



UNIONENS HÖGA
REPRESENTANT FÖR
UTRIKES FRÅGOR OCH
SÄKERHETSPOLITIK

Bryssel den 1.6.2016
JOIN(2016) 24 final

GEMENSAMT MEDDELANDE TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

**Inslag i EU:s strategi gentemot Burma/Myanmar: Ett särskilt partnerskap för
demokrati, fred och välbefinnande**

1. MYANMAR/BURMA: EU:s ROLL FÖR EN FRAMGÅNGSRIK ÖVERGÅNG TILL DEMOKRATI

Landet Myanmar/Burma har genomgått stora förändringar sedan reformerna inleddes 2011. När den nya demokratiskt valda regeringen inledde sitt arbete i april 2016 innebar detta historiska möjligheter. Det ligger i Europeiska unionens strategiska intresse att ge regeringen sitt fulla stöd för att landet ska lyckas med övergången till ett effektivt demokratiskt styrelseskick och skapa en hållbar utveckling. Detta kan uppnås genom att bidra med all EU-politik och samtliga verktyg som krävs.

Den 8 november 2015 röstade en majoritet av Myanmar/Burmas befolkning för att lämna det militära styret bakom sig och ge plats till Nationella demokratiska förbundet (NLD) med absolut majoritet i parlamentet. Aung San Suu Kyis bundsförvant, Htin Kyaw, valdes den 15 mars 2016 till landets första civile president på mer än 50 år, medan hon själv tillträdde som statsrådgivare, utrikesminister och minister för presidentkansliet.

Den nya regeringen har begränsad erfarenhet av att styra landet och står inför enorma utmaningar. Utmaningarna handlar bland annat om att konsolidera demokratin, främja fred och samverkan mellan etniska grupper, genomföra konstitutionella reformer, inrätta institutioner, göra reformer inom säkerhetssektorn och främja rättsstatsprincipen och de mänskliga rättigheterna. Befolkningen har höga förväntningar på att NLD-regeringen ska höja inkomsterna och förbättra de grundläggande samhällstjänsterna i landet genom ekonomisk tillväxt och en inkluderande hållbar utveckling.

EU har spelat en viktig roll i landets förändringsarbete

Under de senaste fem åren har EU arbetat hårt för att få världssamfundet att åter engagera sig i situationen i Myanmar/Burma. För att erkänna den föregående regeringens reformer genomförde EU omfattande åtgärder för landets komplicerade övergång genom politisk dialog i kombination med finansiella och andra politiskt baserade verktyg. EU upphävde sanktionerna och öppnade ett EU-kontor i landet 2012. Under 2013 lyfte EU sina sanktioner, öppnade en komplett EU-delegation och återställde handelsavtalen inom ramen för Allt utom vapen-systemet. Samma år fastställde EU sina prioriteringar i den så kallade övergripande ramen¹ där huvudmålet för EU var att ge politisk vägledning under förberedelserna inför valet i november 2015, då EU inledde det största internationella valobservatörsuppdraget.

Under 2012–2013 ökade EU sitt utvecklingsstöd till landet med ett inledande paket på 150 miljoner euro. I december 2014 antog EU det fleråriga vägledande programmet 2014–2020 för Myanmar/Burma² inom ramen för finansieringsinstrumentet för utvecklingssamarbete med ett vägledande anslag på 688 miljoner euro. För att främja biståndseffektiviteten har EU och medlemsstaterna sedan 2013 deltagit i gemensamma program för utvecklingssamarbete³ som ska fortsätta i nära samråd med den nya regeringen för att EU ska kunna bidra med stöd för de utmaningar som landet står inför.

¹ https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/138272.pdf

² http://eeas.europa.eu/delegations/myanmar/documents/eu_myanmar/eu-multi-annual-indicative-programme-2014-2020_en.pdf

³ http://eeas.europa.eu/delegations/myanmar/documents/eu_myanmar/joint-eu-development-partners-transitional-strategy-for-myanmar-2014-2016_en.pdf

När en demokratiskt vald regering har makten måste EU förstärka sitt åtagande

EU har höga förväntningar på demokratiseringen och de omfattande politiska förändringarna. EU har sett över sin strategi för engagemanget för demokrati och mänskliga rättigheter, fredsprocessen, ekonomi och hållbar utveckling.

EU har även ett intresse av att arbeta med den nya regeringen på regional nivå, särskilt när det gäller integreringen i Asean. En framgångsrik övergång till demokrati i Myanmar/Burma kommer att fungera som ett viktigt exempel för hela regionen.

Det står klart att EU måste fortsätta att spela en framträdande roll och främja detta positiva exempel på demokratisering och reformer i ett så viktigt land i Sydostasien och även i den större regionen Asien och Stilla-havsområdet. Ett utökat EU-åtagande i Myanmar/Burma och ett nära samarbete med regeringen är också det bästa sättet att främja socioekonomiska reformer och maximera möjligheterna för EU:s företag, allteftersom landet fortsätter med sina reformer. Kort sagt har EU en stor del i framgångarna med den pågående övergången och ett intresse att bidra till att den kan slutföras.

Syftet med det här gemensamma meddelandet är att fastställa en gemensam EU-vision och tydliga riktlinjer när det gäller politik, säkerhet, utvecklingsstöd och ekonomiskt engagemang under de kommande åren.

2. FOKUSOMRÅDEN

2.1. Demokrati, rättsstatsprincipen och god samhällsstyrning:

För att Myanmar/Burma ska kunna bli en hållbar demokrati med full respekt för rättsstatsprincipen bör EU bidra till att bygga upp ändamålsenliga institutioner och stödja reformen av säkerhetssektorn. Dessutom kommer EU att arbeta mer med samhället på nya sätt via lokala myndigheter, rättsväsendet, parlamenten och det civila samhället. EU bör också samarbeta med militären för att diskutera deras roll i en modern demokrati och stödja moderniseringen och förändringen av polisväsendet

Det politiska landskapet efter valet i november 2015

Efter jordskredssegern 2015 har Nationella demokratiska förbundet dragit nytta av den historiska demokratiska legitimiteten, som har gett den ett starkt mandat för att genomföra omfattande reformer. Mer än 400 nya ledamöter tog plats i parlamentet den 1 februari 2016 och de måste få tid att bekanta sig med alla aspekter av ett modernt parlament.

Militären har fortfarande 25 procent av parlamentsplatserna, har vetorätt när det gäller ändringar i konstitutionen och behåller även tre viktiga ministerposter (inrikesfrågor, försvar och gränskontroll). Den nya situationen innebär att militären måste omdefiniera sin roll i det demokratiska samhället.

EU:s valobservatörer beskrev⁴ folkomröstningen i november 2015 som välorganiserad och fri men betonade behovet av ytterligare reformer. De lyfte även fram problemet med att personer

⁴ http://www.eucom.eu/files/dmfile/101115-ps-myanmar_en.pdf

har berövats sin rösträtt och att många av dessa personer kom från etniska samhällsgrupper⁵. EU:s stöd för en effektiv, oberoende, öppen och tillförlitlig valprocess och ett förbättrat inflytande för människor över valprocessen kommer att fortsätta mot bakgrund av rekommendationerna från den slutliga rapporten från EU:s valobservatörsuppdrag⁶.

Den nya regeringen kommer i första hand att fokusera på rättsstatsprincipen och goda styrelseformer. Regeringen har många utmaningar att arbeta med, och institutionerna saknar ofta personal och sakkunskap om lagstiftningsprocesserna. Genom förbättringar av rättsstaten främjas tilliten till de statliga institutionerna. Dessutom skapas en större insyn och man kan bekämpa korruption, förstärka rättsväsendets roll och se till att det är oberoende. Reformerna inom säkerhetssektorn, inklusive polisväsendet, är en viktig del av processen.

Från militärledda institutioner till en hållbar demokrati: EU:s roll

Konstitutionella reformer är mycket viktiga för att stärka det demokratiska styret. Konstitutionen från 2008 spelade en avgörande roll för övergångsprocessen och ytterligare reformer förväntas. EU kan dela med sig av sina erfarenheter av övergång från auktoritärt styre till demokrati med betoning på parlamentariska system med flera partier och ökat deltagande för det civila samhället och oberoende medier.

EU:s **polisutbildningsprojekt** (2013–2015) bidrog till att polisväsendet i Myanmar/Burma kunde arbeta på ett mer professionellt sätt, särskilt i lokalsamhällena. Enkla men effektiva åtgärder vidtogs för att förbättra polisarbetet på samhällsnivå och för att förändra polisens relation till lokalbefolkningen. Erfarna polismän från EU:s medlemsstater visade hur medborgarnas demokratiska rätt att samlas kan säkras och skyddas och 4 000 polismän utbildades enligt bästa internationella praxis för hantering av folkmassor. I projektet diskuterades även polisens förhållande till medierna och det civila samhället för att uppmuntra till en bättre ömsesidig förståelse.

Programmet **MyJustice** (2015–2019) avser att förbättra fattigas och utsatta människors tillgång till rättsskipningen i hela landet. Det ger olika samhällsgrupper, rättstillämpare och rättsinstitutioner kunskaper om innovativa metoder, exempelvis social medling och tjänster som erbjuds av juridiska assistenter. I *MyJustice* står människan i centrum för att uppmuntra till lärande, förtroende och samarbete mellan samtliga aktörer. Programmet stärker samhällsgruppernas egenmakt när det gäller att lösa de rättsliga problemen som de ställs inför och har även ett varaktigt inflytande på tvistlösning och rättsskipning.

EU kommer att arbeta med det **civila samhället** för att genomföra den färdplan för samarbete med det civila samhället som inleddes i september 2015. Det civila samhällets organisationer har traditionellt spelat en mycket viktig roll i tillhandahållandet av grundläggande samhällstjänster, särskilt i konflikttrubbade områden. De är också viktiga för att främja och skydda demokratin, bland annat genom att observera inrikesval och genom sitt engagemang i människorättsliga frågor och kulturell mångfald. Det civila samhället kämpar dock fortfarande med många begränsningar.

⁵ Dessa omfattar oskäligen begränsningar av rösträtten och rätten att vara valbar samt att kommissionen för valövervakning ska vara oberoende.

⁶ http://eeas.europa.eu/eucom/missions/2015/myanmar/index_en.htm

Möjliga EU-initiativ inom detta område omfattar följande:

- Inleda ett **partnerskap med regeringen** för att stärka den politiska dialogen och tillgodose uppkommande behov genom att möjliggöra diskussion och tekniskt samarbete för regeringsinstitutioner som ett led i en strategi för att bygga upp staten. EU bör arbeta med många olika samarbetspartner, från gräsrotsorganisationer till parlament, från intresseorganisationer till fackföreningar och medier, allt för att främja lokala demokratiska ansträngningar.
- Arbeta med **militären** för att förmedla EU:s erfarenheter av en övergång till demokrati och militärens roll i en modern demokrati, bland annat främjande av respekten för de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen.
- Förbättra **tillgången till rättskipning och rättshjälp** för fattiga och utsatta människor, utveckla rättskapaciteten för yrkesverksamma inom rättsväsendet och stärka vissa rättsliga institutioner för att de ska kunna fullgöra sina uppdrag på ett bättre sätt.
- Öka **stödet till polisväsendet i Myanmar/Burma** för att omvandla det till en modern organisation som finns till för människorna och har deras förtroende, bland annat genom att öka ansvarsskyldigheten enligt internationell praxis och respekten för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt fortsatta insatser för att stärka relationerna med medier och lokala organisationer.
- Slutföra en **demokratisk åtgärdsplan** som sedan genomförs tillsammans med partnerlandet.
- Förespråka fortsatt **interparlamentariskt samarbete** mellan Europaparlamentet och parlamentet i Myanmar/Burma för att stärka lagstiftningskapaciteten, regeringens tillsyn och de politiska partierna genom bland annat Europaparlamentets övergripande strategi för demokratiskt stöd.

2.2 Fredsprocessen

Den nyligen vunna freden i Myanmar/Burma är bräcklig. EU bör, som den enda västliga makt som bevitnat det nationella eldupphöravtalet, arbeta tillsammans med samtliga parter för att införa en fredsordning, nedrusta, demobilisera och återintegrera tidigare stridande. För att bibehålla freden kommer EU att dela med sig av sina erfarenheter av federalism, arbeta för att bygga upp ett förtroende mellan parterna och främja försoning.

Ett viktigt avtal för att sätta punkt för ett turbulent förflutet

Myanmar/Burma har under decennier plågats av väpnade konflikter mellan Myanmar försvarsmakt (Tatmadaw) och etniska grupper med olika kulturer som bor i gränsområden med stora naturresurser. Många av dessa områden har aldrig kontrollerats fullständigt av den centrala regeringen och har i stället olika nivåer av självstyre. De har ekonomiska intressen i olaglig verksamhet som smuggling, olaglig handel med jade och timmer, opiumtillverkning och narkotikahandel. Cirka 100 000 människor har tvångsförflyttats sedan 2011 i delstaten Kachin och norra delen av delstaten Shan och pågående tvister orsakar fortfarande interna tvångsflyttningar och dödsoffer. Cirka 106 000 flyktingar, de flesta från Karen och Karenni, bor i läger på den thailändska sidan av gränsen. Striderna har även lett till brott mot de mänskliga rättigheterna. Flera allvarliga överträdelser av internationell humanitär rätt har haft en destabiliserande effekt på befolkningen i området.

Presidenten Thein Sein valde 2011 att fokusera på freden. Den 15 oktober 2015 undertecknade regeringen och åtta etniska väpnade grupper ett nationellt avtal om eldupphör. EU undertecknade avtalet som internationellt vittne tillsammans med FN, Kina, Japan, Indien och Thailand. Vissa grupper, som Kachin, har ännu inte undertecknat avtalet. I januari 2016 inleddes en nationell politisk dialog om viktiga och känsliga ämnen.

Fredsprocessen är den absolut viktigaste prioriteringen för den nya regeringen. Det är mycket viktigt att man lyckas skapa tillit mellan de olika aktörerna för att kunna bibehålla deras engagemang. De etniska minoritetsgrupperna har höga förväntningar på att Nationella demokratiska förbundet kommer att arbeta för en demokratisk multietnisk federal union, med en mer jämlik tillgång till ekonomiska möjligheter. Ett omfattande fredsavtal kräver även ändringar i konstitutionen.

Att befästa freden: EU:s bidrag

EU är en av de största biståndsgivarna i fredsprocessen och har goda förutsättningar för att fortsätta att bidra till en varaktig fred. Myanmar Peace Centre, som EU har stött sedan det inrättades 2012, har spelat en viktig roll för att få regeringen och de etniska väpnade organisationerna till förhandlingsbordet och för att ge samtliga berörda parter tillgång till sakkunskap. En omfattande process som spänner över många områden och som inkluderar det civila samhället och kvinnor är en förutsättning för att lyckas. En stor del av EU:s stöd har syftat till att hjälpa de etniska grupperna. Åtgärderna är inriktade på samhällsutveckling i konfliktdrabbade områden, försoning, fredsbevarande och på att verka för eldupphör som övervakas av civila. I andra projekt arbetar man för att förbättra människors försörjningsmöjligheter, minska fattigdomen och utveckla olika etniska områden. EU har tagit ledningen i arbetet för att inrätta den nya gemensamma freds-fonden med flera biståndsgivare för att stödja fredsprocessen på ett mer samordnat sätt.

Den nya **gemensamma freds-fonden** ger stöd till nationella åtgärder för att uppnå en varaktig lösning på den etniska väpnade konflikten på ett flexibelt, lyhört och konsekvent sätt. Fonden kommer att samarbeta med regeringen, etniska grupper, det civila samhället och den akademiska världen och främja kvinnors deltagande. De fredsbevarande åtgärderna kommer att bidra till att öka integrationen, förtroendet för och deltagandet i fredsprocessen och till att garantera säkerhet och trygghet för utsatta grupper. Den gemensamma freds-fonden inledde sitt arbete i april 2016 med över 100 miljoner US-dollar som samlats in av EU och nio andra biståndsgivare.

EU är fast besluten att se till att samtliga åtgärder är konfliktkänsliga, följer *principerna om att inte vålla skada* och införs på ett inkluderande, opartiskt och öppet sätt.

EU fortsätter även att bistå med humanitär hjälp i områden med begränsad tillgänglighet på grund av strider och tvångsförflyttningar. Obegränsad humanitär tillgång till samtliga konfliktdrabbade områden är mycket viktigt.

Möjliga initiativ inom detta område omfattar följande:

- Tillhandahålla ett starkt politiskt och ekonomiskt stöd för en **inkluderande fredsarkitektur**, bland annat genomförande av det nationella eldupphöravtalet, samtidigt som man främjar ansträngningar för att få de grupper som ännu inte har skrivit under avtalet att göra detta.

- Delta i **konfliktförebyggande och fredsbevarande åtgärder** genom att exempelvis ge stöd till förtroendeskapande åtgärder, skapa möjligheter i lokala samhällen, interkulturell dialog, kvinnors deltagande, inklusive utveckling och förbättrade försörjningsmöjligheter i etniska områden, vid behov genom att koppla bistånd, återställning och utveckling.
- Utveckla samtliga aktörers förmåga att identifiera utmaningarna i processen, inklusive **reform av säkerhetssektorn och nedrustning, demobilisering och återintegrering**.
- Stödja **kunskap om minor, minröjning** och liknande åtgärder.
- Bidra till **debatten** i Myanmar/Burma **om en delegering av verkställande befogenheter till delstaterna samt om decentralisering**, på grundval av erfarenheter från skilda modeller som tillämpats i EU:s medlemsstater.
- Bistå med jämförbara **exempel** både inom EU och i tredjeländer **på nationella dialoger efter konflikter**.

2.3 Mänskliga rättigheter

Myanmar/Burma måste lösa flera problem på det människorättsliga området, inte minst situationen i delstaten Rakhine, där Rohingya-minoriteten utsätts för olika typer av diskriminering. EU bör samarbeta med regeringen för att bekämpa hatpropaganda och intolerans. Resolutioner om mänskliga rättigheter bör genomföras och lagstiftningen anpassas till internationella standarder.

Även om mycket redan har gjorts är de mänskliga rättigheterna fortfarande en av landets största utmaningar

Landets övergång till demokrati har utan tvivel lett till en positiv utveckling på det människorättsliga området. Man har vidtagit åtgärder för att släppa politiska fångar, förbättrat yttrandefriheten samt mötes- och föreningsfriheten och har även vidtagit åtgärder mot tvångsarbete. Landet har engagerat sig i dialoger om mänskliga rättigheter med EU, Japan och Förenta staterna, samtidigt som man har utökat samarbetet med Förenta Nationerna,⁷ inklusive den särskilda rapportören och kontoret för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter samt Internationella arbetsorganisationen (ILO).

Trots dessa framsteg finns det fortfarande aktivister, journalister och vanliga medborgare som sitter fängslade för att ha utövat sina civila och politiska rättigheter. Hets och hatpropaganda har riktats mot muslimska grupper. Trots omfattande internationell kritik antogs 2015 en uppsättning diskriminerande ”lagförslag om skydd av ras och religion” som omfattar religiös omvändning, interreligiösa giftermål, monogami och befolkningskontroll.

Ytterligare framsteg krävs inom samtliga områden, inklusive anslutning till internationella människorättsliga instrument, rättsliga reformer, institutions- och kapacitetsbyggande samt ökad medvetenhet om mänskliga rättigheter i allmänhet. Med hänsyn till landets arv från det förflutna bör särskilda åtgärder vidtas för att förbättra domstolsväsendets oberoende och

⁷ Burma/Myanmar undertecknade 2015 den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och det fakultativa protokollet till konventionen om barnets rättigheter vid indragning av barn i väpnade konflikter. Framsteg i tillämpningen av åtgärdsplanen från 2012 för att stoppa rekrytering och användning av barnsoldater i väpnade styrkor har lett till att cirka 700 minderåriga rekryter har släppts sedan 2012.

tillgången till rättskipning, kvinnors rättigheter, jämställdhet och barnens rättigheter, särskilt med tanke på den fortsatta användningen av barnsoldater. Den nya regeringen släppte fler än 280 politiska fångar under de första veckorna vid makten. Detta ger starka signaler om ett åtagande för de grundläggande friheterna.

Den viktigaste människorättsliga frågan i Myanmar/Burma är dock situationen i Rakhine, där den stora statslösa muslimska minoriteten Rohingya utsätts för flera former av diskriminering. De förnekas rörelsefrihet och har inte tillgång till grundläggande samhällstjänster och försörjningsmöjligheter. Cirka 120 000 muslimer finns fortfarande kvar i läger till följd av våld mellan folkgrupper under 2012. Endast ett fåtal har kunnat återvända eller flytta. Befolkningsgrupperna lever fortfarande åtskilda från varandra. Personer som tvångsflyttats internt och andra utsatta befolkningar är beroende av humanitär hjälp, även från EU.

Den riskabla situationen har tvingat tiotusentals människor att fly från landet via havs- och landvägen, vilket innebär att de blivit byten för smugglare och människohandlare. Till följd av migrationskrisen i Andamansjön 2015 inledde Thailand, Malaysia och Indonesien ett regionalt samarbete för att hitta lösningar på problemet. I Bangladesh har upp till 500 000 personer från Rohingya fått en fristad. Den nya regeringen kommer att behöva visa prov på sin ledarskapsförmåga genom att skapa en inkluderande utveckling för hela staten och förbättra situationen för de mänskliga rättigheterna. Om regeringen inte tar itu med situationen riskerar övergången till demokrati att urholkas, vilket fläckar bilden av det nya Myanmar/Burma.

EU:s viktigaste prioritering: åtgärder som får effekt

När det gäller arbetet med att lösa problemen i delstaten Rakhine använder EU en övergripande metod som omfattar politisk dialog, humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete i nära samarbete med lokala myndigheter och samhällen.

EU fortsätter att arbeta för att förbättra situationen för människorättsförsvare, de utsatta gruppernas och minoriteternas rättigheter samt ekonomiska och sociala rättigheter.

Genom att EU:s särskilda representant för mänskliga rättigheter är involverad i arbetet betonas EU:s starka engagemang för att hjälpa landet att förbättra den människorättsliga situationen. EU har lagt fram resolutioner om situationen för de mänskliga rättigheterna i FN:s generalförsamling och i FN:s råd för mänskliga rättigheter.

Möjliga initiativ inom detta område omfattar följande:

- Samarbete med regeringen för att komma tillrätta med de **problem med de mänskliga rättigheterna** som presenterats i **resolutionerna** i FN:s generalförsamling och i FN:s råd för mänskliga rättigheter, att underteckna och ratificera viktiga **konventioner** gällande mänskliga rättigheter, att inrätta ett kontor för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter och att samarbeta med FN:s specialförfaranden och den internationella arbetsorganisationen.
- Uppmuntra regeringen och parlamentet att bringa **ny och befintlig lagstiftning** i överensstämmelse med internationella människorättsliga standarder och upphäva föråldrade lagar.

- Uppmuntra regeringen att **leda insatserna för att hantera fattigdom och främja en inkluderande utveckling** i delstaten Rakhine och i andra områden med etniska grupper med hjälp av en övergripande strategi. Begränsningar av rörelsefriheten och lokala bestämmelser som är diskriminerande för minoriteter bör upphävas. Humanitära aktörer och utvecklingsaktörer bör ges ökat tillträde till de berörda befolkningsgrupperna.
- Fortsätta insatserna för att öka medvetenheten om mänskliga rättigheter, inklusive främjande av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter samt respekten för de **grundläggande rättigheterna**, särskilt yttrandefrihet, mötes- och föreningsfrihet och religionsfrihet. EU bör dessutom dela med sig av sina erfarenheter av att **bekämpa hatpropaganda** och intolerans gentemot minoriteter.
- Förespråka avskaffande av **statslösheten** med lika rättigheter för alla medborgare samt utfärdande av identitetshandlingar.

2.4. Minskad fattigdom och en hållbar utveckling

Myanmar/Burma är ett av världens fattigaste länder. Övergången till demokrati banar väg för ett utökat samarbete med EU för utveckling inom områden som utbildning, landsbygdsutveckling och styrelseskick, med omfattande budgetstödåtgärder under 2016 och framåt. Det riktade tekniska samarbetet kommer också att utökas för att stödja uppnåendet av målen för hållbar utveckling samt möjligheterna inom programmet Erasmus+ och EU:s forskningsprogram Horisont 2020.

Ett land på väg att bryta sig ur fattigdomen

Myanmar/Burma är ett av de minst utvecklade länderna och hamnade på plats 148 av 189 länder enligt Förenta Nationernas utvecklingsprogramms index för mänsklig utveckling 2015. Fattighetsnivån beräknas ligga på 37,5 procent⁸, vilket är högst i Sydostasien. Sextio procent av invånarna bor på landsbygden, där fattigdomen är oproportionerligt koncentrerad. BNP per capita uppgår till 1 204 US-dollar⁹. Myanmar/Burma har den lägsta förväntade livslängden och den näst högsta barnadödligheten av alla Asean-länder. Mer än en tredjedel av barnen är kroniskt undernärda. Mindre än en tredjedel av befolkningen har tillgång till elektricitet.

Landet drabbas ofta av naturkatastrofer och är mycket sårbart för klimatförändringens effekter. På grund av den låga beredskapen för naturkatastrofer kan externa chocker starkt påverka befolkningens och ekonomins motståndskraft.

Regeringens ambition är att uppnå en varaktig fred för att få fart på ekonomin, med målsättningen att Myanmar/Burma ska bli ett medelinkomstland. Den nya regeringen förväntas inrikta sina utvecklingsinsatser på att minska fattigdomen, skapa fler arbetstillfällen, förbättra hållbarheten och integrationen genom att bibehålla en hög tillväxt, bygga upp humankapitalet, förbättra de sociala tjänsterna, minska landets miljöpåverkan och stärka motståndskraften. Landsbygdsutveckling, inklusive tryggad livsmedelsförsörjning och nutrition, markreformer, utbildning och hälsa är de viktigaste prioriteringarna. Katastrofförebyggande på alla nivåer bör även finnas med på dagordningen. Att stärka markrättigheterna, särskilt genom att ta itu med orättvisor i samband med konfiskering av mark, är ännu en utmaning för den nya regeringen.

EU bör visa vägen med hjälp av en ambitiös och riktad plan för samarbete och utveckling

EU är en ledande partner i samarbetet med Myanmar/Burma för att uppfylla målen för hållbar utveckling i *agendan för hållbar utveckling 2030*.¹⁰ Genom det bilaterala utvecklingssamarbetet inom ramen för det fleråriga vägledande programmet 2014–2020¹¹ (688 miljoner euro) fortsätter EU att ge stöd till landets förändringsarbete inom fyra olika områden: 1) Landsbygdsutveckling – jordbruk – tryggad livsmedelsförsörjning och nutrition, 2) utbildning, 3) styrelseskick – rättsstaten – kapacitetsuppbyggande av statliga institutioner,

⁸http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/EAP/Myanmar/WBG_SCD_Full_Report_English.pdf

⁹<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>

¹⁰<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

¹¹http://eeas.europa.eu/delegations/myanmar/documents/eu_myanmar/eu-multi-annual-indicative-programme-2014-2020_en.pdf

och 4) stöd för fredsbevarande¹². EU kan tillhandahålla flexibla och anpassade tekniska samarbetsprojekt för regeringen inom viktiga områden. Det är viktigt med en effektiv samordning av biståndsgivarna för att undvika dubbelarbete och fragmentering av biståndet.

Fonden med flera biståndsgivare för **bättre försörjningsmöjligheter och livsmedelstrygghet (LIFT)**¹³ inrättades för att tillgodose behov när det gäller snabb återhämtning och återuppbyggnad efter den förödande cyklonen Nargis (2008). Under årens lopp har LIFT utökat gradvis utökat sitt verksamhetsområde och anpassat det till de förändringar som skett i Myanmar/Burma för att kunna förbättra levnadsförhållandena för småjordbrukare och jordlösa fattiga människor på landsbygden. Cirka 330 miljoner euro, varav 115 miljoner euro kommer från EU, har avsatts för att ge stöd till mer än tre miljoner människor via 90 olika projekt. LIFT-projekt bidrar till bättre skördar och förbättrad tillgång till krediter och marknader. Detta har lett till att inkomsten för de hushåll som ingått i projekten har ökat och livsmedelsförsörjningen och nutritionen har blivit tryggare. LIFT är bästa praxis för en inkluderande ekonomisk omvandling på landsbygden.

En nationell strategi och åtgärdsplan för klimatförändringar, med stöd av EU:s globala klimatförändringsallians+ via Myanmar Climate Change Alliance, håller på att utarbetas för att integrera klimatanpassning i utvecklingen av Myanmar/Burmas politik och reformagenda samt främja evidensbaserad planering och politik. Detta kommer att bidra till att styra Myanmar/Burma mot en grönare och mer motståndskraftig ekonomi.

Genom att blanda olika instrument (bidrag tillsammans med andra resurser) särskilt Asia Investment Facility, använder EU sina bidrag på ett mer strategiskt sätt för att stimulera till och mobilisera finansiering från utvecklingsbanker och finansinstitut i Europa och på andra håll samt från den privata sektorn för öka investeringsprojektens utvecklingspotential. Europeiska investeringsbanken ingick ett ramavtal med Myanmar/Burma i mars 2015 och flera investeringsprojekt är på gång.

Möjliga initiativ inom detta område omfattar följande:

- Förbättra **biståndseffektiviteten** tack vare bättre samordning bland biståndsgivarna och **budgetstöd** som ett bevis på EU:s starka stöd för den nya regeringen.
- Ta fram ett **nytt gemensamt EU-programdokument** med medlemsstaterna som överensstämmer med den nya regeringens fokusområden.
- Främja de möjligheter som finns inom **programmet Erasmus+**, särskilt för utbyte av elever, forskare och universitetspersonal samt förbättra samarbetet med alla fackministerier och universitet för att modernisera den högre utbildningen.
- Koppla vetenskap, forskning och innovation till landets utvecklingsbehov genom **EU:s forskningsprogram Horisont 2020** och främja forskningssamarbeten på regional nivå.
- Integrera **klimatförändringar, jämställdhet och målen för hållbar utveckling** i samtliga åtgärder inom ramen för utvecklingssamarbetet.

¹²EU:s regionala och tematiska program och verktyg fungerar som komplement på dessa områden, bland annat handel, infrastruktur, miljö, klimatförändringar, katastrofförebyggande, utveckling av den privata sektorn samt styrelseskick.

¹³ www.lift-fund.org

2.5. Ekonomiskt engagemang

Om Myanmar/Burma kan hantera de viktiga utmaningar som kvarstår kan övergången bidra till oanade möjligheter för ekonomin och företagandet. EU har idealiska förutsättningar för att stödja övergången och hjälpa landet att utnyttja dessa möjligheter. EU kommer att arbeta för att slutföra förhandlingarna om avtalet om investeringsskydd, förbättra det rättsliga ramverket och arbetsnormerna och förbereda för förhandlingar om ett frivilligt partnerskapsavtal inom ramen för Flegt-initiativet (skogslagstiftningens efterlevnad samt förvaltning av och handel med skog).

Ett land med stora ekonomiska möjligheter som väntar på att tas tillvara

Myanmar/Burma är strategiskt beläget mellan Indien och Kina. Landet har stora naturtillgångar (mark, vatten, skog, fossila bränslen, mineraler och ädelstenar) och en ung arbetsför befolkning (55 procent av befolkningen är under 30 år). Med en befolkning på 51,5 miljoner utgör landet en betydande marknad för EU:s exportörer och investerare. Myanmar/Burma är också medlem i Asean, hemvist för över 600 miljoner människor. Landet kommer att dra nytta av den ambitiösa ekonomiska integrationsprocessen. Det finns stora möjligheter att modernisera, utöka och liberalisera ekonomin inom praktiskt taget alla områden. Landet är också det snabbast växande turistmålet i regionen.

Flera utmaningar måste dock lösas för att Myanmar/Burma ska kunna bli ett attraktivt investeringsmål. Landet ligger fortfarande på plats 167 av 189 länder i Världsbankens index över ländernas affärsklimat för 2016. Rättsliga aspekter, särskilt inom investeringsskydd och efterlevnad av avtal, tillgång till finansiella tjänster och att starta företag, har identifierats som utmaningar i landet. I Världsbankens rapport 2014 om Myanmars investeringsklimat nämns tillgång till finansiering, mark, elektricitet och kompetent personal som några av begränsningarna för företagare.

Exporten domineras av naturtillgångar, särskilt gas (40 procent), vilket begränsar möjligheterna till sysselsättningskapande och kopplingar till andra sektorer i landet. Arbetskraftskostnaderna är visserligen bland de lägsta i Asien¹⁴, men även produktiviteten är låg. Den dramatiska takten i skogsavverkningen¹⁵, som till stor del beror på olaglig avverkning, är ett särskilt ekonomiskt och miljömässigt problem. Slutligen pågår flera etniska konflikter, vilket minskar möjligheterna till en hållbar ekonomisk utveckling i stora delar av landet.

Åtgärder har vidtagits under de senaste två-tre åren för att genomföra marknadsbaserade reformer och skapa ett bättre företagsklimat, inklusive skattereformer, liberalisering av utländsk växlingskontroll, upphävande av exportlicenskrav på cirka 4 000 produkter, vilket möjliggör 100 procent utländskt ägande inom vissa sektorer, och etablering av särskilda ekonomiska zoner. Som ett resultat av dessa inledande reformer ökade direktinvesteringarna från 3,2 miljarder US-dollar 2013/2014 till cirka 8 miljarder US-dollar 2014/2015, främst inom gassektorn, telekommunikationer och tillverkning. Under 2014/2015 ökade den ekonomiska tillväxten med 8,5 procent och den årliga tillväxten för de kommande fem åren

¹⁴ 100 US-dollar jämfört med 181 US-dollar per månad för Vietnam enligt Asiatiska utvecklingsbanken.

¹⁵ Skogsområdena minskade från 59 procent 1992 till 48 procent 2012, vilket har lett till förluster av artrika livsmiljöer som mangroveträsk, våtmarker och gräsmarker. Detta är ett hot mot naturlivet och ekosystemen.

beräknas till 7,9 procent. Landet har goda förutsättningar för att utveckla den lågutbildade arbetsintensiva tillverkningssektorn, som är avgörande för att skapa fler arbetstillfällen. Som i andra asiatiska länder kan detta även leda till en liberalisering av jordbruksmarknaden, vilket i sin tur bidrar till att minska fattigdomen.

EU främjar ett ramverk för ömsesidiga handels- och investeringsmöjligheter som värnar om arbetsnormerna

EU:s och Myanmar/Burmas har ekonomier som i stor utsträckning kompletterar varandra. EU spelade en avgörande roll för att stimulera landets handel och den ekonomiska utvecklingen genom att upphäva sanktionerna¹⁶ och återinföra handelsförmåner inom ramen för Allt utom vapen-systemet 2013. Den bilaterala handeln uppgick till 1,2 miljarder euro 2015 jämfört med 404 miljoner euro 2012. Exporten till EU fyrdubblades mellan 2012 och 2015 från 165 miljoner euro till 675 miljoner euro. Klädesplagg utgör mer än 60 procent av exporten från Myanmar/Burma till EU. Maskiner och elektrisk utrustning utgör nära hälften av EU:s export till landet. Medan landet utvecklas kommer det att behöva mer kapitalvaror för infrastruktur och tillverkning, vilket innebär ytterligare möjligheter för europeiska företag. EU:s export av tjänster till Myanmar/Burma har ökat sexdubbelt sedan 2011, även om utgångsnivån var mycket låg. Servicesektorn kommer sannolikt att öka snabbt.

Enligt landets officiella statistik (från januari 2016) var EU den fjärde största utländska investeraren under 2015. Men med mindre än 10 procent av de totala investeringarna ligger EU fortfarande efter länder som Kina, Singapore och Hongkong. EU arbetar för att sluta ett avtal om investeringskydd för att göra det möjligt för europeiska företag att utnyttja landets hela ekonomiska potential.

Förhandlingarna om **avtalet för investeringskydd** inleddes i mars 2014. När avtalet träder i kraft kommer det skapa lika villkor för samtliga EU-investerare och ge skydd för och rättvis behandling av investeringar från båda sidor. Dessutom kan man främja öppenhet och gott administrativt beteende för åtgärder som påverkar investeringarna. Avtalet syftar även till att skydda arbetstagarnas rättigheter och miljön samt stimulera ett ansvarstagande företagsklimat. Tillsammans med andra EU-initiativ inom styrelseskick, rättsstaten och uppbyggnad av staten kommer avtalet att förbättra rättssäkerheten och investeringars förutsägbarhet samtidigt som man kan skapa affärsmöjligheter och välbehövlig utveckling. En konsekvensbedömning av hållbar utveckling¹⁷ ger en djupgående analys av hur avtalet kan påverka ekonomin, samhället, miljön och de mänskliga rättigheterna.

EU har gett uttryck för sitt åtagande att arbeta med regeringen, ILO och andra samarbetspartner (t.ex. Förenta staterna och Japan) när det gäller arbetstagarnas rättigheter och företagens sociala ansvar när de ansluter sig till *initiativet för främjande av grundläggande rättigheter för arbetstagare och praxis i Myanmar* i maj 2015. Genom initiativet vill EU bidra till att sörja för att grundläggande arbetsrättigheter och rätten till ett anständigt arbete respekteras och främja starka relationer mellan regeringen, företagen och arbetstagarna samt andra aktörer. Detta skapar även möjligheter för lokala företag och bidrar till att göra landet till en attraktiv handels- och investeringspartner. Samarbeten mellan flera

¹⁶ EU bibehåller sitt embargo på vapen och utrustning som kan användas för att undertrycka grupper inom landet.

¹⁷ <http://www.eu-myanmarsia.com/guide.php?id=6>

aktörer, såsom EU:s flaggskeppsinitiativ för konfektion, kan bidra till att skapa ett ansvarsfullt agerande bland företagen i konfektionsindustrin. EU uppmuntrar även den nya regeringen att fokusera på markreformer och förbättra arbetstagarnas rättigheter, inklusive arbetsförhållandena för cirka två miljoner migrerande arbetstagare i Thailand och bekämpning av tvångsarbete. Myanmar/Burma blir alltmer delaktigt i de globala leverantörskedjorna, vilket innebär att främjande av anständigt arbete och säkrare arbetsplatser är viktigare än någonsin.

Genom sitt särskilda stöd, t.ex. inom EU–Aseanprogrammen, kommer EU att öka sitt engagemang i handel och utveckling av den privata sektorn för att stärka kapaciteten när det gäller värdekedjor, handelsreformer, förenklade handelsprocedurer och marknadsföring, hantering av exportkvalitet och konsumentskydd samt framställning och spridning av officiell statistik. EU vill engagera sig i yrkesutbildning för att kunna bidra till att tillgodose arbetsmarknadens behov. Den nyligen inrättade Eurochamber kan spela en viktig roll genom att representera EU:s affärsintressen i landet.

Möjliga initiativ inom detta område omfattar följande:

- Stödja reformer för att förbättra det **rättsliga ramverket**, vilket kommer att påskynda utländska direktinvesteringar och förenkla landets integration i den ekonomiska sammanslutningen Asean.
- Ingå och genomföra **avtalet för investeringsskydd**, för att därigenom förbättra investeringsklimatet och stärka åtagandet för ansvarsfulla investeringar och hållbar tillväxt.
- Uppmuntra ansträngningar för liberalisering av jordbrukssektorn.
- Utveckla särskilda och verkningsfulla **uppsökande initiativ** för att främja samarbete mellan olika företag.
- Stödja deltagande i **globala leverantörskedjor** genom att främja ansvarsfullt företagande, företagets sociala ansvar och anständigt arbete samt anslutning till internationella arbets- och miljökonventioner. Detta kommer att skapa ett gynnsamt klimat och bidra till hållbar utveckling.
- Förbättra landets arbetspolitik och administration genom **arbetsrättsliga reformer, kapacitetsutveckling och samråd med aktörer**, inklusive ”*initiativet för främjande av grundläggande arbetsrätt och praxis i Myanmar*”.
- Samarbeta med regeringen för att utveckla **system för yrkesutbildning** som ger den privata sektorn en starkare roll.
- Förbereda för ett eventuellt **Flegt-partnerskapsavtal** för ökad insyn och bättre hållbarhet i handeln med trävaror. Öka medvetenheten om skogsförvaltning och de uppsökande aktiviteter som riktas mot det civila samhället och den privata sektorn som inleddes 2014. Resultatet av dessa åtgärder beror på hur fredsprocessen fortskrider, eftersom stora skogsområden är belägna i etniska områden.

3. MYANMAR/BURMA I ASEAN OCH I REGIONEN

Landets övergång skapar nya möjligheter till regionalt samarbete mellan EU och Asean och mellan EU och länderna i nedre Mekong-området.

Från isolering till en aktiv aktör i regionen

Myanmar/Burma har på kort tid blivit en respekterad medlem i det internationella samfundet eftersom landet är på god väg mot demokrati och på nytt återknyter kontakten med omvärlden. Landet anslöt sig till Asean i juli 1997 och tog över ordförandeskapet 2014. Under landets årtionden av isolering var Asean en viktig plattform för kontakter med regionala organisationer och andra externa aktörer. Det formella inrättandet av Asean-gemenskapen 2015 kan skapa nya möjligheter för att bidra till landets ekonomiska utveckling och regionala integration.

Öppnandet av Burma/Myanmar har redan lett till att landet har återskapat balansen i sina utrikesförbindelser, med en generell diversifiering av de viktiga förbindelserna med Kina och Indien. Den nya regeringen förväntas ytterligare driva på landets nya inriktning i det snabbt föränderliga Stilla-havsområdet genom att ta tillvara på möjligheterna samtidigt som man värnar om nationella intressen och oberoende och upprätthåller goda förbindelser med grannländerna.

Ett närmare samarbete förbättrar EU:s strategiska intressen i Asien och Stilla-havsområdet

EU kommer att arbeta för att genomföra planen ”ASEAN Economic Community Blueprint 2025” med ett nytt flaggskeppsprogram mellan EU och Asean, Arise+. Programmet inriktas på förenklad handel, standarder, tullar och transport, civil luftfart, immateriell äganderätt och integrationskontroll. EU stöder aktivt samarbetet mellan länderna i nedre Mekong-området genom politisk dialog och utvecklingssamarbete, särskilt om hållbar förvaltning av naturresurser och sambandet mellan livsmedelstrygghet, energi och vatten.

Myanmar/Burma och EU är medlemmar i Aseans regionala forum ARF, som ger möjlighet till ett större engagemang i allmänna säkerhets- och försvarsfrågor i Asien och Stilla-havsområdet. EU och Myanmar/Burma ledde tillsammans mötet för stödgruppen mellan de ordinarie mötena i Aseans regionala forum (ARF) om förtroendeskapande åtgärder och förebyggande diplomati samt dialogen mellan försvarstjänstemän i december 2013 i Yangon och i april 2014 i Bryssel. Detta var ett lämpligt tillfälle att arbeta med landets diplomatiska ledning och med försvarstjänstemän för att bana väg för ett fortsatt engagemang. Asien–Europa-mötet (Asem) är ett annat multilateralt forum där EU och Myanmar/Burma samarbetar. Båda parter har stora möjligheter att utöka samarbetet i framtiden, särskilt med tanke på landets beslut att stå som värdland för det 13:e Asem-mötet för utrikesministrar 2017.

Myanmar/Burmas fortsatta ompositionering under den nya regeringen, inom Asean och utöver, kommer att ge goda möjligheter till ett djupare samarbete med EU. Landet har t.ex. stora möjligheter att spela en mer aktiv roll för att stärka samarbetet mellan EU och Asean inom prioriterade områden och stärka dess profil och betydelse.

Ett stabilt och blomstrande Myanmar/Burma fungerar också som ett uppmuntrande exempel på en lyckad politisk övergång. Detta stärker Aseans integrationsprocess ytterligare enligt de prioriteringar som fastställs i EU:s gemensamma meddelande från 2015 om förbindelserna mellan EU och Asean¹⁸ och för att genomföra rådets slutsatser¹⁹ och EU:s strategiska prioriteringar i Asien och Stilla-havsområdet.

¹⁸ *EU och Asean – ett partnerskap med strategisk inriktning* (JOIN [2015]22, 18.5.2015).

Möjliga initiativ inom detta område omfattar följande:

- Uppmuntra Myanmar/Burma att delta i ett eventuellt **strategiskt partnerskap mellan EU och Asean**, inklusive en ökad roll för EU i samtliga Asean-ledda regionala forum.
- Ge fortsatt stöd till Asean-integrationen, vilket i sin tur kommer att bidra till ytterligare ekonomisk tillväxt och utveckling i Myanmar/Burma, med särskild inriktning på att **komma till rätta med den interna splittringen i Asean när det gäller länderna i nedre Mekong-området**, inklusive förvaltning av naturresurser.

4. SLUTSATS

I detta gemensamma meddelande anges tydliga prioriteringar och viktiga faktorer för ett ambitiöst och framtidsinriktat samarbete mellan EU och Myanmar/Burma. På så sätt kan EU fortsätta att effektivt stödja den nya demokratiskt valda regeringen i dess arbete för att befästa demokratin, omvandla ekonomin och förstärka den sociala rättvisan. EU bör utnyttja alla tillgängliga instrument för att hantera de återstående utmaningarna i övergångsprocessen, bland annat statslöshet, diskriminering och brott mot de mänskliga rättigheterna. Om dessa problem inte får en lösning kan landets utveckling äventyras. Nya fokusområden omfattar direkt samarbete med regeringen om reformer och uppläggning av politiken genom statsuppbyggnadsinitiativ. EU har för avsikt att arbeta med militären, som fortfarande är en inflytelserik politisk aktör, genom att utbyta erfarenheter om övergång till demokrati och militärens roll i en modern demokrati. Som ett led i fredsprocessen ger den nationella politiska dialogen en ingång för alla aktörer i frågor som rör federalism, en delegering av verkställande befogenheter till delstaterna samt decentralisering. En varaktig fred är omöjlig om man inte enas om dessa principer. Stödet till fred genom den gemensamma fredsfronden kommer att göra det möjligt för EU att arbeta tillsammans med regeringen och etniska representanter för att tillgodose behoven hos konfliktdrabbade befolkningsgrupper, vilket även rör nya frågor som reformen av säkerhetssektorn. Ingåendet av avtalet för investeringsskydd mellan EU och Myanmar/Burma kommer att stimulera det europeiska affärsintresset i en strategisk region och bidra till en inkluderande och hållbar tillväxt. Ett demokratiskt och framgångsrikt Myanmar/Burma kommer att stärka Asean-integrationen och även EU:s strategiska roll i Asien och Stillahavsområdet.

Den höga representanten och kommissionen uppmanar Europaparlamentet och rådet att godkänna de initiativ som presenterats i detta gemensamma meddelande och att samarbeta för att förstärka EU:s engagemang i Myanmar/Burmas historiska övergång till demokrati.

¹⁹ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/06/22-fac-asean-conclusions/>