

Demokratieförderung in Myanmar

Indien als Partner für die deutsche und europäische Außenpolitik?

Kristina Roepstorff

Die Demokratisierung Myanmars ist ein zentrales Anliegen der deutschen und europäischen Südostasienpolitik. Vor zwei Jahren hat das Militärregime des Landes einen innenpolitischen Reformprozess angestoßen und sich außenpolitisch geöffnet. Für die weitere Entwicklung Myanmars erhofft sich Oppositionsführerin Aung San Suu Kyi Unterstützung vom Nachbarland Indien. Bislang bestimmten vor allem sicherheitspolitische und wirtschaftliche Interessen die indo-burmesischen Beziehungen. Doch nun hat Neu-Delhi erste zaghafte Schritte unternommen, um den Demokratisierungsprozess in Myanmar zu fördern. Die deutsche und europäische Politik sollte Indien dabei unterstützen – um die positiven Tendenzen in Myanmar zu stärken und um Indien als Partner für eine Politik der Demokratieförderung zu gewinnen.

Überraschend hat die burmesische Militärregierung demokratische Reformen eingeleitet. Im November 2010 war die Oppositionsführerin und Friedensnobelpreisträgerin Aung San Suu Kyi nach 15 Jahren aus dem Hausarrest entlassen worden. Im Zuge der Reformen setzte die burmesische Regierung eine nationale Menschenrechtskommission ein und begann mit der Freilassung politischer Gefangener. Im April 2012 fanden Nachwahlen statt, bei denen die National League for Democracy ins Parlament gelangte. Unter Führung von Aung San Suu Kyi war die oppositionelle Partei erstmals seit 1990 wieder bei Wahlen angetreten.

Weltweit stößt die von Präsident Thein Sein betriebene Öffnungspolitik auf Zustimmung. Die EU hob ihre Sanktionen

gegen das Militärregime teilweise auf, eröffnete im April 2012 eine diplomatische Vertretung in Rangun und versprach für 2012/2013 zusätzliche 150 Millionen Euro, um den Demokratisierungsprozess zu unterstützen. Entwicklungsminister Dirk Niebel besuchte das Land im Februar 2012 gemeinsam mit EU-Entwicklungskommissar Andris Piebalgs. Dabei versicherte Niebel, dass auch Deutschland seinen Beitrag zur demokratischen Entwicklung in Myanmar leisten werde.

Nach den Vorstellungen Aung San Suu Kyis sollte Unterstützung aber auch aus der unmittelbaren Nachbarschaft kommen. Mitte November 2012 reiste die Oppositionsführerin erstmals seit 25 Jahren wieder nach Indien – auf Einladung Sonia Gandhis, der Vorsitzenden der regierenden Kongress-

partei. Während der 1960er Jahre hatte Aung San Suu Kyi als Tochter der burmesischen Botschafterin in Neu-Delhi gelebt; am dortigen Lady Shri Ram College studierte sie Politikwissenschaft. In einer Rede, die sie nun zu Ehren des ersten indischen Premiers Nehru hielt, bedauerte Aung San Suu Kyi die frühere Kooperation Indiens mit der burmesischen Militärregierung und forderte ihre Gastgeber auf, die eingeleitete Demokratisierung zu unterstützen. Tatsächlich pflegen Myanmar und Indien schon seit langem enge bilaterale Beziehungen.

Indische Außenpolitik zwischen demokratischen Werten und nationalen Interessen

Myanmar, das bis 1937 zu Britisch-Indien gehörte, teilt heute eine etwa 1600 Kilometer lange Grenze mit Nordostindien. In den ersten Jahren nach der Unabhängigkeit beider Länder 1947/48 unterhielten Indien und Burma (das die Militärjunta 1989 in Myanmar umbenannte) gute Beziehungen. Dies war nicht nur geschichtlichen und kulturellen Gemeinsamkeiten geschuldet, sondern wurde auch durch gemeinsame sicherheitspolitische und regionale Interessen begünstigt.

Seit den frühen 1960er Jahren kühlten die Beziehungen – vor allem seitens Neu-Delhis – zunehmend ab. Ursachen dafür waren die Machtübernahme des Militärs in Burma 1962, die Neutralität des Landes während des Indisch-Chinesischen Grenzkrieges im selben Jahr und ein erstarkender burmesischer Nationalismus. 1988 schlugen die Militärmachthaber einen Aufstand der Opposition in Burma blutig nieder. Indien kritisierte dieses Vorgehen und unterstützte fortan die pro-demokratischen Aktivitäten von Exil-Burmesen. So erlaubte die indische Regierung 1992 der oppositionellen National Coalition Government of the Union of Burma (NCGUB), eine Geschäftsstelle in Neu-Delhi zu eröffnen. In den Jahren ab 1988 erreichten die indo-burmesischen Beziehungen so einen historischen Tiefpunkt.

Mitte der 1990er Jahre begann Indien jedoch, seine Außenpolitik gegenüber Myanmar neu auszurichten. Zurückzuführen war dies auf den wachsenden Einfluss Chinas in der Region sowie Indiens eigene ökonomische und strategische Interessen. Neu-Delhi setzte nun zunehmend auf Kooperation mit der Militärregierung in Rangun. Dies brachte der größten Demokratie der Welt starke Kritik ein – von Menschenrechtsorganisationen ebenso wie von westlichen Ländern und der Opposition in Myanmar.

Sicherheitspolitische und wirtschaftliche Ziele

Für Indien hat das Nachbarland auch sicherheitspolitisch eine große Bedeutung. Separatistische Rebellen aus Nordostindien nutzen Myanmar als Rückzugsort und als Ausgangspunkt für Angriffe auf indische Ziele. Die instabilen politischen Verhältnisse in Myanmar bieten dafür günstige Voraussetzungen. Etwa 15 Camps indischer Rebellengruppen befinden sich jenseits der Grenze auf burmesischem Boden. Nach offiziellen Angaben haben dort um die 2000 Kader militanter Verbände Unterschlupf gefunden. Die porösen Staatsgrenzen stellen die bilateralen Beziehungen vor große Herausforderungen, zumal sie auch organisierte Kriminalität begünstigen, vor allem Waffen-, Drogen- und Menschenhandel.

Bereits seit den 1950er Jahren kooperiert Indien mit der burmesischen Regierung, um die zahlreichen Separatistengruppen aus Nordostindien zu bekämpfen, darunter die United Liberation Front of Asom (ULFA), den National Socialist Council of Nagaland (NSCN) und die United National Liberation Front (UNLF). Die indo-burmesische Zusammenarbeit gipfelte 1995 in der gemeinsamen Militäroperation »Golden Bird«. Diese wurde von burmesischer Seite allerdings abgebrochen, als die indische Regierung Aung San Suu Kyi den »Nehru Award for International Understanding« verlieh. Auch wurde Indien immer wieder vorgeworfen, die burmesische Rebellengruppe Kachin

Independence Army (KIA) zu unterstützen. Ungeachtet der anhaltenden sicherheitspolitischen Kooperation zweifelten sowohl Rangun als auch Neu-Delhi immer wieder an der Aufrichtigkeit des Partners im Kampf gegen Rebellen Gruppen.

Erschwert wird das Verhältnis beider Länder außerdem durch die große Zahl burmesischer Flüchtlinge in Indien. Offiziellen Angaben zufolge halten sich etwa 100 000 aus Myanmar geflohene Menschen – darunter viele Dissidenten – in Nordostindien auf. Auch wenn sie damit nicht die größte Flüchtlingsgruppe in Indien stellen, bilden sie eine weitere Belastung für eine Region, die durch zahlreiche ethnische und separatistische Konflikte destabilisiert wird.

Ökonomische Interessen und der Wettbewerb mit China beeinflussen die indoburmesischen Beziehungen ebenfalls. Im Rahmen der 1991 ausgerufenen »Look East Policy« intensivierte Indien die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Südostasien. Myanmar kommt dabei eine doppelte Bedeutung zu. Erstens will sich Neu-Delhi den Zugang zu burmesischen Bodenschätzen und Energievorkommen sichern. Zweitens bildet Myanmar die einzige Landverbindung zu den übrigen ASEAN-Staaten. Durch eine stärkere wirtschaftliche und sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit Myanmar will Indien zugleich dem wachsenden Einfluss Chinas im Nachbarland begegnen.

Indisches Engagement in Myanmar

Während der vergangenen Jahre intensivierte Indien und Myanmar ihre Kooperation in den Bereichen Grenzmanagement, grenzüberschreitende Infrastrukturprojekte und Handel, ebenso im Energiesektor. Als der indische Premier Manmohan Singh im Mai 2012 Myanmar besuchte, wurde eine Reihe neuer Vereinbarungen getroffen. Vorgesehen sind unter anderem eine Ausweitung des Kreditrahmens über 500 Millionen US-Dollar, der Aufbau eines landwirtschaftlichen Forschungs- und Ausbildungszentrums, die Intensivierung des grenzüberschreitenden Handels, die Ent-

wicklung der Grenzregionen und kulturelle Austauschprogramme. Auf dem Agrarsektor stellt Indien die eigene Expertise und landwirtschaftliche Geräte zur Verfügung.

Nachdem 2008 der Zyklon Nargis verheerende Schäden in Myanmar verursacht hatte, zählte Indien zu den wenigen Ländern, dem das burmesische Militärregime Zugang zu den betroffenen Regionen gewährte. Mit zwei Millionen Dollar trug Indien dazu bei, zehn katastrophensichere Getreidespeicher in Myanmar zu errichten. Als 2011 der Shan-Staat (eine der 14 burmesischen Verwaltungseinheiten) von einem Erdbeben getroffen wurde, leistete Indien ebenfalls humanitäre Hilfe und stellte eine Million Dollar für den Wiederaufbau zur Verfügung. Heute beteiligt sich die indische Regierung an mehr als einem Dutzend Infrastruktur- und Transportprojekten in Myanmar.

Auch mit Blick auf die eingeleiteten Reformen hat Indien dem Nachbarland Unterstützung zugesichert; dies betrifft den Parlamentsaufbau ebenso wie das Bemühen um eine nationale Aussöhnung zwischen demokratischer Opposition, einzelnen ethnischen Gruppen und dem herrschenden Militärregime. Es bleibt abzuwarten, inwieweit Neu-Delhi diesen Versprechen nachkommen und den Demokratisierungsprozess tatsächlich begleiten wird. Positiv zu bewerten ist Indiens Verhalten bei den Wahlen von April 2012: Auf Einladung der burmesischen Regierung entsandte Neu-Delhi Beamte der indischen Wahlkommission und Journalisten staatlicher Medien, die als Beobachter fungierten. Sowohl Indiens Regierung als auch Vertreter westlicher Staaten würdigten die Wahlen anschließend als wichtigen Schritt hin zu einer Mehrparteiendemokratie in Myanmar.

Chancen und Grenzen indischer Demokratieförderung

Als aufstrebende Regionalmacht mit demokratischer Tradition kann Indien eine wichtige Rolle bei der politischen Umgestaltung Myanmars spielen. Auch von westlichen Ländern sollte es daher als Partner in den Demokratisierungsprozess einbezogen werden. Indien verfügt über wertvolle Erfahrungen, was den Aufbau demokratischer und föderaler Strukturen in einem pluralistischen Vielvölkerstaat betrifft. In den letzten 60 Jahren hat das Land eine breite Palette an Konfliktlösungsmechanismen entwickelt. Diese könnten Myanmar und anderen Ländern der Region als Vorbild im Umgang mit Minderheiten dienen. So hat Indien diversen Sezessionsbestrebungen durch Schaffung neuer Bundesstaaten entgegengewirkt, ein umfangreiches Quotensystem für marginalisierte Stammes- und Kastengruppen eingeführt und mit einer Verfassungsergänzung 1992 Dezentralisierung sowie kommunale Selbstverwaltung rechtlich verankert.

Allerdings mangelt es Indien nicht nur an einer kohärenten Strategie der externen Demokratieförderung, sondern auch an den notwendigen Ressourcen dafür. Erschwert wird ein entsprechendes Engagement vor allem durch Personalknappheit. Obwohl Indien in den letzten Jahren seinen auswärtigen Dienst verstärkt hat, ist er – gemessen an Größe und außenpolitischen Zielen des Landes – unterbesetzt. Mit 800 Diplomaten schneidet Indiens außenpolitischer Apparat auch im internationalen Vergleich schlecht ab. Der Kleinstaat Singapur verfügt über dieselbe Zahl an diplomatischen Kräften, Brasilien über 3000 und China sogar über 6000. Hinzu kommt, dass die politischen Parteien Indiens keine Auslandsorganisationen unterhalten, die eine demokratische Entwicklung in Nachbarstaaten fördern könnten. Bislang hat Indien denn auch nur eine marginale Rolle bei den Demokratisierungsprozessen in Südasien gespielt.

Indien als Partner für die europäische und deutsche Außenpolitik

Dennoch sieht nicht nur Oppositionsführerin Aung San Suu Kyi, sondern auch die US-Regierung in Indien einen potentiellen Partner in der externen Demokratieförderung. Um ein entsprechendes Engagement bat bereits die Clinton-Administration, als sie zwischen 1998 und 2000 den ersten substantiellen Sicherheitsdialog mit Neu-Delhi führte.

Um solchen Erwartungen gerecht zu werden, engagiert sich Indien vermehrt auf multilateraler Ebene. So ist das Land zweitgrößter Geldgeber des United Nations Democracy Fund – hinter den USA und noch vor Deutschland. Andererseits hat Indien die Demokratieförderung an sein entwicklungspolitisches Engagement gekoppelt, etwa in Afghanistan. Unter diesem Aspekt gewinnt Aung San Suu Kyis Appell, indische Entwicklungspolitik könne kein Ersatz für Demokratie sein, eine besondere Bedeutung.

Die Aufforderung der Oppositionsführerin, der große Nachbar solle die positiven Tendenzen in Myanmar unterstützen, könnte Indien einen Anstoß liefern, um die entsprechenden außenpolitischen Instrumente zu entwickeln. Als funktionierende Demokratie in einer von Instabilität und Konflikten geprägten Region ist Indien auch für die westliche Politik ein wichtiger Partner. Deutschland und Europa sollten Indien darin unterstützen, eine Strategie der externen Demokratieförderung zu formulieren. Für die europäisch-indische Zusammenarbeit auf diesem schwierigen Feld könnte Myanmar so zum Testfall werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2013
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364