



La política de la India hacia Myanmar: la importancia de las relaciones de vecindad en Asia meridional

*Antía Mato Bouzas **

Tema: En este documento se analiza el cambio que ha experimentado la política exterior de la India hacia Myanmar (la antigua Birmania) en los últimos tres años y se exponen las razones del Gobierno de Manmohan Singh para reforzar sus lazos con el vecino de Asia sudoriental.

Resumen: El texto aborda el estado de las relaciones entre la India y Myanmar y explora los motivos por los cuales, pese a la creciente presión internacional sobre la junta militar, el Gobierno indio está incrementando sus lazos con el país del sudeste asiático. La India ha modificado notablemente su política hacia el régimen de los generales birmanos y ha pasado desde la crítica abierta hasta una gran cooperación, que se extiende ya a varios ámbitos, incluido el militar. Aun así, este cambio presenta algunos problemas, particularmente en lo que respecta a las perspectivas de democracia en el país vecino y al papel que la India quiere desempeñar en la región.

Análisis: El pasado 12 de enero, en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, fracasaba el último intento de presión sobre el régimen militar de Myanmar, al no prosperar una resolución iniciada por EEUU y el Reino Unido exigiendo reformas democráticas urgentes al país del sudeste asiático. La oposición al texto provino principalmente del veto de China y Rusia, del voto en contra de Sudáfrica y de la abstención de otros tres países, entre los que se encontraba Indonesia, miembro de la ASEAN (*Association of Southeast Asian Nations*), al igual que Myanmar. Por ahora, éste parece constituir el último episodio de la creciente presión internacional sobre la junta militar birmana, pero hay que tener en cuenta que el país se localiza en una región crítica para los intereses de las grandes potencias, como China, la India y EEUU, y que cualquier desarrollo interno puede afectar indirectamente a ese frágil equilibrio.

La división en el Consejo de Seguridad es un reflejo de las dos posiciones dominantes que existen sobre la cuestión birmana. Una parte de la comunidad internacional es partidaria de una política más intransigente con la junta militar, principalmente por sus constantes violaciones de los derechos humanos, a través de la represión de algunas minorías, el uso de mano de obra forzada y la encarcelación y supresión de la disidencia política. Sin embargo, otro grupo de países, entre los que se halla el tradicional protector del régimen, China, los miembros de la ASEAN y los más recién llegados inversores como Corea del Sur y Japón, parecen optar por la construcción de lazos económicos con Myanmar como forma de promover un cambio democrático. Los defensores de la colaboración con los generales hacen hincapié en las crecientes posibilidades de inversión que ofrece el país, particularmente en lo que se refiere a la explotación de sus recursos naturales, puesto que la anterior Birmania posee la décima parte de las reservas de gas del planeta.

Dentro del grupo de países que ha estrechado lazos con el régimen de Nay Pyi Taw –la reciente nueva capital del país, situada a 320 kilómetros al norte de Rangún, construida para una mayor seguridad de la cúpula militar–, y el que quizá más ha modificado su política hacia Myanmar en la

* Investigadora del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado

última década y media, está la India. Nueva Delhi ha pasado de ser un férreo defensor de la democracia en el país vecino –acogiendo parte de la disidencia política y apoyando públicamente a Aung San Suu Kyi, que estudió en la India en los años sesenta y a la que en 1995 se le concedió el premio nacional Jawaharlal Nehru de la paz– a desarrollar unas relaciones fluidas con la junta militar del Consejo para el Desarrollo y la Paz del Estado (en inglés, *State Peace and Development Council* o SPCD) mediante la firma de contratos económicos y militares. Este giro político ha arreciado las críticas a la India por parte de grupos defensores de los derechos humanos, como *Human Rights Watch*, y ha provocado un evidente distanciamiento de la política defendida por la mayor parte de los países occidentales con respecto a Myanmar, y especialmente por EEUU. No obstante, una mayor comprensión de la dinámica regional permite entender que la política exterior india hacia la anterior Birmania se mueve por determinados intereses nacionales y estratégicos, los cuales, si bien legítimos, no están exentos de problemas.

Desde mediados de los años noventa del siglo pasado, Nueva Delhi ha ido acrecentando sus contactos con el régimen de Rangún y desarrollando una política más activa para contrarrestar la enorme influencia de China. La principal preocupación del Gobierno indio era que, según Nueva Delhi, los grupos insurgentes del noreste del país recibían apoyo de China a través del territorio birmano, y que la influencia de Pekín en su vecino meridional iba dirigida a obtener una mayor presencia en el Índico, lo que sin duda afectaba a la seguridad y ambiciones de la India en la región. Sin embargo, también ha habido otros motivos, principalmente económicos, derivados del impulso de la política exterior india de “Mirada al Este” (conocida como *Look East Policy*), formulada a principios de los años noventa, cuyo objetivo es reforzar las relaciones con los países de la ASEAN. El ingreso de Myanmar en esa asociación en 1997 hizo que la India le prestase una atención especial, dado que constituye su principal frontera con el sudeste asiático. India y Myanmar forman también parte de otro proyecto de cooperación regional, el BIMSTEC (*Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation*), aunque su repercusión económica es escasa. Esas realidades han ido afectando poco a poco al círculo decisorio de Nueva Delhi, concretamente a influyentes sectores inicialmente reacios al acercamiento con la junta militar, entre los que se ha ido imponiendo una actitud más pragmática, motivada principalmente por el creciente regionalismo que la India desea impulsar.

Así, se observa que, en los casi tres últimos años del Gobierno de coalición la UPA (*United Progressive Alliance*), la diplomacia india ha sido especialmente activa en estrechar lazos con el Gobierno de los generales de Nay Pyi Taw, dentro de una política de vecindad que el anterior secretario de Asuntos Exteriores, Shyam Saran, ha definido como de “conexión”. En octubre de 2004, el líder de la junta militar, el general Than Shwe, fue recibido con todos los honores durante su visita a la India, y a partir de entonces los intercambios políticos se han incrementado. Particularmente, desde marzo de 2006 han tenido lugar una serie de contactos de alto nivel entre los dos países, incluyendo el viaje del presidente indio a Myanmar el año pasado y la reciente visita del ministro de Asuntos Exteriores, Pranab Mukherjee, a mediados de enero. Los objetivos principales de estas visitas son económicos y de seguridad y aunque el factor “China” no ha desaparecido en las relaciones indo-birmanas, la política actual de Delhi hacia su vecino se caracteriza por nuevas dinámicas derivadas de la proyección de los intereses indios en la región.

La política de conexión

Como ya se señaló anteriormente, Myanmar representa la principal puerta al sudeste asiático de la India y es también uno de los países más cercanos con importantes reservas de gas natural, que el Gobierno de Delhi desea importar. Por ello, en enero de 2006, el anterior ministro indio de Petróleo y Gas Natural visitó el país y concluyó un memorando para la cooperación bilateral en el sector de los hidrocarburos. En cuanto a la adquisición de gas, además de las compras de gas licuado, la India pretende la construcción de un gasoducto desde la zona costera del conflictivo estado de Arakan (oficialmente denominado Rakhine), en los depósitos conocidos como Shwe, donde ya operan compañías indias (ONGC y GAIL), junto a las surcoreanas y a la participación estatal de la junta militar. El principal obstáculo al proyecto se halla en la resistencia de Bangladesh en dejar pasar el gasoducto por su territorio (el anterior Gobierno de Dacca pedía a cambio un corredor

terrestre para fines comerciales hacia Bután y Nepal, al que la India se opone). La alternativa de dirigirlo por el noreste indio puede resultar muy costosa y de gran riesgo, dada la conflictividad en la zona a causa de la actuación de grupos insurgentes. No obstante, esa última opción es la que parece que se está imponiendo.

La política de vecindad y de conexión hacia Myanmar también se expresa por medio de la cooperación en una serie de proyectos de desarrollo que tienen por objeto mejorar los enlaces terrestres y fluviales entre los estados indios de Manipur y Mizoram y los vecinos estados birmanos de Chin y Arakan. El Gobierno indio se ha comprometido a realizar una inversión de 100 millones de dólares para desarrollar el puerto de Sittwe, situado en el suroeste del país y adyacente a los principales depósitos de gas. Igualmente, compañías indias están efectuando inversiones significativas en la mejora de las infraestructuras terrestres, puesto que Myanmar posee un sistema de comunicaciones aún deficitario. Estas acciones emulan, en cierto sentido, a las “medidas de amistad” llevadas a cabo por el Gobierno chino en países de la región, y en la propia Myanmar, y pretenden fortalecer la presencia del país en la sociedad, independientemente de los complejos avatares políticos. No hay que olvidar que la India y Myanmar comparten importantes lazos históricos y que en el país del sudeste asiático aún vive una minoría de origen indio, que desempeñó un importante papel económico en la época colonial, si bien padeció expulsiones y la discriminación bajo la dictadura del general Ne Win.

En el plano comercial, el volumen de intercambio entre los dos países permanece bajo, aunque la India es uno de los principales mercados, tras Tailandia y China, de Myanmar. Para el ejercicio 2005-2006, las exportaciones de Myanmar a la India se situaron en 489,1 millones de dólares (una séptima parte de las exportaciones totales del país en ese período), mientras que las importaciones sólo fueron 80,07 millones de dólares, según la *Central Statistical Organization* de Rangún. Myanmar compra fundamentalmente a sus socios de la ASEAN y también a Japón. Sin embargo, de prosperar los proyectos para la mejora de las comunicaciones entre ambos países y de materializarse el gasoducto, los lazos comerciales recibirían un gran impulso.

Por lo tanto, se puede afirmar que la política de conexión de la India con Myanmar está motivada por dos intereses económicos principales: la búsqueda de recursos energéticos para garantizar el ritmo de crecimiento de la economía india, y la apertura de nuevos mercados para sus productos, tanto en Myanmar como en el sudeste asiático. Esa línea de acción puede otorgar al gigante del sur una gran influencia en el país vecino, que el Gobierno indio debería utilizar para incidir en la necesidad de reformas democráticas.

La política de seguridad

India, Myanmar y Bangladesh comparten una frontera porosa donde operan una serie de grupos insurgentes asociados a movimientos de liberación nacional de los distintos estados del noreste indio (principalmente Assam, Nagaland y Manipur) y también grupos asociados a la liberación de estados de Myanmar como el de Arakan (y que se refugian principalmente en la frontera entre Bangladesh y Myanmar y en las zonas limítrofes del estado indio de Mizoram). A esta actividad se añaden los rumores de cierto apoyo de la militancia extremista religiosa de Bangladesh a los musulmanes de Arakan; no en vano ese país ha recibido el influjo de los refugiados *rohingyas* desde principios de los noventa, los cuales viven en precarias condiciones en el área de Cox's Bazar, en el sudeste del país. Además de la presencia de estos grupos, y quizá asociada a ellos, en esta zona se registra una importante actividad ilegal asociada al narcotráfico y al contrabando.

Si bien tradicionalmente Myanmar ha hecho caso omiso de esta volátil situación, ahora la junta militar se muestra más receptiva a abordar el problema con la India, en parte porque el propio régimen también se ve amenazado desde dentro de sus fronteras. A pesar de ello, esta nueva relación no está exenta de problemas, puesto que el Gobierno de Nueva Delhi ha concedido el pasado mes de noviembre una importante ayuda militar a su vecino (consistente en equipamiento aéreo y terrestre y armas), que el régimen puede utilizar en incrementar aún más la violación de los derechos humanos. La colaboración de Myanmar es esencial para pacificar los estados del noreste,

pero la opción militar puede agravar aún más la lucha de los distintos grupos que operan en la región. Es probable que la política del Gobierno de Nueva Delhi hacia el noreste indio, y la búsqueda de una implicación de Myanmar en ella, se encuentre determinada por los escasos resultados que han producido las conversaciones de paz con algunos de estos grupos y también porque, pese a que la India desearía tratar este problema con un gobierno democrático en el país vecino, la llegada de éste se demora.

El futuro democrático de Myanmar

Tal como se ha señalado anteriormente, la India preferiría la existencia de un gobierno democrático en Myanmar, principalmente por la estrecha relación de la junta militar con China, el principal competidor de la India en la región. Sin embargo, Nueva Delhi no parece tener problemas en impulsar unas relaciones que avanza a un ritmo mejor que las de algunos de sus vecinos de Asia meridional, como Bangladesh. Mientras el Gobierno de Dacca se muestra reacio a todas las iniciativas indias y de otros organismos regionales dirigidas a impulsar el comercio en la región, el Gobierno de Nueva Delhi ha encontrado una mayor sintonía y receptividad hacia sus proyectos en Nay Pyi Taw.

Aún es pronto para determinar si progresan las medidas de democratización en Myanmar, dado el secretismo con que opera el actual régimen. Aparentemente, se está concretando la redacción de un texto constitucional que será sometido a refrendo popular en el 2008. La India, quizá al igual que otros países de la región, es partidaria de que se produzca una transición democrática desde dentro y, por ahora, hace caso omiso al intento de elevar la presión internacional sobre el régimen. Conviene tener en cuenta dos cuestiones: que no es del interés del Gobierno indio que se desarrolle un foco de tensión en su zona oriental (lo que incluso podría desatar críticas hacia su política en los estados del noreste indio), y que ante un cambio eventual de régimen en Myanmar, la India no va a perder su posición de socio privilegiado, algo que sí puede afectar a China si su vecino del sur se democratiza.

Conclusiones: El impulso de las relaciones indo-birmanas se basa primordialmente en una confluencia de intereses mutuos, económicos y estratégicos, y en la existencia de factores histórico-culturales y de vecindad. En este contexto, el entendimiento político e ideológico entre los dos Gobiernos juega más bien un papel discreto y aparece claramente en un segundo plano. Se trata, por lo tanto, de una relación y de una elección llenas de paradojas, pero hay que comprenderlas dentro del marco regional y dentro de las alternativas que cada país posee. Por un lado, la junta militar de Myanmar desea atraer inversores para el desarrollo del país y salir de su aislamiento mediante el cultivo de aliados en la zona, entre los que la India ocupa un lugar destacado. Por otro lado, el actual Gobierno de Nueva Delhi pretende mejorar las relaciones con todos sus vecinos en un escenario regional, el de Asia meridional, que se ha vuelto más convulso en los últimos años y en el que Myanmar representa sólo otra opción difícil, junto a Nepal, Bangladesh o Sri Lanka.

A la luz de la creciente presión internacional sobre los generales de Myanmar para que inicien reformas democráticas, sería deseable que la India recondujese sus relaciones con el país vecino, incidiendo en valores del respeto a los derechos humanos y favoreciendo un diálogo político. La India, en su condición de gigante regional cuyo gobierno es elegido mediante las urnas, puede jugar un papel muy positivo en una eventual transición democrática en Myanmar.

Antía Mato Bouzas

Investigadora del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado