych, edukacji i turystyki. Prezydent Thien Sein i jego współpracownicy tym razem akcentowali oczekiwania na inwestycje chińskie nie tylko w sektor energetyczny, ale też w infrastrukturę i rolnictwo. Mówili o pilnej potrzebie tworzenia nowych miejsc pracy i o większym udziale chińskich firm w przyspieszeniu rozwoju terenów przygranicznych po stronie birmańskiej. W czasie wizyty podpisano dziewięć porozumień handlowych i dwa finansowe, ich treści jednak nie ujawniono. Chińczycy podkreślali, że wymiana handlowa z Mjanmą wykazuje duży dynamizm, wielkość obrotów handlowych osiągnęła 6,5 mld dolarów, a chińskie inwestycje łączną wartość 20,26 mld dolarów³⁸.

Również we wrześniu prezydent Thein Sein złożył wizytę w Chinach. Z wielu dostępnych informacji wynikało, że miała ona na celu udział w otwarciu wystawy China–ASEAN Expo i w forum biznesowym Chiny–ASEAN z wieloma przywódcami z ASEAN, które odbywały się w Nanningu w prowincji Guangxi. Po objęciu funkcji prezydenta przez Xi Jinpinga w marcu 2013 r. już w kwietniu doszło do kolejnej nieoficjalnej wizyty Thein Seina w Chinach i spotkania poświęconego współpracy gospodarczej. Według źródeł chińskich prezydent Xi Jinping naciskał, aby stosunki dwustronne nie napotykały trudności „ze względu na działania sił zewnętrznych”³⁹.

Kolejnym ważnym kontaktem były rozmowy Thein Seina z premierem Chin Li Keqiangiem podczas szczytu Chiny–ASEAN w Brunei w październiku 2013 r. Li podkreślił wolę wszechstronnej współpracy z Mjanmą i poparcie dla reform politycznych. Chiński politolog Lu Guangsheng ocenił to jako potwierdzenie, po ponownej analizie sytuacji, pozytywnego podejścia i przyjaznej polityki wobec Mjanmy. Uznał też, że sprawa Myitsone przestała ciążyć na wzajemnych relacjach. Z informacji ze spotkania wynikało także, że Chiny są gotowe ułatwić kontakty i rozmowy rządu birmańskiego z Kaczinami i zapewnić w większym zakresie bezpieczeństwo na granicy⁴⁰. W podobnym klimacie odbyła się kolejna wizyta Thein Seina, określona tym razem jako państwowa, w ostatnich dniach czerwca 2014 r. Prezydent Birmy raz jeszcze podkreślał trwałość związków i otwartość na inwestycje chińskie (które nieoczekiwanie spadły w roku 2013). Prezydent Xi Jinping akcentował z kolei potrzebę takiej polityki w relacjach dwustronnych, jakiej nie mogłyby zmienić żadne wydarzenia zewnętrzne (co mogłoby wskazywać na utrzymujące się obawy strony chińskiej). Polityczni komentatorzy chińscy z okazji wizyty podkreślali „specjalne historyczne i geopolityczne znaczenie” stosunków z Mjanmą. Po jej zakończeniu Thein Sein uczestniczył z kierownictwem chińskim

³⁸ *Wu Urges Investment in Myanmar*, „China Daily”, 15 września 2012.

³⁹ *China–Myanmar Ties Cemented*, „China Daily”, 6 kwietnia 2013.

⁴⁰ Li Xiaokoun, Zhou Wa, *Ties with Myanmar to Stay on Track: Li*, „China Daily”, 10 października 2013.

i wiceprezydentem Indii w Pekinie w uroczystych obchodach 60. rocznicy ogłoszenia pięciu zasad pokojowego współistnienia.

Wiele uwagi Chiny poświęciły rozbudowie współpracy z siłami zbrojnymi i bezpieczeństwa Mjanmy. Dotyczyła ona przede wszystkim kontroli sytuacji na pograniczu i w basenie Mekongu oraz walki z przestępczością transgraniczną. Strona chińska dążyła jednak do rozszerzenia współpracy na problemy bezpieczeństwa międzynarodowego i współpracy strategicznej. Sprawę tę podjął nawet Xi Jinping, przyjmując odwiedzającego Chiny szefa sił zbrojnych Mjanmy generała Min Aung Hlainga⁴¹.

Powyższe wydarzenia w stosunkach dwustronnych potwierdzają, że strona chińska jest zdecydowana bronić „stanu posiadania” w Mjanmie i w miarę możliwości jeszcze go umacniać, gdyż leży to w jej strategicznym interesie. Głównymi atutami są: sąsiedztwo, olbrzymie możliwości ekonomiczne i finansowe, zdobyte mocne pozycje w wielu dziedzinach, przede wszystkim w niektórych sektorach gospodarki, oraz zbudowane przez ostatnie 20 lat wpływy w birmańskich kołach politycznych i gospodarczych, potwierdzane częstymi kontaktami na wysokich i najwyższych szczeblach, ale także intensywne kontakty wojskowe, gdzie współpraca ma być drugim obok gospodarki ważnym czynnikiem wiążącym oba kraje. Istotne znaczenie w tych planach ma zapewne nieekspozowana, ale stale rosnąca i znowu coraz bardziej wpływowa mniejszość chińska. Ten ostatni czynnik może być też jednak powodem zadrażnień we wzajemnych stosunkach.

Na tym tle skromnie wygląda aktywność UE. We wrześniu 2012 r. Komisja Europejska podjęła ważną decyzję o objęciu eksportu birmańskiego (poza bronią, na którą utrzymano embargo) systemem preferencji handlowych, tzw. GSP, znoszących cła i kontyngenty. Miało to otworzyć nowy rozdział w stosunkach UE–Birma i pomóc Mjanmie w stabilizacji i rozwoju. Na początku listopada przebywał w tym kraju José Manuel Barroso, przewodniczący Komisji Europejskiej. Barroso omówił z władzami całość współpracy i uczestniczył w inauguracji Centrum Pokojowego Mjanmy, które miało służyć dialogowi z mniejszościami, sfinansowanego m.in. ze środków UE, oraz zapowiedział nową dotację w wysokości 30 mln euro na umacnianie procesu pokojowego. W Mjanmie miały też miejsce wizyty kolejnych szefów rządów państw UE, m.in. premier Danii Helle Thorning-Schmidt, która otworzyła ambasadę (wspólną z Norwegią), i premiera Szwecji Frederika Reinfeldta, który przedstawił szeroki program współpracy gospodarczej i pomocy, w tym w budowie instytucji demokratycznych, praw człowieka i rządów prawa.

Wizytę złożył także w październiku 2012 r. marszałek Senatu Bogdan Borusewicz. Podczas pobytu i rozmów niemieckiej wiceminister spraw zagranicznych Cornelia Peiper podpisano list intencyjny dotyczący utworzenia w Rangunie In-

⁴¹ Pu Zhedong, *China, Myanmar Deepen Military Ties*, „China Daily”, 17 października 2013.

stytutu Goethego. Proponowane dwustronne programy pomocowe dla Mjanmy były, poza niemieckim i szwedzkim, niewielkie i nieskoordynowane. Nie wywoływały większego wrażenia i potwierdzały słabość UE, również wizerunkową. Wizyty Thein Sein w Wielkiej Brytanii i we Francji w połowie 2013 r. potwierdziły odbudowę pozycji międzynarodowej Mjanmy, ale ich efekty były mniejsze od oczekiwanych m.in. ze względu na wspomniane napięcia i akty przemocy wobec Rohingów, mobilizujące manifestacje europejskich organizacji obrońców praw człowieka. W grudniu 2013 r. Rada UE przyjęła rekomendację w sprawie Mjanmy, popierającą reformy realizowane w tym kraju.

W omawianym okresie miało też miejsce ważne wydarzenie w stosunkach birmańsko-polskich. W dniach 11–13 września 2013 r. przebywała w Polsce na zaproszenie Lecha Wałęsy pani Aung San Suu Kyi. Obok spotkania z kierownictwem polskim wygłosiła na Uniwersytecie Warszawskim odczyt *Przemiany w Birmie: wnioski z przeszłości, wyzwania na przyszłość*. Wizyta oprócz wspomnianego zaproszenia wiązała się też z działaniami pomocowymi niektórych polskich organizacji, w tym Instytutu Lecha Wałęsy. Ze strony MSZ pomoc, po pewnych początkowych gestach, została ograniczona do minimum. Plany powołania w Birmie przedstawicielstwa dyplomatycznego być może spowodują ponowne zwiększenie naszego zaangażowania w przemiany w Mjanmie.

Z państw ASEAN szczególnie ożywiony był dialog z Tajlandią, gdzie prezydent Thein Sein złożył oficjalną wizytę, w czasie której omawiano głównie inwestycje tajlandzkie, które osiągnęły już około 9 mld dolarów, czyli 23,32% wszystkich zagranicznych inwestycji bezpośrednich, ustępując tylko chińskim i japońskim. Prezydent uczestniczył w serii konferencji międzynarodowych. Na początku listopada 2012 r. na szczycie ASEM w Vientiane odbył rozmowy dwustronne m.in. z premierami Australii, Finlandii, Luksemburga, Danii i Włoch. Następnie był w Phnom Penh na szczytach ASEAN i Azji Wschodniej (EAS), z przerwą w dniu 19 listopada, kiedy przyjmował prezydenta Obamę w Mjanmie. W Phnom Penh Thein Sein spotkał się z premierami Malezji, Tajlandii i Japonii oraz z prezydentem Indonezji. Na szczycie ASEAN ostatecznie zatwierdzono deklarację ASEAN w sprawie praw człowieka. Prezydent uczestniczył w szczytach ASEAN, EAS i APEC również w roku następnym. Udział w szczytach miał istotne znaczenie polityczne, ponieważ kraje zachodnie przez wiele lat nie życzyły sobie udziału przywódców birmańskich (pierwszym, w którym taką obecność zaakceptowano, był EAS na Bali w 2011 r.). Kraje ASEAN nadal umacniały pozycje w gospodarce Mjanmy, zwłaszcza Tajlandia i Singapur. W roku 2014 Mjanma przejęła po raz pierwszy przewodnictwo w ASEAN i wywiązywała się dobrze z obowiązków gospodarza wielu spotkań, co wpływało niewątpliwie na umocnienie jej pozycji w ASEAN i szerzej w skali międzynarodowej.

Co do innych państw azjatyckich dynamicznie rozwijały się relacje Birmy z Indiami. Prezydent odwiedził Indie pod koniec grudnia 2012 r. w ramach szczytu ASEAN–Indie i spotkał się oddzielnie z premierem Indii i ze środowiskami biznesu. Wcześniej Indie odwiedziła Aung San Suu Kyi. Podtrzymywany był też dialog wojskowy.

Pozycję jednego z liderów zaangażowania inwestycyjnego w Mjanmie umocniła Japonia. Korzystając z uzgodnień i zachęt podczas wizyty Thein Sein w Tokio, nazywanej przez obie strony historyczną, rząd i firmy japońskie zaczęły jeszcze intensywniej odbudowywać swoje wpływy. Przystąpiono do budowy gigantycznej specjalnej strefy ekonomicznej w Thilawa, 25 km na południe od Rangun, na obszarze 2400 hektarów, oraz drugiej mniejszej, na samym południu kraju, w Dawei, w porozumieniu i z udziałem kapitału z Tajlandii. Ocenia się, że japońsko-birmańskie porozumienia inwestycyjne osiągnęły wartość około 21 mld dolarów. Oznacza to, że w porównywalnej skali zaangażowały się gospodarczo w Mjanmie tylko Chiny.

Utworzenie nowego rządu w Tokio pod koniec 2012 r. zwiększyło jeszcze zaangażowanie Japonii. Na samym początku stycznia 2013 r. odwiedził Mjanmę japoński wicepremier Tarō Asō (była to jedna z pierwszych misji zagranicznych nowego rządu w ogóle) i nie tylko potwierdził wszystkie dotychczasowe uzgodnienia, ale zapowiedział również nisko oprocentowaną pożyczkę w wysokości około 570 mln dolarów oraz złożył obietnice dodatkowej pomocy w zakresie szkolenia zasobów ludzkich, reformy administracji, rozwoju infrastruktury, a nawet dialogu z mniejszościami. Zaoferował także pomoc w staraniach o zmniejszenie zadłużenia kraju. Asō odwiedził ponadto japoński cmentarz wojskowy z II wojny światowej, co skrytykowały chińskie media jako nawiązywanie do militarystycznej przeszłości Japonii. Już w maju 2013 r. przybył do Mjanmy premier Japonii Shinzō Abe w towarzystwie około 40 biznesmenów (pierwsza wizyta premiera japońskiego od 36 lat). Zapowiedział on dalsze umorzenie długów i przyznał dodatkową pomoc w wysokości około 900 mln dolarów. Wizyta była sygnałem, że Japonia strategicznie podchodzi do zaangażowania w inwestycje w Mjanmie. Widzi w tym, obok znacznych interesów gospodarczych, także ważną płaszczyznę blokowania wpływów chińskich⁴².

Na ważnego partnera Mjanmy wyrosła również Korea Południowa. Po udanej wizycie prezydenta Korei jeszcze w pierwszym półroczu 2012 r. koncerny koreańskie przystąpiły do aktywnych działań na rynku birmańskim. Dobre relacje między krajami umocniła wizyta prezydenta Thein Sein w Korei Południowej w październiku 2012 r. Koreańczycy już zdobyli mocne pozycje gospodarcze, a ostatnie

⁴² Cai Hong, *Japan Search for Business Possibilities in Myanmar*, „China Daily”, 27 maja 2013.

porozumienia umożliwiły jeszcze ich poszerzenie, co z pewnością przełożyło się na wpływy polityczne.

Wzrost międzynarodowego zainteresowania Mjanmą spowodował proces nawiązywania z tym krajem stosunków dyplomatycznych. Poprzednio liczba państw utrzymujących takie relacje, ze względu na politykę samoizolacji, a potem naciski państw zachodnich, była ograniczona do 103 państw na około 195 uznanych na świecie. Do połowy 2014 r. stosunki dyplomatyczne z Mjanmą nawiązało następne 12 państw.

Zmiana wizerunku Mjanmy w świecie i zniesienie sankcji przyniosły natychmiastowy wzrost turystyki – w 2011 r. o 22%, do około 370 tys. odwiedzających. Na 2015 r. birmańskie organizacje turystyczne przewidują milion turystów, co wymaga szybkiej rozbudowy infrastruktury. Dynamicznie rozwija się również ruch lotniczy Mjanmy z zagranicą.

Wnioski

- Rok 2011 i lata następne przyniosły wiele zaskakujących pozytywnych zmian w Mjanmie. Zlikwidowane lub ograniczone zostały mechanizmy dyktatury wojskowej. W wielu dziedzinach stworzono podstawy budowy państwa demokratycznego. Wojskowi odgrywają jednak nadal dominującą rolę, choć w dyskretniejszy sposób. Szybkie były przemiany w gospodarce, w której wzrosła rola mechanizmów rynkowych i nastąpiło większe otwarcie na współpracę z partnerami zagranicznymi, co przyniosło m.in. wzrost inwestycji zagranicznych. Nastąpił także spadek zadłużenia zagranicznego, głównie dzięki darowaniu długów przez niektórych partnerów, np. Japonię. Mimo przewidywanego wzrostu w granicach 6,5–6,8% na sytuacji gospodarczej kraju nadal ciążyły zapóźnienie cywilizacyjne, brak kapitałów i wysokie bezrobocie.
- Nowy, cywilny rząd osiągnął największe sukcesy w sferze odbudowy stosunków z zagranicą i w poprawie wizerunku kraju. Olbrzymia większość państw uznała, że nie istnieją już powody do traktowania Mjanmy jako pariasa na arenie międzynarodowej. Wprost przeciwnie, stała się ona obiektem życzliwego zainteresowania opinii światowej. Potwierdzeniem tego był szybki wzrost kontaktów politycznych, z wymianą wizyt Baracka Obamy i Thein Seina łącznie, pełnoprawny udział Thein Seina w światowych i regionalnych szczytach, począwszy od szczytu Azji Wschodniej w listopadzie 2011, a także przewodnictwo w ASEAN w roku 2014. W konsekwencji można uznać, że wojskowi autorzy przemian zrealizowali swoje założe-

nia, przynajmniej jeżeli chodzi o ich pierwszy etap.

- Proces przemian w Mjanmie nabrał już własnej dynamiki i mimo że nie spełnia do końca oczekiwań żadnego z jego uczestników i zainteresowanych – wojskowych, opozycji politycznej, mniejszości etnicznych, mocarstw zachodnich, Chin, Indii, ASEAN i innych państw azjatyckich oraz ONZ – rozwija się w kierunku budowy ustroju bardziej otwartego politycznie, a zwłaszcza gospodarczo, opartego na wykorzystaniu mechanizmów rynkowych, lepiej reagującego na oczekiwania ludności. Zahamowanie tego procesu byłoby możliwe tylko w wyniku jakichś dramatycznych wydarzeń na dużą skalę i pogrążyłoby kraj w chaosie.
- Największymi obecnie zagrożeniami dla przemian są, po pierwsze, relacje z mniejszościami, po drugie, rozgrywka polityczna dotycząca wprowadzenia zmian do konstytucji. Przedłużające się walki z Kaczinami, mimo wielokrotnych prób rokowań, a także napięcia dotyczące Rohingów i szerzej w relacjach buddyści–muzułmanie grożą powstrzymaniem reform, ale i rujnują świeżo odbudowany pozytywny wizerunek kraju. Porozumienie z mniejszościami etnicznymi będzie wymagać dobrej woli stron i przyjęcia rozwiązań pogłębiających decentralizację lub nawet modelu federacyjnego. Niestety oczekiwania poszczególnych mniejszości co do ustroju państwa i poprawy sytuacji materialnej znacznie odbiegają od tego, co oferuje rząd centralny. Ponadto wiele lat konfliktów spowodowało niemal całkowity brak zaufania pomiędzy mniejszościami a rządem centralnym, a szczególnie wojskiem, co znacznie utrudnia porozumienie się. Drugie główne zagrożenie to wprowadzenie istotnych zmian do konstytucji oraz przygotowanie wyborów parlamentarnych i prezydenckich w 2015 r. (kluczowymi sprawami są możliwość kandydowania Aung San Suu Kyi i usunięcie lub ograniczenie prawa weta ze strony wojskowych). Takie przyspieszenia w procesie reform i pojawiające się zmiany w budowie nowego modelu państwa mogą budzić obawy i próby przeciwdziałania przynajmniej części wojskowych.
- Obok wymienionych najpoważniejszych zagrożeń niewątpliwie trudności i napięcia będą stwarzać zjawiska towarzyszące złagodzeniu systemu politycznego i szybszemu rozwojowi gospodarczemu, takie jak: korupcja, rosnące rozwarstwienie materialne społeczeństwa, powrót ekonomicznej dominacji takich grup narodowościowych jak Chińczycy i Hindusi, powszechnie nie lubianych przez Birmańczyków. Powodować to może nasilenie się różnego rodzaju, nie zawsze racjonalnych, protestów społecznych mogących znacznie utrudnić dalsze zmiany w kraju.
- Wspomniane zagrożenia oraz inne związane ze strategicznym położeniem Mjanmy i rozwojem wydarzeń w Azji – w tym nasilającą się dominacją

Chin w regionie i próbami hamowania tego zjawiska przez USA, Japonię i Indie – powodują, że sytuacja wokół Mjanmy nie ustabilizuje się szybko, a kraj ten będzie obiektem manewrów i nacisków z zewnątrz, które miałyby wstrzymać lub zmienić charakter procesu jego przemian oraz wpłynąć na politykę zagraniczną. Jeżeli chodzi o najbliższe lata, to główna rywalizacja o wpływy w Mjanmie toczyć się będzie zapewne między USA a Chinami przy znacznej roli Japonii. W dalszej perspektywie będzie to jednak coraz bardziej konkurencja między Chinami a Indiami. Na dziś i najbliższą przyszłość najsilniejsze karty znajdują się w Pekinie, ale historia uczy, że tego rodzaju „wielkie gry” rzadko kończą się zdecydowanym zwycięstwem jednej strony. Birmańczycy, którzy wielokrotnie pokazali, że potrafią z determinacją walczyć o zachowanie niezależności, jeżeli nie pogrążą się znowu w konfliktach wewnętrznych, będą niewątpliwie wykorzystywać rywalizację mocarstw do przyśpieszenia rozwoju i umocnienia kraju. A ma on dobre perspektywy dzięki bogactwom naturalnym, w tym złożom ropy i gazu.