



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

ВЪРХОВЕН ПРЕДСТАВИТЕЛ
НА СЪЮЗА ПО ВЪПРОСИТЕ
НА ВЪНШНИТЕ РАБОТИ И
ПОЛИТИКАТА НА СИГУРНОСТ

Брюксел, 1.6.2016 г.
JOIN(2016) 24 final

СЪВМЕСТНО СЪОБЩЕНИЕ ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

**Елементи за стратегия на ЕС по отношение на Мианмар/Бирма: специално
партньорство за демокрация, мир и благоденствие**

1. МИАНМАР/БИРМА: РОЛЯТА НА ЕС ЗА УСПЕШЕН ДЕМОКРАТИЧЕН ПРЕХОД

Мианмар/Бирма претърпя забележителна промяна след началото на реформите през 2011 г. и влизането в длъжност през април 2016 г. на ново, демократично избрано правителство предоставя историческа възможност. В стратегическия интерес на Европейския съюз е да даде пълната си подкрепа за успешен преход към ефективно демократично управление и устойчиво развитие и да мобилизира всички съответни политики и инструменти на ЕС за тази цел.

На 8 ноември 2015 г. народът на Мианмар/Бирма гласува категорично за оставяне на военния режим в миналото, като осигури на опозиционната Национална лига за демокрация (НЛД) абсолютно мнозинство в парламента. Довереното лице на Аун Сан Су Чи, Тхин Чжо, бе избран на 15 март 2016 г. за първия граждански президент от повече от пет десетилетия, а самата тя зае поста на държавен съветник, министър на външните работи и началник на кабинета на президента.

Новата администрация, която има ограничен опит в управлението, е изправена пред огромни предизвикателства. Те включват консолидиране на демокрацията, насърчаване на етническия мир и помирението, напредък на конституционните реформи, изграждане на институции и реформа на сектора на сигурността, както и подкрепа за върховенството на закона и правата на човека. Правителството на НЛД ще трябва да оправдае големите очаквания на хората за по-високи доходи и качествени основни услуги чрез икономически растеж и приобщаващо устойчиво развитие.

ЕС изигра решаваща роля в преустройството на страната

През последните пет години ЕС имаше водеща позиция в подновяването на ангажиментите на международната общност към Мианмар/Бирма. Като отчете реформите на предходното правителство, ЕС възприе всеобхватен подход към сложния преход на страната чрез диалог относно политиките в съчетание с финансови и други политически инструменти. Той прекрати санкциите и откри свой офис през 2012 г. През 2013 г. ЕС отмени санкциите, откри самостоятелна делегация на ЕС и възстанови търговските преференции в контекста на инициативата „Всичко освен оръжие“. Същата година ЕС определи своите приоритети в така наречената цялостна рамка¹, имаща за конкретна цел насочването на политиката на ЕС по време на кампанията за изборите през ноември 2015 г., за които ЕС разположи най-голямата международна мисия за наблюдение на избори.

През периода 2012—2013 г. ЕС увеличи своята помощ за развитието на страната с първоначален пакет от 150 милиона евро, а през декември 2014 г. бе приета многогодишната индикативна програма за Мианмар/Бирма за 2014—2020 г.² в рамките на Инструмента за сътрудничество за развитие с индикативно отпуснати средства в размер на 688 милиона евро. С оглед да се повиши ефективността на тази помощ, ЕС и неговите държави членки работят от 2013 г. по съвместно програмиране на

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

сътрудничеството за развитие³, като тази дейност се очаква да продължи в тясна връзка с новото правителство, за да се постигне съгласуван отговор от страна на ЕС на установените проблеми.

С идването на власт на новото демократично избрано правителство ЕС трябва да засили своята ангажираност

На фона на демократизацията и значителните политически промени очакванията в ЕС са големи. ЕС разгледа в нова перспектива стратегията си с цел да преразгледа своите ангажименти в областта на демокрацията и правата на човека, мирния процес, икономиката и устойчивото развитие.

ЕС е също така заинтересован да работи с новото правителство в регионален контекст, по-конкретно за интеграцията в АСЕАН. Успешният преход към демокрация в Мианмар/Бирма ще послужи като важен и положителен пример за по-широкия регион.

Ясно е, че ЕС трябва да продължи да играе особена роля за насърчаването на положителен пример за демократизация и реформи в стратегически важна държава в Югоизточна Азия и по-широкия азиатско-тихоокеански регион. Засилването на ангажираността на ЕС в Мианмар/Бирма и работата в тясно сътрудничество с правителството ще бъдат освен това най-добрият начин да се поощрят приобщаващите социално-икономически реформи и да се увеличат максимално възможностите за предприятията от ЕС, като едновременно с това държавата напредва по пътя на реформи. Накратко казано, ЕС е силно заинтересован от успеха на извършвания се преход и в негов интерес е да помогне за завършването на този преход.

Целта на настоящото съвместно съобщение е да се очертае последователна визия и конкретни ангажименти на ЕС за подкрепа в областта на политиката, сигурността и развитието, както и икономически ангажименти за предстоящите години.

2. ОБЛАСТИ НА АНГАЖИРАНОСТ

2.1. Демокрация, върховенство на закона и добро управление:

За да се превърне Мианмар/Бирма в устойчива демокрация с пълно зачитане на върховенството на закона, ЕС следва да помогне за изграждането на ефективни институции, да подкрепи реформата на сектора на сигурността и да се ангажира повече и по различен начин с цялото общество — местните правителства, правосъдието, парламентите и гражданското общество. ЕС следва също така да разшири контактите си с армията във връзка с ролята ѝ в една модерна демокрация и да подкрепи модернизирването и преустройството на полицейските служби.

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

Политическият пейзаж след изборите през ноември 2015 г.

След убедителната си победа през 2015 г. Националната лига за демокрация се ползва с безпрецедентна демократична легитимност, която ѝ осигурява силен мандат за извършването на важни реформи. На 1 февруари 2016 г. повече от 400 нови членове на парламента заеха местата си и сега трябва да се запознаят с всички аспекти на съвременния парламентаризъм.

Военните продължават да заемат 25 % от местата в парламента, имат право на вето върху конституционните промени и си запазват три ключови министерски поста (вътрешни работи, отбрана и гранични въпроси). Новите условия изискват от армията да предефинира ролята си в едно демократично общество.

Мисията на ЕС за наблюдение на изборите приветства⁴ изборите от ноември 2015 г. като добре организирани и конкурентни, но изтъкна необходимостта от продължаване на реформите. Особена загриженост предизвика отнемането на правото на глас на досегашните притежатели на карти за временна регистрация — предимно от етническите общности⁵. Подкрепата на ЕС по време на изборите за постигането на ефикасна, независима, прозрачна и отговорна изборна администрация и усилията за подобряване на приобщаването на хората към изборния процес ще продължат въз основа на препоръките на окончателния доклад на мисията на ЕС за наблюдение на изборите⁶.

Върховенството на закона и доброто управление са основни приоритети за новото правителство. Предизвикателствата са много, а на институциите често им липсва достатъчно персонал и експертен опит в законодателния процес. Подобренията в областта на върховенството на закона ще повишат доверието в държавните институции, ще доведат до по-голяма прозрачност и борба с корупцията и ще засилят ролята и независимостта на съдебната власт. Реформата в сектора на сигурността, включително реформата на полицията, е неразделна част от процеса.

От институционална структура, ръководена от армията, до устойчива демокрация: ролята на ЕС

Конституционалната реформа продължава да бъде основен фактор за консолидиране на демократичното управление. Конституцията от 2008 г. изпълни много важна роля в процеса на преход, но се очакват по-нататъшни реформи. ЕС може да сподели богатия си опит в прехода от авторитарно управление към демокрация с акцент върху многопартийните парламентарни системи и по-голямото участие на гражданското общество и независимите медии.

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

⁵ Става въпрос за необосновани ограничения на правото на лицата да гласуват и да бъдат избирани, както и на независимостта на Съюзната изборителна комисия.

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

Проектът на ЕС за **обучение на полицейски служители** (2013—2015 г.) помогна на полицейските служби на Мианмар да работят по-професионално, особено в своите местни общности. Предприети бяха прости, но ефективни мерки за подобряване на работата на полицията на общностно равнище и нейната връзка с местното население. Опитни полицейски служители от държави — членки на ЕС, показаха как се обезпечават и защитават демократичните права на събиране на гражданите. 4 000 полицейски служители бяха обучени в най-добрите международни практики за управление на големи групи. По линия на проекта бяха разгледани и връзките на полицията с медиите и гражданското общество с оглед на насърчаването на по-добро взаимно разбирателство.

Програмата **MyJustice** („Моето правосъдие“, 2015—2019 г.) улеснява достъпа до правосъдие за бедните, уязвимите и маргинализираните хора в цялата страна. Тя дава възможност на местните общности, практикуващите юристи и съдебните институции да използват иновативни подходи, като посреднически дейности на равнище „местни общности“ и параюридически услуги. MyJustice използва насочен към хората подход за насърчаване на ученето, доверието и сътрудничеството между всички субекти. Програмата осигурява на местните общности необходимите инструменти за намирането на адекватни решения на съдебните проблеми, с които се срещат, и за упражняването на трайно въздействие върху начина, по който се решават споровете и се раздава правосъдие.

ЕС ще работи с **гражданското общество** за изпълнението на пътната карта за сътрудничество с гражданското общество, обявена през септември 2015 г. Организациите на гражданското общество играят по традиция решаваща роля за предоставянето на основни услуги, по-специално в областите, засегнати от конфликти. Те са освен това главна движеща сила за насърчаването и защитата на демокрацията, включително участие в националното наблюдение на изборите, правата на човека и културното многообразие. Въпреки това гражданското общество все още е изправено пред много ограничения.

Сред възможните инициативи на ЕС в тази област са:

- участие в **партньорство с правителството** с цел засилване на политическия диалог и задоволяване на нови нужди чрез осигуряването на диалог относно политиките и техническо сътрудничество за държавните институции като част от подхода за изграждане на държавни структури. ЕС следва да работи с широк набор от партньори — от организациите на местно равнище до парламентите и от организациите за предоставяне на защита до синдикатите и медиите — в подкрепа на местните усилия за демокрация;
- **разширяване на връзките с армията** за споделяне на опита на ЕС в демократичния преход и ролята на армията в съвременната демокрация, включително насърчаване на зачитането на правата на човека и върховенството на закона;
- подобряване на **достъпа до правосъдие и правна помощ** за бедните и уязвимите, развиване на правния капацитет на специалистите в сферата на правосъдието и укрепване на подбрани институции за върховенството на закона с оглед на по-доброто изпълнение на техните правомощия;

- разширяване на **подкрепата за полицията на Мианмар** с цел превръщането ѝ в съвременна организация, служеща на хората и имаща тяхното доверие, включително повишаване на отчетността в съответствие с най-добрите международни практики и зачитане на правата на човека и основните свободи, както и продължаване на усилията за укрепване на нейните връзки с медиите и местните общности;
- работа по окончателното завършване и изпълнението на **план за действие за демокрация** съвместно с партньорската държава;
- насърчаване на продължаването на **парламентарното сътрудничество** между Европейския парламент (ЕП) и парламента на Мианмар за укрепването на законодателните способности, правителствения надзор и политическите партии посредством, наред с другото, всеобхватния подход на ЕП в подкрепа на демокрацията.

2.2 Мирният процес

Неотдавна установеният мир в Мианмар/Бирма е крехък. ЕС, единственият свидетел от Запада на споразумението за общонационално спиране на огъня, следва да работи с всички заинтересовани страни за изграждането на приобщаваща структура на мира, разоръжаването, демобилизирането и реинтеграцията на бившите бойци. В подкрепа на запазването на мира ЕС ще сподели своя опит в работата с федерални структури и ще работи за изграждането на доверие между партиите и за насърчаването на помирението.

Паметно споразумение за слагане на край на размирното минало

От десетилетия Мианмар/Бирма е опустошавана от въоръжен конфликт между армията на Мианмар (Татмадау) и етнически групи със специфични култури, живеещи в отдалечени гранични райони с изобилие от природни ресурси. Много от тези територии никога не са били под пълния контрол на централното правителство и се ползват с различни степени на самоуправление. Съществуват икономически интереси във връзка с незаконни дейности, като контрабанда, забранена търговия с нефрит и дървен материал, производство на опиум и трафик на наркотици. Около 100 000 души са разселени от 2011 г. в Качин и северната част на щата Шан, а непрестанните сблъсъци продължават да водят до вътрешни разселвания и жертви. Около 106 000 бежанци, повечето от племената карен и карени, живеят в лагери откъм тайландската страна на границата. Сраженията доведоха и до злоупотреби с правата на човека. Продължителните тежки нарушения на международното хуманитарно право се отразиха дестабилизиращо на засегнатото население.

През 2011 г. президентът Тейн Сейн обяви мира за основен приоритет. На 15 октомври 2015 г. правителството и осем етнически въоръжени групи сключиха споразумение за общонационално спиране на огъня, което ЕС подписа като международен свидетел, заедно с ООН, Китай, Япония, Индия и Тайланд. Някои групи, сред които племето качин, все още не са страна по споразумението. През януари 2016 г. започна национален политически диалог по важни и чувствителни теми.

Мирният процес е основен приоритет за новото правителство. Изграждането на доверие между заинтересованите страни и поддържането на тяхната ангажираност ще

имат решаващо значение. Етническите малцинства имат големи очаквания, че Националната лига за демокрация ще работи за демократичен многоетнически федерален съюз, даващ по-справедлив достъп до икономически възможности. В крайна сметка едно всеобхватно мирно споразумение ще наложи и изменения на конституцията.

Консолидиране на траен мир: приносът на ЕС

ЕС, като един от най-големите донори за мирния процес, е в добра позиция да продължи приноса си за постигането на траен мир. Центърът за мир на Мианмар, който ЕС подкрепя от създаването му през 2012 г., изигра решаваща роля за събирането на правителството и етническите въоръжени организации на масата на преговорите и предоставянето на експертни консултации на всички заинтересовани страни. Установяването на приобщаващ и изграден на широка основа процес, в който участват гражданското общество и жените, ще бъде от ключово значение за трайния успех. По-голямата част от помощта на ЕС беше в полза на етническите общности. Дейностите поставят акцента върху развитието на местните общности в засегнатите от конфликт райони, помирението, изграждането на мира, спазването на спирането на огъня и гражданския мониторинг върху него. По други проекти се работи за подобряването на достъпа до поминък, намаляването на бедността и развитието в етническите райони. ЕС оглави усилията за учредяването на нов Съвместен фонд за мира с множество донори за по-съгласувана подкрепа на мирния процес.

Новият **Съвместен фонд за мира** подпомага направляваните на национално равнище усилия за трайно уреждане на етническия въоръжен конфликт по гъвкав, отзивчив и последователен начин. Той ще работи заедно с правителството, етническите общности, гражданското общество и академичните среди и ще насърчава участието на жените. Дейностите за изграждане на мира ще послужат за увеличаване на приобщаването, доверието и активното участие в мирния процес и ще допринесат за гарантиране на безопасността и сигурността на уязвимите местни общности. Съвместният фонд за мира започна дейността си през април 2016 г. със средства в размер отката над 100 милиона долара, обещани от ЕС и девет други донора.

ЕС е твърдо решен да гарантира, че всички подпомогнати дейности са безконфликтни съгласно принципите за „ненанасяне на вреда“ и се изпълняват приобщаващо, безпристрастно и прозрачно.

ЕС освен това продължава да предоставя хуманитарна помощ в районите с ограничен достъп, засегнати от военни действия и разселване. Неограниченият хуманитарен достъп до всички общности, засегнати от конфликти, е от съществено значение.

Сред възможните инициативи в тази област са:

- предоставяне на силна политическа и финансова подкрепа за **приобщаваща структура на мира**, включително изпълнение на Споразумението за общонационално спиране на огъня, като едновременно с това се насърчават усилията за включването на групите, които още не са го подписали;
- участие в **дейности за предотвратяване на конфликти и изграждане на мира**, например като се подкрепят мерки за изграждане на доверие, мобилизиране на потенциала на местните общности, межкултурен диалог, активно участие на

жените, приобщаващо развитие и по-добър поминък в етническите области, при необходимост чрез създаването на обвързаност между оказването на помощ, рехабилитацията и развитието;

- развитие на способностите на всички заинтересовани страни за посрещане на предизвикателствата на процеса, включително **реформа в сектора на сигурността, разоръжаване, демобилизация и реинтеграция**;
- подпомагане на **осведомеността за минираните участъци, разминирането и свързани с тях дейности**;
- принос към **дебата в Мианмар/Бирма относно прехвърлянето на изпълнителни правомощия и децентрализацията** въз основа на опита от различни модели, използвани в държавите — членки на ЕС;
- посочване на сравнителни **примери от опита на ЕС и трети държави в национални диалози след конфликти**.

2.3 Права на човека

Мианмар/Бирма ще трябва да се справи с няколко проблема в областта на правата на човека, не на последно място със ситуацията в щата Ракхайн, където мюсюлманските малцинства са изправени пред различни форми на дискриминация. ЕС следва да работи с правителството за борба с подбуждането към омраза и нетърпимостта. Резолюциите в областта на правата на човека следва да се прилагат, като законодателството се приведе в съответствие с международните стандарти.

Въпреки постигнатия голям напредък правата на човека продължават да бъдат едно от основните предизвикателства пред страната

Преходът на страната без съмнение доведе до положителни промени в областта на правата на човека. Бяха предприети стъпки за освобождаването на политически затворници, насърчаването на свободата на изразяване, събиране и сдружение и премахването на принудителния труд. Страната се включи в диалози в областта на правата на човека с ЕС, Япония и САЩ, разширявайки същевременно сътрудничеството с ООН⁷, включително със специалния докладчик и службата на Върховния комисар по правата на човека и с Международната организация на труда.

Независимо от напредъка активисти, журналисти и дори редови граждани бяха подлагани на произволно задържане при упражняване на своите граждански и политически права. Мюсюлмански общности бяха обект на подбуждане към омраза. Въпреки широко разпространените международни критики, през 2015 г. бе приет набор от дискриминационни „закони за защита на расата и религията“, свързани със смяната на религията брака между лица от различни религии, моногамията и контрола на раждаемостта.

⁷ През 2015 г. Мианмар/Бирма подписа Международния пакт за икономически, социални и културни права и незадължителния протокол към Конвенцията за правата на детето относно участието на децата във въоръжен конфликт. Напредъкът в изпълнението на плана за действие от 2012 г. за прекратяване на набирането и използването на деца войници в армията доведе до освобождаването на около 700 непълнолетни войници от 2012 г. досега.

Необходим е допълнителен напредък във всички области, включително достъпа до инструменти на международното право относно правата на човека, съдебната реформа, изграждането на институции и капацитет и повишаването на осведомеността за общите права на човека. С оглед на наследството от миналото специално внимание следва да се обърне на подобряване на независимостта на съдебната власт и достъпа до правосъдие, правата на жените и равенството между половете, както и правата на детето, по-специално във връзка с продължаващото използване на деца войници. Освобождаването на над 280 политически затворници от новото правителство през първите седмици от встъпването му в длъжност изпраща силен сигнал за ангажираността по отношение на основните свободи.

Основният проблем с правата на човека в Мианмар/Бирма продължава да бъде ситуацията в щата Ракхайн, където лишеното от гражданство мюсюлманско малцинство, самоопределящо се като рохингия, е подложено на множество форми на дискриминация. На тях се отказва правото на свобода на движение, както и достъпът до основни услуги и поминък. Около 120 000 мюсюлмани все още са затворени в лагери след насилието между общностите през 2012 г. Много малко от тях са получили разрешение да се върнат или да се преместят. Общностите продължават да живеят в сегрегация. Вътрешно разселените лица и други уязвими общности разчитат на хуманитарна помощ, включително от ЕС.

Несигурната ситуация принуди десетки хиляди да избягат от страната по море или по суша, ставайки жертва на канали за контрабанда и незаконно превеждане през граница на хора. През 2015 г. миграционната криза в Андаманско море доведе до стартирането на регионална инициатива на Тайланд, Малайзия и Индонезия за намирането на решения. Бангладеш предоставя убежище на почти 500 000 души от общността рохингия. Новото правителство ще трябва да утвърди лидерски подход, като предприеме приобщаващо развитие за целия щат и подобри положението с правата на човека. Ако не се намери решение, ситуацията рискува да подкопае демократичния преход и да накърни репутацията на нова Мианмар/Бирма.

Ключов приоритет за ЕС: мерки с реално въздействие

За решаването на сложните проблеми в щата Ракхайн ЕС следва цялостен подход, като мобилизира всички инструменти, с които разполага — политически диалог, хуманитарна помощ и сътрудничество за развитие, в тясна координация с местните органи и общности.

ЕС потвърждава ангажимента си за подобряване на положението на защитниците на правата на човека, правата на уязвимите групи и малцинствата и икономическите и социалните права.

Активното участие на специалния представител на ЕС за правата на човека подчертава силната ангажираност на ЕС да помага на държавата да подобри резултатите си в областта на правата на човека. ЕС внесе в Общото събрание и Съвета по правата на човека на ООН резолюции относно положението с правата на човека.

Сред възможните инициативи в тази област са:

- съвместна работа с правителството за преодоляване на **загрижеността относно правата на човека**, изразена в **резолюциите** на Общото събрание и Съвета по правата на човека на ООН; подписване и ратифициране на ключови международни **конвенции** в областта на правата на човека; създаване на служба на Върховния комисар на ООН по правата на човека; и сътрудничество със специалните процедури на ООН и Международната организация на труда;
- приканване на правителството и парламента да приведат **новото и съществуващото законодателство** в съответствие с международните стандарти в областта на правата на човека и да отменят остарелите закони;
- насърчаване на правителството да **оглави усилията за преодоляване на бедността и за приобщаващо развитие** в щата Ракхайн и други етнически райони, като прилага цялостен подход. Следва да се премахнат ограниченията на свободата на движение и местните наредби, дискриминиращи малцинствата. На работещите в областта на хуманитарната помощ и развитието следва да се предостави по-голям достъп до населението, чието положение буди загриженост;
- повишаване на осведомеността за общите права на човека, включително напредъка в областта на икономическите, социалните и културните права, и зачитане на **основните права**, и по-специално свободата на изразяване, събиране и сдружение; свободата на религия или убеждения; и обмен на опит в **борбата с подбуждането към омраза** и нетърпимостта към малцинствата;
- застъпничество за премахване на **липсата на гражданство** с равни права за всички граждани и издаване на документи за самоличност.

2.4. Намаляване на бедността и устойчиво развитие

Мианмар/Бирма е една от най-бедните държави в света. Преходът проправя пътя за засилване на сътрудничеството на ЕС за развитие в области като образованието, развитието на селските райони и управлението, включително чрез мерки за значителна бюджетна подкрепа през 2016 г. и след това. Целевото техническо сътрудничество в подкрепа на постигането на целите за устойчиво развитие (ЦУР), както и възможностите в рамките на програмата „ЕРАЗЪМ+“ и изследователската програма на ЕС „Хоризонт 2020“ също ще бъдат разширени.

Държава в преход, стремяща се да се измъкне от бедността

Мианмар/Бирма е една от най-слабо развитите държави и се намира на 148-о място от 189 държави в индекса на човешкото развитие за 2015 г. съгласно Програмата на ООН за развитие. Бедността обхваща 37,5 %⁸, най-високият процент в Югоизточна Азия. 60 % от нейното население живеят в селски райони, където бедността е непропорционално съсредоточена. БВП на глава от населението е 1 204 долара⁹. Мианмар/Бирма има най-ниската продължителност на живота и се нарежда на второ място сред всички държави от АСЕАН по детска смъртност. Над една трета от децата

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>

са хронично недохранени. По-малко от една трета от населението има достъп до електроенергия.

Страната често е изложена на природни бедствия и е силно уязвима на въздействието от изменението на климата. Поради настоящата ниска степен на готовност за справяне с бедствия външните шокове могат да имат широкообхватно въздействие върху устойчивостта на населението и върху икономиката.

Амбицията на правителството е да постигне траен мир и да възстанови икономиката с цел да превърне Мианмар/Бирма в държава със средни доходи. Очаква се новото правителство да насочи усилията си за развитие към намаляването на бедността, създаването на нови работни места, устойчивостта и приобщаването чрез поддържане на високи темпове на растеж, изграждането на човешки капитал, разширяването на социалните услуги, намаляването на въздействията върху околната среда и засилването на устойчивостта. Развитието на селските райони, включително продоволствената сигурност, поземлената реформа, образованието и здравеопазването са основни приоритети. В дневния ред следва да се включи намаляването на риска от бедствия на всички равнища. Укрепването на правата върху земя, по-специално като се премахне несправедливостта, причинена от конфискацията на земя, ще бъде още едно предизвикателство за новото правителство.

ЕС следва да има водеща роля чрез амбициозна и целенасочена програма за сътрудничество за развитие

ЕС е водещ партньор в работата с Мианмар/Бирма за постигането на нейните цели за устойчиво развитие, определени в *Програмата за устойчиво развитие до 2030 г.*¹⁰ Чрез двустранно сътрудничество за развитие в рамките на многогодишната индикативна програма за 2014—2020 г.¹¹ (688 милиона евро) ЕС продължава да оказва подкрепа за програмата за преустройство на страната в четири сектора: 1) развитие на селските райони — селско стопанство — продоволствена сигурност; 2) образование; 3) управление — върховенство на закона — изграждане на капацитета на държавата; и 4) подкрепа за изграждане на мира¹². ЕС може да предостави на правителството допълнително гъвкаво и целево техническо сътрудничество по ключовите политики. Ефективната координация на донорите продължава да бъде жизненоважна за избягване на дублирането и разпокъсването на помощта.

Разчитащият на множество донори **Доверителен фонд за поминък и продоволствена сигурност (LIFT)**¹³ бе създаден за посрещане на първоначалните нужди от възстановяване и рехабилитация след опустошителния циклон Наргис (2008 г.). През годините LIFT постепенно разшири обхвата на своите дейности и се адаптира към промените в Мианмар/Бирма с цел да подобри живота на дребните производители и

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

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

¹² Регионалните и тематичните програми и инструменти на ЕС допълват това в области, сред които търговията, инфраструктурата, околната среда, изменението на климата, ограничаването на рисковете от бедствия, развитието на частния сектор и управлението.

¹³ www.lift-fund.org

непритежаващите земя бедни селяни. Около 330 милиона евро, 115 милиона евро от които са от ЕС, бяха заделени за подпомагане на повече от три милиона души чрез 90 проекта. Проектите на LIFT допринасят за по-добри добиви и по-лесен достъп до кредитирането и пазарите. В резултат доходът на целевите домакинства се повиши и продоволствената сигурност се подобри. LIFT е най-добра практика за приобщаващо преустройство на икономиката на селските райони.

В момента се изготвят национална стратегия и план за действие във връзка с изменението на климата, подкрепени от създадения от ЕС Световен алианс за борба с изменението на климата⁺ с посредничеството на Алианса на Мианмар за борба с изменението на климата, с цел адаптирането към изменението на климата да бъде включвано в разработването на политиките и програмата за реформи на Мианмар/Бирма и насърчаването на основано на фактически данни планиране и изготвяне на политики. Това ще помогне на Мианмар/Бирма да се насочи към по-екологосъобразна и устойчива икономика.

Посредством комбинирани инструменти (безвъзмездни средства в съчетание с допълнителни небезвъзмездни ресурси), и по-специално чрез Механизма за инвестиции в Азия, ЕС използва по-стратегически своето безвъзмездно финансиране за постигането на ефект на лоста и мобилизирането на финансиране от европейски и други банки и финансови институции за развитие, както и от частния сектор, за да осигури по-голямо въздействие на инвестиционните проекти върху развитието. През март 2015 г. Европейската инвестиционна банка подписа рамково споразумение с Мианмар/Бирма, като вече се работи по няколко инвестиционни проекта.

Сред възможните инициативи в тази област са:

- повишаване на **ефективността на помощта** чрез по-добра координация на донорите и **бюджетна подкрепа** като израз на силната подкрепа на ЕС за новото правителство;
- изготвяне на **нов съвместен документ на ЕС за програмиране** с държавите членки, който е съобразен с приоритетите на новото правителство;
- популяризиране на възможностите, предлагани по **програмата „ЕРАЗЪМ+“**, по-конкретно за обмен на студенти, изследователи и университетски служители, и засилване на сътрудничеството със съответните министерства и университети с оглед да се окаже помощ за модернизирането на висшето образование;
- обвързване на науката, изследванията и иновациите с потребностите за развитие на държавата посредством **изследователската програма на ЕС „Хоризонт 2020“** и подхранване на сътрудничеството в научните изследвания на регионално равнище;
- включване на **целите във връзка с изменението на климата, половете и устойчивото развитие** във всички нови действия по линия на сътрудничеството за развитие.

2.5. Икономически ангажименти

Ако Мианмар/Бирма успее да посрещне оставащите важни предизвикателства, нейният преход може да отприщи големи икономически възможности и възможности за бизнес. ЕС е в най-благоприятно положение да окаже подкрепа за

този преход и да помогне за използването на тези възможности. ЕС ще се стреми да приключи преговорите по Споразумението за закрила на инвестициите, да помогне за подобряването на регулаторната рамка и трудовите норми и да подготви провеждането на преговори по споразумение за доброволно партньорство за правоприлагане, управление и търговия в горския сектор (FLEGT VPA).

Държава с огромен икономически потенциал, очакващ да бъде реализиран

Мианмар/Бирма е стратегически разположена между Индия и Китай. Страната разполага с изобилни природни ресурси (земя, вода, гори, изкопаеми горива, полезни изкопаеми и скъпоценни камъни) и с млада работна сила (55 % от населението са на възраст под 30 години). С население от 51,5 милиона души тя представлява пазар със значителен потенциал за износители и инвеститорите от ЕС. Освен това Мианмар/Бирма е член на АСЕАН, в чиито държави членки живеят над 600 милиона души, и ще се възползва от амбициозния процес за икономическа интеграция. Има огромни възможности за модернизация, диверсификация и либерализация на икономиката в почти всички сектори. Страната освен това е най-бързо разрастващият се туристически пазар в региона.

Привлекателността на Мианмар/Бирма като дестинация за инвестиции поставя обаче някои проблеми. Страната все още е на 167-о място от 189 страни по показателя на Световната банка за улеснения за бизнеса през 2016 г. Като проблеми се сочат правните и регулаторните аспекти, по-специално в областта на защитата на инвеститорите и спазването на договорните разпоредби, достъпа до финансови услуги и стартирането на бизнес. Докладът на Световната банка за оценка на инвестиционния климат в Мианмар през 2014 г. посочва достъпа до финансиране, обработваема земя, електроенергия и квалифицирани работници като основни ограничения за стопанските субекти.

В износа преобладават природните ресурси, по-конкретно газът (40 %), което предлага ограничени възможности за създаването на нови работни места и връзки с националните сектори. Независимо че разходите за труд са сред най-ниските в Азия¹⁴, производителността също е много ниска. Драматичният темп на обезлесяването¹⁵, дължащ се главно на незаконна сеч, е причина за особена загриженост за околната среда и икономиката. И накрая, неспирните етнически конфликти продължават да намаляват значително възможността за устойчиво икономическо развитие в големи части от страната.

През последните две-три години са предприети стъпки за извършването на пазарно обосновани реформи и създаването на по-благоприятна за стопанска дейност среда, включващи фискални и данъчни реформи, либерализиране на контрола на обмена на чуждестранна валута, премахване на изискванията за лицензия за износ за около 4 000 продукта, разрешаване на 100 % чуждестранна собственост в някои сектори и установяване на специални икономически зони. В резултат на тези първоначални

¹⁴ 100 долара в сравнение със 181 долара месечно за Виетнам по данни на Азиатската банка за развитие.

¹⁵ Горските площи са намалели от 59 % през 1992 г. на 48 % през 2012 г., което е довело до загубата на богати на видове местообитания, като гори от мангрово дърво, влажни зони и пасища, и до застрашаването на диви животни и екосистеми.

реформи преките чужди инвестиции нараснаха от 3,2 милиарда долара през 2013/2014 г. на около 8 милиарда през 2014/2015 г., движени главно от газовия сектор, телекомуникациите и промишленото производство. През 2014/2015 г. икономиката нарасна с 8,5 %, а годишният растеж за следващите пет години се очаква да бъде 7,9 %. Страната е в благоприятно положение да разшири промишленото си производство, характеризиращо се с ниска квалификация на работната сила и голяма трудоемкост, което е жизненоважно за увеличаването на работните места; страната също така може, както стана в други азиатски страни, да либерализира търговията на селскостопанските пазари и така да ускори намаляването на бедността.

ЕС подкрепя рамка за взаимноизгодна търговия и инвестиционни възможности, която защитава трудовите норми.

Икономиките на ЕС и Мианмар/Бирма са до голяма степен взаимно допълващи се. ЕС имаше жизненоважна роля за насърчаването на търговията и икономическото развитие на страната, като през 2013 г. премахна санкциите¹⁶ и възстанови търговските преференции по линия на инициативата „Всичко освен оръжие“. Двустранната търговия нарасна до 1,2 милиарда евро през 2015 г. от 404 милиона евро през 2012 г. Износът за ЕС се увеличи четири пъти за периода 2012—2015 г. от 165 милиона евро на 675 милиона евро. Облеклата съставляват над 60 % от износа на Мианмар/Бирма за ЕС. Машините и електрическите уреди представляват почти половината от износа на ЕС. С развитието си страната ще се нуждае от повече капиталови стоки за инфраструктурата и промишленото производство, което предлага допълнителни възможности за европейските дружества. От 2011 г. досега износът на услуги от ЕС за Мианмар/Бирма се е увеличил шест пъти, макар и от много ниска база. Секторът на услугите вероятно ще нарасне бързо.

Според официалната статистика на страната (към януари 2016 г.) ЕС е бил четвъртият по големина чуждестранен инвеститор през 2015 г., но с по-малко от 10 % от общите инвестиции Съюзът все още изостава от Китай, Сингапур и Хонконг. ЕС работи за сключването на споразумение за закрила на инвестициите, което да даде възможност на европейските предприятия да реализират пълния потенциал на икономиката на страната.

Преговорите за **споразумение за закрила на инвестициите** стартираха през март 2014 г. След влизане на споразумението в сила то ще създаде равнопоставени условия на конкуренция за всички инвеститори от ЕС, ще гарантира закрила и справедливо третиране на инвестициите и от двете страни и ще насърчи прозрачността и доброто административно поведение за мерки, които оказват въздействие върху инвестициите. Споразумението има също така за цел да защити правата на работниците и околната среда, както и да насърчи отговорната стопанска дейност. Заедно с други инициативи на ЕС в областите на управлението, върховенството на закона и изграждането на държавни структури споразумението ще подобри правната сигурност и предвидимостта на инвестициите, създавайки по този начин възможности за бизнес и така необходимото развитие. Оценка на въздействието върху устойчивостта¹⁷ предоставя задълбочен анализ на потенциалното икономическо и социално въздействие на споразумението, както и на въздействието му върху околната среда и правата на човека.

¹⁶ ЕС запазва ембаргото за оръжия и оборудване, които могат да се използват за вътрешни репресии.

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

ЕС доказва готовността си да работи с правителството, Международната организация на труда и други партньори (напр. САЩ и Япония) за правата на работниците и корпоративната социална отговорност с присъединяването си към *Инициативата за насърчаване на основните права и практики в сферата на труда в Мианмар* през май 2015 г. Чрез тази инициатива ЕС си поставя за цел да осигури зачитането на основните права на работниците и достойния труд и да създаде здрави връзки между правителството, предприятията и работниците и други заинтересовани страни. Той създава освен това възможности за местните предприятия и помага за превръщането на страната в атрактивен търговски и инвестиционен партньор. Многостранный подходи, като водещата инициатива на ЕС за устойчива верига на доставки на облекла, могат да допринесат за отговорна стопанска дейност в сектора на облеклото. Освен това ЕС насърчава новото правителство да постави акцента върху поземлената реформа, подобряването на правата на работниците, включително условията на труд на около два милиона работници мигранти в Тайланд, и борбата с принудителния труд. Мианмар/Бирма става все по-съществена част от глобалните вериги за доставки, което прави насърчаването на достойния труд и по-безопасните работни места по-важни от всякога.

ЕС ще увеличи, посредством специфичната си подкрепа в рамките на програмите между ЕС и АСЕАН, своята ангажираност в развитието на търговията и частния сектор с оглед на засилване на възможностите във връзка с веригите на стойността, търговската реформа, улесняването и насърчаването на търговията, управлението на качеството на износа и защитата на потребителите, както и изготвянето и разпространяването на статистически данни. ЕС възнамерява да се включи в професионалното обучение с оглед да помогне за задоволяването на нуждите на пазара на труда. Създадената неотдавна Европейска търговска палата (Eurochamber) може да играе важна роля за представяването на стопанските интереси на ЕС в тази държава.

Сред възможните инициативи в тази област са:

- подкрепа за реформите за подобряване на **правната и регулаторната уредба**, което ще ускори преките чуждестранни инвестиции и ще улесни интегрирането на страната в икономическата общност на АСЕАН;
- сключване и изпълнение на **споразумението за закрила на инвестициите**, което ще подобри инвестиционната среда и ще засили ангажираността за отговорно инвестиране и устойчив растеж;
- насърчаване на усилията за либерализиране на селскостопанския сектор;
- разработване на специфични и ефективни **инициативи за достигане до по-широк кръг** с оглед на насърчаване на сътрудничеството между стопанските субекти;
- подпомагане на участието в **глобалните вериги за доставки** чрез насърчаване на отговорна стопанска дейност, корпоративна социална отговорност и достоен труд, както и присъединяване към международните конвенции в областта на труда и околната среда. Това ще допринесе за създаването на подходящи условия и устойчиво развитие;
- подобряване на политиките и администрацията на страната в областта на труда чрез **реформа на трудовото право, изграждане на капацитет и консултации със заинтересованите страни**, включително в рамките на *„Инициативата за насърчаване на основните права и практики в сферата на труда в Мианмар“*;

- сътрудничество с правителството за разработването на **система за професионално образование и обучение** с оглед да се засили ролята на частния сектор;
- подготовка за евентуално включване в процеса **FLEGT VPA** за по-голяма прозрачност и устойчивост в търговията с изделия от дървен материал. През 2014 г. стартираха дейности за повишаване на осведомеността и установяване на контакт с гражданското общество и частния сектор. Напредъкът ще зависи от резултата от мирния процес, тъй като големи горски площи се намират в етнически райони.

3. МИАНМАР/БИРМА В АСЕАН И РЕГИОНА

Преходът на страната предлага нови възможности за регионално сътрудничество между ЕС и АСЕАН, както и между ЕС и държавите от долното поречие на река Меконг.

От изолация до активен регионален участник

Мианмар/Бирма бързо стана уважаван член на международната общност, докато напредва по пътя към демокрация и възстановява връзките си със света. Страната се присъедини към АСЕАН през юли 1997 г. и пое успешно председателството през 2014 г. През десетилетията на изолация АСЕАН предоставяше важна платформа за контакти със страни от региона и други външни сили. Формалното учредяване на Общността АСЕАН през 2015 г. има потенциал да окаже допълнителна помощ за икономическото развитие и регионалната интеграция на Мианмар.

Отварянето на страната вече допринесе за постигането на нов баланс на нейните външни отношения, което доведе като цяло до диверсификация на жизненоважните ѝ отношения с Китай и Индия. Очаква се новото правителство да даде нов тласък на преориентирането на държавата в бързо променящата се обстановка в по-широкия азиатско-тихоокеански регион, като се възползва от разкриващите се възможности, запазвайки своите национални интереси и автономност и поддържайки добри отношения със съседните държави.

По-тясното партньорство ще помогне за утвърждаване на стратегическите интереси на ЕС в азиатско-тихоокеанския регион

ЕС ще работи за изпълнението на плана 2025 на икономическата общност АСЕАН с новата водеща инициатива **ARISE+** за отношенията между ЕС и АСЕАН с акцент върху улесняването на търговията, стандартите, митническите служби и транспорта, гражданското въздухоплаване, правата върху интелектуалната собственост, статистиката и проследяването на интеграцията. ЕС подкрепя активно сътрудничеството между държавите от долното поречие на река Меконг чрез диалог относно политиките и сътрудничество за развитие, по-специално за устойчивото развитие на природните ресурси и връзката между продоволствената сигурност, енергетиката и водите.

Мианмар/Бирма и ЕС са членове на регионалния форум на АСЕАН (ARF), който предлага възможността за по-пълна ангажираност по широкообхватните въпроси на

сигурността и отбраната в азиатско-тихоокеанския регион. ЕС и Мианмар/Бирма бяха съпредседатели на междусесийната среща на помощната група в ARF относно мерки за изграждане на доверие и превантивна дипломация, както и на диалога между служителите в областта на отбраната през декември 2013 г. в Янгон и през април 2014 г. в Брюксел. Това предостави добра възможност за работа с дипломатическото ръководство на страната, както и със служителите в областта на отбраната, прокарвайки пътя за задълбочаване на ангажираността. Срещата Азия—Европа (ASEM) е другият многостранен форум, където ЕС и Мианмар/Бирма си сътрудничат. И двете страни ще имат добра възможност за засилване на сътрудничеството си в бъдеще, по-специално с оглед на решението на страната да бъде домакин на XIII-та Среща на външните министри на ASEM през 2017 г.

По-нататъшното преориентиране на Мианмар/Бирма при новото правителство в рамките на АСЕАН и извън тази група държави ще предостави добри възможности за по-тясно сътрудничество с ЕС. Има например големи възможности за страната да изпълнява по-активна роля за засилване на сътрудничеството между ЕС и АСЕАН в приоритетните области за повишаване на репутацията и стратегическото значение на организацията.

Една стабилна и преуспяваща Мианмар/Бирма ще служи освен това като насърчителен пример за успешен политически преход и ще засили допълнително процеса на интеграция на АСЕАН в съответствие с приоритетите, изложени в Съвместното съобщение на ЕС от 2015 г. относно отношенията между ЕС и АСЕАН¹⁸ и в последвалите заключения на Съвета¹⁹, и със стратегическите приоритети на ЕС в азиатско-тихоокеанския регион.

Сред възможните инициативи в тази област са:

- привличане на Мианмар/Бирма в съвместна работа по същността на евентуално **стратегическо партньорство между ЕС и АСЕАН**, включващо по-голяма роля за ЕС във всички регионални форуми, водени от АСЕАН;
- продължаване на солидната подкрепа за интеграцията на АСЕАН, което ще допринесе за по-нататъшния икономически растеж и развитие в Мианмар/Бирма със специален акцент върху **преодоляването на вътрешното изоставане в АСЕАН на държавите от долното поречие на река Меконг**, включително по отношение на управлението на природните ресурси.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В настоящото съвместно съобщение са изложени ясни приоритети и ключови елементи за амбициозна и перспективна ангажираност на ЕС с Мианмар/Бирма с оглед на продължаване на ефективната подкрепа за новото демократично избрано правителство, което полага усилия за консолидиране на демокрацията, преустройство на икономиката и засилване на социалната справедливост. ЕС следва да използва пълноценно всички инструменти, с които разполага, за посрещане на оставащите предизвикателства на

¹⁸ „ЕС и АСЕАН: партньорство със стратегическа цел“, JOIN(2015) 22 final от 18.5.2015 г.

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

процеса на преход, в това число липсата на гражданство, дискриминацията и нарушенията на правата на човека, които, ако бъдат пренебрегнати, могат да застрашат напредъка. Сред новите области на ангажираност са прякото сътрудничество с правителството в областта на реформите и формулирането на политиките посредством инициативи за изграждане на държавни структури. ЕС има намерение да разшири контактите си с армията, която продължава да бъде влиятелен политически субект, като споделя опита си с прехода към демокрация и ролята на армията в условията на съвременна демокрация. Като част от мирния процес, националният политически диалог предлага възможността за сътрудничество с всички заинтересовани страни по въпросите на федерализма, прехвърлянето на изпълнителни правомощия и децентрализацията. Без съгласие по тези принципи трайният мир е невъзможен. Подкрепата от ЕС за мира в рамките на Съвместния фонд за мира ще позволи на Съюза да работи съгласувано с правителството и етническите представители за задоволяване на нуждите на засегнатите от конфликти местни общности, в това число по нови проблеми, като реформата на сектора на сигурността. Сключването на споразумението между ЕС и Мианмар/Бирма за закрила на инвестициите ще насърчи интереса на европейските предприятия в този стратегически регион и ще допринесе за приобщаващия и устойчив растеж. Демократична и успешна Мианмар/Бирма ще засили интеграцията на АСЕАН и ще укрепи стратегическата роля на ЕС в азиатско-тихоокеанския регион.

Върховният представител и Комисията приканват Съвета и Европейския парламент да одобряват инициативите, представени в настоящото съвместно съобщение, и да работят заедно за засилването на ангажираността на ЕС в историческия преход на Мианмар/Бирма към демокрация.