



Præsident Thein Sein har gennemført omfattende reformer af Myanmar (tidl. Burma) siden sin tiltrædelse i 2011, som dramatisk har ændret det myanmarske samfund. Det er nu næsten umuligt nu at forestille sig, at Myanmar kan vende tilbage og på ny blive et lukket land styret af en militærjunta.

Myanmars (tidl. Burmas) overgang fra diktatur til demokrati med dansk engagement

Gennemgribende reformer bliver for tiden gennemført i Myanmar (tidl. Burma), og flere er på vej. Udviklingen synes uafvendelig, og det er usandsynligt, at landet vender tilbage til diktatur. Præsidenten og Aung San Suu Kyi udgør et vigtigt partnerskab, og deres samarbejde må fortsætte, hvis reformerne skal forankres i de næste par år. Statsministeren var i november 2012 i Myanmar, og Danmark støtter den demokratiske udvikling gennem politisk engagement og udviklingsbistand.

**AF MIKAEL HEMNITI WINTHER, DANMARKS
AMBASSADØR I THAILAND, MYANMAR OG
CAMBODIA**

Statsministerens åbning af et repræsentationskontor i Yangon i november markerede et foreløbigt højdepunkt af Danmarks engagement med det gyldne land. Det er et engagement, som, siden EU-landene besluttede at suspendere sanktionerne i april i år, har udviklet sig ganske positivt og ret hurtigt på en række områder. Det er et udtryk for, hvor stor anerkendelse Danmark og det internationale samfund giver for de omfattende reformer, som Myanmar har gennemløbet i de sidste par år.

Danmarks engagement på højt politisk niveau begyndte med udviklingsministerens besøg i landet i januar i år. Her lancerede han en fordobling af udviklingsbistanden. I december besøgte handels- og investeringsministeren Myanmar med en erhvervsdelegation for at signalere, at Myanmar er et land med økonomisk potentiale; at den private sektor må spille en vigtig rolle i udviklingen af landet, og at danske virksomheder har noget at tilbyde.

Og Danmark modtages positivt i Myanmar både af regeringen og oppositionen. Det er bl.a., fordi Danmark kan bidrage til både at styrke og cementere de aktuelle reformer, og fordi Danmark har gode erfaringer med hjælp til skrøbelige lande og lande under forandring fra diktatur til demokrati. Oppositionen i Myanmar husker Danmarks støtte og engagement gennem de mange svære år, hvor undertrykkelsen var massiv, og politiske handlemuligheder var stærkt begrænsede.

Reformer i Myanmar

Præsident Thein Sein har gennemført omfattende reformer af Myanmar siden sin tiltrædelse i 2011, som dramatisk har ændret det myanmarske samfund. En stor del af ændringerne vil være permanente, og det er nu næsten umuligt at forestille sig, at Myanmar kan vende tilbage og på ny blive et lukket land styret af en militærjunta.

Der var ellers kun få, som havde forudset, at præsident Thein Sein efter sin tiltrædelse i marts 2011 ville blive en særlig reformator. Han havde haft en central plads i militærjuntaen, og hans regering var sammensat af militærfolk fra det tidligere regime. Han blev indsat efter et valg, som på mange måder var udemokratisk, præget af svindel, og resultatet blev mødt med stor skepsis i de vestlige lande. Frygten for en tilbagevenden til tidligere tiders diktatur er historisk velbegrundet, fordi der tidligere har været håb om reformer og ændringer, som er blevet knust.

» **Suu Kyi har givet præsidenten legitimitet og motiveret ham til yderligere reformer.**

Denne gang opstod der imidlertid hurtigt en forsigtig optimisme. Største overraskelse var, da præsidenten indledte en dialog med oppositionslederen Aung San Suu Kyi (ASSK). Foruden at have været i mangeårig husarrest var hun også jævnlige blevet ydmyget og mobbet i den regeringskontrollerede presse.

Løsladelsen kort efter af hundredvis af politiske fanger, med flere løsladelser i udsigt, var et sensationelt skridt. Det stod hurtigt klart, at her var der tale om drastiske tiltag i Myanmar.

Helt afgørende blev det, da præsidenten med en hastig tilpasning af valgloven inviterede Suu Kyi til at deltage i suppleringsvalget i år, der førte til hendes partis – National League for Democracy (NLD) – overbevisende sejr og hendes nuværende formandskab af parlamentets retsstatskomité. Det er ASSK's grundlæggende tillid til, at præsidenten holder sine løfter, som har overbevist hende om, at denne pragmatiske tilgang kan føre til resultater.

Suu Kyi har givet præsidenten legitimitet og motiveret ham til yderligere reformer. Hun har sikret ham international anerkendelse og en støtte – også finansiel, der betimelig og med fornøden styrke skal kunne understøtte processerne i landet og sikre reformernes forbliven.

På vej mod international legitimitet og forhandlinger med etniske grupper

Den internationale legitimitet blev cementeret ved EU's suspension af sanktionerne i april i år. USA signalerede også – om end ikke så tidligt og omfattende som EU – vilje til at se på sanktionsregimet, og under den myanmarske præsidents besøg til USA i november, erklærede den amerikanske præsident, at der ville ske signifikante lempelser. Det er især sanktionerne inden for internationale finansielle transaktioner og adgang til lån fra de internationale finansielle institutioner, som har holdt landets økonomiske udvikling tilbage. Flere af de amerikanske sanktioner er dog forankret i en kompleks national lovgivning, der selv med politisk vilje tager tid at ændre.

Den myanmarske præsident har til manges forbløffelse fortsat sine bestræbelser med yderligere dybtgående reformtiltag. En af de mest restriktive presse censurer i verden er blevet ophævet, og de mest kritiske af de eksilerede mediepersoner har besøgt den myanmarske hovedstad Nay Pyi Taw efter invitation af informationsministeren. Flere tidligere eksiltidsskrifter har etableret sig i Yangon og udgiver nu lovligt tidsskrifter i landet. Pressen er ikke fri, men medier, kunst og kultur har en hidtil uset frihed.

Præsidenten blev i begyndelsen mødt med betydelig modstand fra dele af regeringen,

» En af de mest restriktive

pressecensurer i verden er blevet ophævet...

fra det militære etablissement og især fra den ene vicepræsident, der ligesom Thein Sein selv også var udpeget af den tidligere jungtageneral Than Shwe. Vicepræsidenten måtte for nyligt træde tilbage, hvilket opfattes som et tydeligt tegn på, at reformerne er kommet for at blive. De, som er imod, bliver sat uden for indflydelse, og de passive kommer efterhånden i mindretal. Der er nu mindre frygt for, at militæret vil gribe ind med et kup, men usikkerheden, om NLD vil kunne tillades en massiv valgsejr ved parlamentsvalget i 2015, er fortsat til stede. Thein Sein har dog under sit nylige besøg i USA udtalt, at han vil acceptere folkets beslutning ved næste valg.

Præsident Thein Sein har revitaliseret forhandlingerne om fred med samtlige væbnede etniske hære og lovet, at der som næste skridt skal findes politiske løsninger. Det er en formidabel udfordring, fordi konflikterne har udspring i meget forskellige historiske situationer i de individuelle regioner. De har stået på siden kolonitiden, og de har været brugt af militæret til at retfærdiggøre militærets dominans af det politiske liv og umuligheden af demokrati. Desuden er der stærk mistillid blandt de etniske grupper generelt til centralregeringen, fordi tidligere tiders militærjuntaer nok har ønsket fred, men forhandlinger om en eller anden form for selvstyre har været udelukket.

Der er foreløbig indgået fredsftaler med alle etniske grupper undtagen i Kachin, hvor der fortsat er væbnede kampe og overgreb mod civilbefolkningen. Den aktuelle spændte situation i Rakhine-staten er af en anden karakter og bunder i en langvarig konflikt mellem etniske arakhanere og statsløse muslimske rohingyaer. Konflikten har genereret meget betydelig international opmærksomhed, dels fordi den har været så voldelig, og dels fordi den i en vis udstrækning er blevet fremstillet som en konflikt mellem muslimer og buddhister. På et følsomt tidspunkt har den også sat spørgsmål ved regeringens evne til at kunne komme igennem med sine reformtiltag på andre områder, herunder også at kunne indgå varige politiske aftaler med de øvrige etniske minoritetsgrupper, hvor der fortsat er konflikter.

→ SIDE 28

» De kommende år vil vise, om de politiske partier er seriøse med hensyn til at ville engagere lokalbefolkningen, og om de lokale parlamenter gives ressourcer og indflydelse.

De aftaler, som er indgået, har langt fra overbevist de etniske grupper om, at landet kan blive virkeligt forenet, men der er skabt et forhandlingsrum, hvor der er nogen tiltro til præsidentens gode vilje. Det er vigtigt for fredens egen skyld, men også som en forudsætning for, at der kan ske økonomisk udvikling ikke blot i de etniske områder, men i hele landet. De etniske områder indeholder ikke blot hovedparten af landets naturressourcer, men også de veje og jernbaner, som skal forbinde ASEAN-landene med de store nabolande.

Økonomisk udvikling og parlamentets rolle

For generelt at øge den økonomiske vækst har regeringen sat ind for at omsætte den politiske anerkendelse og landets potentiale til at tiltrække interesse fra især udenlandske investorer. Først med opgivelsen af den groteske, officielle vekselkurs på den lokale valuta, og siden er der fulgt op med reformer af den finansielle sektor. En for Myanmars vedkommende forholdsvis liberal lov om udenlandske investeringer er klar til vedtagelse, og det har medført betydelig interesse også fra vestlige virksomheder.

En yderligere konsolidering af reformerne er sket med parlamentets stigende indflydelse. Den kommer ikke kun af ASSK's høje profil og hendes arbejde med at gøre Myanmar til en retsstat. Indflydelsen må også tilskrives den magtfulde formand Shwe Man, der i stigende grad har tiltaget sig betydelig indflydelse i lovgivningsarbejdet. Det har skabt en stærk og varig rolle for parlamentet og medvirker i sig selv til at fastholde reformtiltagene.

Reformerne og de mindst privilegerede i Myanmar

Reformerne vurderes at være irreversible, men de har hidtil været gennemført fra top til bund. Både regeringen og NLD taler mest om overordnede tiltag, såsom ændringer i forfatningen, mens der tales mindre om lokalstyre og græsrodde. De nuværende reformtiltag forekommer derfor i mange landområder stadig næsten irrelevante for

befolkningen. Undtagelsen har været flere prominente beslutninger, hvor præsidenten har udsendt store investeringer i lokalområder som følge af lokal modstand mod dem.

De kommende år vil vise, om de politiske partier er seriøse med hensyn til at ville engagere lokalbefolkningen, og om de lokale parlamenter gives ressourcer og indflydelse. Kun da vil reformerne ikke blot gives irreversibilitet, men også hurtigere få relevans og direkte betydning for hele befolkningen.

Det internationale samfund må fortsat prioritere dette. Udviklingsbistanden og det politiske engagement må både bidrage til at understøtte de overordnede reformer, men den må også hjælpe med at give reformerne betydning for landbefolkningen. Det gøres bl.a. ved at styrke de lokale serviceorganer inden for sundhed, uddannelse og levevilkår. Det gøres også ved at hjælpe med, at de lokale befolkningers behov bliver tilgodeset ved beslutninger i deres områder gennem demokratiske processer.

De udenlandske investeringer må fra begyndelsen leve op til høje standarder inden for arbejdstagerrettigheder og vilkår, så den lokale befolkning mærker, at Myanmars internationale engagement bidrager positivt også til forbedring af deres levevilkår. Det er ud fra disse principper og behov, at den danske politik overfor Myanmar er tilrettelagt. Det gælder således både den politik, som hovedsageligt føres gennem EU, men også i udviklingspolitikken og gennem rådgivningen til de danske virksomheder, der ønsker at engagere sig økonomisk i Myanmar.

Danmarks politik – bilateralt og gennem EU

Danmark har i sin politik over for Myanmar fulgt et bilateralt og multilateralt spor – hovedsageligt gennem EU og FN. Målet er fortsat at fremme demokrati og national forsoning samt at bidrage til at afbøde virkningerne af det tidligere regimes politik på civilbefolkningen.

EU lagde sig fast på en fælles holdning i 1991, hvor militærjuntaen ignorerede NLDs sejr. Sanktionerne blev skærpet i 2007, hvor voldsomme demonstrationer blev mødt med hård hånd af regimet. Efter først en beskedne lempelse af sanktionerne i 2011 efter Aung San Suu Kyis løsladelse blev det i 2012 besluttet at suspendere store dele af EU-sanktionerne mod Myanmar (undtaget er våbenembargoen, udstyr og militært samarbejde) som svar på det acceptable suppleringsvalg den 1. april, hvor ASSK som nævnt blev valgt. Det næste skridt bliver formentlig, at Myanmar bliver omfattet af begunstiggelsesregimet (GSP – General Systems of Preferences), som vil stille landet fordelagtigt ved eksport til EU.

Danmark har været i dialog med og ydet støtte til en lang række eksil-myanmariske organisationer med aktiviteter inde i Myanmar, herunder gennem danske civilsamfundsorganisationer. Ligeledes har dansk humanitær bistand til flygtninge og internt fordrevne i det sydøstlige Myanmar langs den thailandsk-myanmariske grænse været ganske betydelig. Efter cyklonen Nargis, der ramte Myanmar i 2008, blev det muligt at yde omfattende humanitær bistand inde i Myanmar.

I 2011 blev det besluttet at opprioritere det danske engagement i Myanmar såvel gennem en styrket dialog med oppositionen og med de asiatiske nabolande som gennem et øget bistandsengagement. Samtidig giver forandringerne i Myanmar og det internationale samfunds svar herpå rum også for andre typer af aktiviteter, herunder kommercielle. Dette budskab blev understreget af statsministeren under hendes besøg i landet i november 2012.

Danmark har siden 2007 ydet mere end 50 mio. kr. om året i bilateral bistand til Myanmar, inklusive den humanitære bistand. Opprioriteringen af det danske engagement i 2012 skete ved en forøgelse af bistanden til omkring 100 mio. kr., og den ventes at stige til 130 mio. kr. i 2013.

Den danske udviklingsbistand fordeles på følgende tre strategisk vigtige temaer: demokrati og menneskerettigheder; sundhed og uddannelse; basale levevilkår. Et gennemgående element i det danske engagement er at bekæmpe fattigdom samt fremme civilbefolkningens evne til selv at skabe forandringer. Hertil kommer den humanitære bistand primært til flygtninge og in-

ternt fordrevne i grænseområdet mellem Myanmar og Thailand.

Som følge af EU-sanktionerne har udviklingsbistanden hidtil været gennemført uden om regeringen. Der arbejdes derfor med frivillige organisationer og en række multidonorfonde, som arbejder på forbedringer for befolkningen.

Også internationalt er udviklingsbistanden til Myanmar under hastig forandring, og mange donorer vil forøge bistandsmidlerne til landet betydeligt de kommende år. Verdensbanken og andre internationale finansieringsinstitutioner er på vej ind i landet, og USA har som nævnt ovenfor for nyligt droppet sin modstand mod långivning til Myanmar. Fra donorside er der startet en dialog med regeringen om, hvordan det internationale samfund bedst muligt kan bidrage til en koordineret og effektiv brug af de øgede bistandsmidler. Danmark deltager som en central spiller i denne dialog. Det er et dansk synspunkt, at det er den myanmarske regering, der leder processen i overensstemmelse med myanmarske prioriteter og bedste standarder for international bistand.

» Opprioriteringen af det danske engagement i 2012 skete ved en forøgelse af bistanden til omkring 100 mio. kr.

En række danske virksomheder udviser ganske stor interesse for Myanmar. Denne interesse gælder ikke blot det hastigt voksende forbrugermarked i Myanmar, men også behovet for søtransport og store offentlige investeringer. Der er også interesse for Myanmar som produktionsland, fx vil tekstilproduktion til vestlige markeder bliver langt mere attraktivt, når sanktionerne bortfalder, og GSP¹-status til bl.a. EU opnås, formentlig i begyndelsen af 2013.

Danske virksomheder vil komme med en klar Corporate Social Responsibility-profil. De vil kunne bidrage aktivt med teknologi, viden og arbejdspladser til Myanmar, og de

→ SIDE 30

vil følge højere standarder for beskyttelse af arbejdstageres rettigheder, miljøhensyn og andet, end Myanmar aktuelt er vant til fra fx kinesiske og koreanske investorer. Flere af de danske virksomheder samarbejder aktivt med ambassaden i Bangkok herom. ■

1) Generalized System of Preferences, GSP, er et program, som giver udviklingslande fortrinsstatus ved eksport af udvalgte varer, såfremt en række, spilleregler overholdes, bl.a. markedsøkonomi, arbejdstagerrettigheder.