



La revolución “azafrán” en Birmania: claves geopolíticas para una posible transición

Rubén Campos Palarea *

Tema: El análisis explica las claves geopolíticas de la denominada *revolución “azafrán”*, liderada por los monjes budistas en Birmania (o Myanmar), así como los posibles escenarios futuros tras la represión del régimen militar y la intervención de Naciones Unidas.

Resumen: Birmania (o Myanmar) es una de las naciones más pobres del mundo, que sufre además décadas de aislamiento y mal gobierno. En las últimas semanas, miles de ciudadanos, liderados por los monjes budistas, se han manifestado en las calles reclamando un cambio político. Las imágenes de las protestas recogidas por los medios internacionales y la consiguiente represión han expuesto ante la opinión pública mundial la crudeza de la Junta Militar que gobierna desde 1962. Las Naciones Unidas han mostrado su rechazo y EEUU, la UE y Japón han anunciado nuevas sanciones, pero la presión internacional sobre el régimen birmano y la posible evolución de la crisis está condicionada por los intereses económicos y estratégicos de los actores claves de la región: China, la India y los países de la ASEAN (Asociación de Naciones de Asia Sudoriental).

Análisis: El comienzo del movimiento conocido ya como la revolución “azafrán” tuvo lugar a mediados de agosto cuando el gobierno militar de Birmania, rebautizada como Myanmar por la propia Junta en los años noventa, decidió unilateralmente subir un 100% el precio de los combustibles. Esta decisión repercutió de forma inmediata en los precios de los productos de primera necesidad en todo el país y propició las primeras protestas significativas contra la dictadura en las dos últimas décadas.

Tras la independencia del Imperio Británico en 1948, los líderes y la sociedad civil de Birmania intentaron construir un modelo político democrático, siguiendo el ejemplo de su vecina India. Un golpe de Estado militar en 1962 finalizó abruptamente esta vía e inauguró una etapa de autocracia que cumple ahora más de 45 años. El gobierno militar justificó su intervención y su presencia permanente en el poder en la necesidad de mantener la unidad nacional en peligro ante la diversidad étnica del país, con más de 100 grupos lingüísticos diferentes.

Durante años las principales fuentes económicas de la Junta Militar han estado vinculadas con la industria maderera, el narcotráfico (Birmania es el segundo productor de opio a nivel mundial) y el comercio ilegal de piedras preciosas; pero el descubrimiento de reservas significativas de gas natural en su territorio le han proporcionado un recurso estratégico adicional de extraordinaria importancia. Una hábil política de alianzas internacionales, utilizando esos recursos y su privilegiada posición estratégica entre la India y China, ha permitido al régimen sobrevivir a las sanciones internacionales y las presiones de las potencias occidentales como EEUU y la UE. Primero la Unión Soviética y luego China, pero también la India y países vecinos como Tailandia y Singapur, han dado un apoyo diplomático y económico imprescindible para el mantenimiento de la dictadura militar.

* Profesor especializado en Asia Meridional y Sudeste Asiático en diversos cursos de posgrado en España y trabaja en el Club de Madrid

El control de la situación interna por parte de la Junta ha sido férreo durante décadas, pero en 1990 se vio forzada por manifestaciones de protesta y presiones internacionales a convocar elecciones parlamentarias. Los dirigentes militares pensaron que podían controlar el proceso democrático pero la Liga Nacional para la Democracia (LND) de la Premio Nobel de la Paz Aung San Suu Kyi obtuvo 392 de los 492 escaños del parlamento. Sin embargo, la Junta anuló el resultado de las elecciones y recrudesció su política represiva hacia cualquier tipo de oposición política. De los últimos 18 años, Suu Kyi ha pasado más de 11 y medio bajo detención domiciliaria arbitraria. El resto del tiempo las autoridades han puesto estrictos límites a su libertad de circulación, a pesar de que nunca ha sido acusada ni juzgada por ningún delito.

Pese a sus importantes recursos naturales, la corrupción y el mal gobierno de la Junta han impedido el desarrollo económico del país, por lo que la reciente subida de precios ha castigado especialmente a miles de ciudadanos que viven en condiciones de extrema pobreza. Detrás de esta medida se encuentra la necesidad del gobierno de obtener fondos para cubrir los gastos de la construcción faraónica de una nueva capital, Naypyidaw. Surgida de la nada, en medio de la jungla y a más de 500 kilómetros al norte de Rangún, el centro vital del país y antigua capital, Naypyidaw es otro símbolo del nepotismo en el que vive instalado el régimen, que ha pretendido buscar un centro de poder donde sentirse a salvo de su propia población.

La revolución “azafrán” como punto de inflexión

El reciente movimiento de protesta surgió en un primer momento mediante manifestaciones espontáneas en diversas ciudades birmanas de pequeños grupos de ciudadanos que pedían la bajada de los precios. En pocas semanas, y pese al clima de represión y la falta de libertad impuestos por los militares durante décadas, lo que eran protestas puntuales se convirtieron en una campaña organizada para promover un cambio político, liderada por los monjes budistas. Este liderazgo de los monjes se explica por su importancia en el contexto social birmano. La represión constante de la Junta Militar ha socavado los cimientos de la sociedad civil y, salvo en la clandestinidad, no existen organizaciones políticas, culturales y sociales que no estén controladas por el ejército. Aung San Suu Kyi sigue siendo el símbolo de la oposición al régimen, pero la LND no tiene capacidad para movilizar abiertamente a la población. La única excepción a este férreo control, por su prestigio histórico y moral en la sociedad, son los monasterios budistas.

Los monjes ya jugaron un papel clave en las manifestaciones contra el régimen militar de 1988, saldadas con más de 3.000 muertos. En esta ocasión, han vuelto a liderar el movimiento, basado en una campaña de movilización no violenta en fases crecientes. En un primer momento, y aprovechando el escudo moral contra la represión que les proporciona su prestigio social, los monjes se conformaron con apoyar las protestas económicas y marchar en torno a los símbolos religiosos como la gran pagoda de Shwedagon en Rangún. Después lo hicieron en torno a la embajada china, principal aliado internacional del régimen, destacando los lazos de cooperación y hermandad con este país, y sólo en la última fase tomaron una actitud más desafiante, marchando hacia los centros de poder y llamando a la participación masiva y no violenta de la sociedad para propiciar un cambio político pacífico.

A finales de septiembre el número de manifestantes en Rangún, Mandalay y otras ciudades importantes creció hasta más de 100.000 personas. El régimen militar se vio sorprendido por los miles de manifestantes en las calles y por la atención mediática internacional. Reaccionó con más cautela que en otras ocasiones, pero finalmente optó por reprimir violentamente las protestas. El ejército (*tatmadaw*) movilizó a las unidades de elite, que normalmente combaten a los grupos rebeldes en las zonas fronterizas, para “combatir” a los manifestantes pacíficos en los centros urbanos. El resultado ha sido la detención de centenares de personas, el saqueo de monasterios y numerosos manifestantes muertos. La Junta Militar no reconoce oficialmente más de nueve muertos y unos 3.000 detenidos, pero las cifras de organizaciones disidentes hablan de más de un centenar de asesinados y miles de desaparecidos.

Respuesta internacional a la crisis: la importancia de China

La reacción de la sociedad internacional ha sido casi unánime en las críticas a la represión por la Junta Militar de un movimiento pacífico, que ha tenido gran resonancia mediática por la presencia simbólica de los monjes budistas. EEUU, la UE y Japón han abanderado una política de renovadas sanciones diplomáticas y económicas para Birmania. Sin embargo, la clave geopolítica de la crisis la tienen los Estados de la región como la India, los países de la ASEAN y especialmente China, debido a su tradicional apoyo internacional al régimen militar birmano con quien mantiene relaciones estratégicas en el ámbito económico y militar.

China ha buscado históricamente buenas relaciones con la Junta como una vía directa de influencia en el sudeste asiático. Ambos países han desarrollado una relación más estrecha desde la desaparición de la Unión Soviética, tradicional aliado de Birmania en el marco de la Guerra Fría, y la supresión de protestas prodemocráticas en sus respectivas capitales en septiembre de 1988 (Rangún) y junio de 1989 (Tiananmen). Estos lazos se han reforzado también por las prioridades energéticas de China, ya que las reservas de gas natural de Birmania figuran de forma prominente en la política energética del gigante chino. Para canalizar estas reservas el gigante asiático ha invertido millones de euros en la infraestructura de comunicaciones con Birmania.

La Junta Militar, además de ofrecer acuerdos económicos muy favorables y la explotación compartida de sus reservas energéticas, también ejerce un papel de control sobre numerosos grupos armados en la extensa frontera que comparte Birmania con China. Recibe como contrapartida apoyo económico, técnico y militar chino, además de protección diplomática con la posibilidad de vetar resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Durante las recientes protestas, la postura tradicional del gobierno chino de oponerse a la interferencia en asuntos internos de otros países se ha modificado a favor de una implicación constructiva en la crisis. El 27 de septiembre, cuando comenzó la represión, el ministro chino de Asuntos Exteriores solicitó públicamente al gobierno birmano una respuesta moderada que no agravará la situación y destacó la importancia de la estabilidad y el desarrollo económico del país. La imagen internacional de China en el marco de la celebración el próximo año de los Juegos Olímpicos en Beijing puede haber tenido un peso en esta nueva política, pero sus intereses económicos y estratégicos a medio plazo en el país son la clave. La pérdida creciente de legitimidad, tanto a nivel interno como externo, de la Junta Militar pone en peligro esos objetivos y ha promovido el apoyo del gobierno chino a la intermediación de Naciones Unidas. El escenario preferido por China es un cambio gradual del régimen que posibilite un nuevo gobierno encabezado por civiles, con los militares manteniendo los hilos del poder en la retaguardia si fuera posible.

El papel de la India y los países de la ASEAN

Pese a sus credenciales democráticas la India también se ha convertido en los últimos años en un aliado importante de la Junta Militar. Su política tradicional de defensa de la democracia en Birmania ha sido substituida por una visión más pragmática. Delhi ha establecido acuerdos de colaboración en el ámbito militar y energético, en parte para cubrir sus crecientes necesidades, en parte para contrarrestar la influencia china en su frontera oriental. Como en el caso de China, también existe una preocupación por los grupos armados que operan desde la frontera birmana, apoyando movimientos insurgentes en el noreste del subcontinente indio y se cuenta con la colaboración militar de la Junta para disminuir su influencia.

El gobierno indio sigue viendo con buenos ojos la posibilidad de una transición democrática en Birmania, pero no está dispuesto a perjudicar sus relaciones con la Junta por ello. Un ejemplo de esta nueva política india se produjo a finales de septiembre cuando en plena represión al movimiento de protesta, el ministro indio de Hidrocarburos visitó oficialmente el país para firmar un acuerdo de cooperación. Las críticas internas generadas por esta visita han obligado al gobierno de Manmohan Singh a pronunciarse más firmemente por “un proceso incluyente y amplió de reconciliación nacional que conlleve reformas pacíficas”, pero su voluntad real de perjudicar su

reciente relación estratégica con Birmania es muy escasa.

La Junta Militar tiene también una relación privilegiada con los países de la ASEAN, organización a la que pertenece desde 1997. Particularmente, Tailandia y Singapur son dos de los socios económicos más relevantes para el régimen. La política tradicional de esos países ha sido la de fomentar un acercamiento constructivo especialmente en lo comercial, que a largo plazo favorezca una transición política. Esa estrategia quedó resumida en la famosa frase del ministro de Asuntos Exteriores de Tailandia en la Cumbre de 1997 que formalizaba la entrada de Birmania en la ASEAN: “Incluso un *playboy* puede convertirse en un buen marido después de su boda, si cuenta con la ayuda de la familia. Éste es el modelo de la ASEAN para Myanmar”.

Una década después, la política constructiva no ha dado los resultados esperados y antes del movimiento de protesta ya se apuntaba un cambio estratégico, impulsado también por la presión de EEUU y la UE. El pasado 30 de julio los ministros de Asuntos Exteriores de la ASEAN hicieron público un comunicado exigiendo a Birmania la liberación de los prisioneros políticos y la realización de “progresos tangibles” hacia la democracia. Las críticas se han agravado tras los últimos acontecimientos. Después de expresar su condena tajante, los Estados miembros de la ASEAN tienen una oportunidad de demostrar si son capaces de ir más allá de la pura retórica en la reunión que comenzará el próximo 17 de noviembre y que conmemorará su 40 aniversario.

La influencia internacional, especialmente la intermediación china, ha limitado el alcance violento de la represión si lo comparamos con las protestas de 1988. La Junta Militar ha acusado el desgaste de la presión interna y externa y el régimen se ha visto forzado a dialogar con la comunidad internacional a través de la figura del enviado especial de Naciones Unidas, Ibrahim Gambari, que en su primera gira birmana ha podido entrevistarse también con Aung San Suu Kyi. Dentro de esta dinámica la Junta ha realizado ciertos gestos de apertura como la liberación de parte de los detenidos, el levantamiento del toque de queda o la readmisión en el país de Paulo Sergio Pinheiro, el relator especial de Naciones Unidas para los derechos humanos en Birmania, que tenía prohibida su entrada desde 2003.

Sin embargo, la reciente visita de Gambari a principios de noviembre deja entrever que la Junta no está dispuesta a ceder poder si no recibe más presiones. La disidencia política sospecha que la estrategia negociadora es sólo una cortina de humo para intentar vender una mejor imagen mientras dure la atención internacional sobre el país. Por ejemplo, la oposición denuncia que el diálogo con la líder birmana se desarrollaría sólo si ésta acepta unas condiciones previas inaceptables y que la Hoja de Ruta hacia la democracia es una vieja iniciativa que lleva más de 14 años en funcionamiento para redactar una nueva constitución, sin ninguna representación de los grupos opositores.

Conclusiones: La clave para una salida a la crisis que implique el comienzo de un cambio político real en el país pasa necesariamente por la fortaleza del movimiento no violento de protesta. En la medida en que pueda reconstituirse pese a la represión y seguir expresando el deseo de cambio político en las calles, la Junta Militar recibirá más presiones para sentarse a negociar con la oposición cambios reales en el corto plazo. La creciente falta de legitimidad del gobierno entre la población, acrecentada por su represión violenta de las últimas manifestaciones pacíficas, y la gravísima situación económica confluyen para que la necesidad de un cambio sea sólo sea cuestión de tiempo.

Desde la perspectiva de la UE, sus esfuerzos deberían coordinarse con los de EEUU, Japón y Australia para seguir presionando al gobierno birmano con sanciones económicas y diplomáticas. Al mismo tiempo, siendo conscientes de que éstas no son suficientes y además muchas veces perjudican a una población civil cada vez más vulnerable, debería aumentar la ayuda de emergencia y humanitaria. En paralelo, es necesario continuar con una firme presión internacional coordinada por Naciones Unidas para promover un proceso gradual de reforma, que cuente con incentivos para el régimen, como el levantamiento de parte de las sanciones en función de avances

reales. China y la India deben ser tenidas en cuenta como actores claves de la región y promover un diálogo a cuatro bandas, incluyendo a la Junta Militar y las Naciones Unidas, que apoye el diálogo interno.

El proceso deberá iniciarse a través de un diálogo político genuino que incluya a la LND y Aung San Suu Kyi además de representantes de los diversos grupos étnicos, en paralelo a un cese de las operaciones militares del Ejército y los grupos armados. El modelo sudafricano de transición liderado por el Congreso Nacional Africano y Nelson Mandela, que supo construir un proceso gradual y no traumático con la inclusión de los sectores moderados y aperturistas del régimen del *apartheid*, es una referencia clave a seguir para esta situación. La oposición política debe ser consciente de que es necesario dialogar con la Junta desde una posición constructiva para facilitar una transición hacia un régimen más democrático, encabezado por civiles, donde los monjes puedan volver a sus monasterios y los militares a sus cuarteles.

Rubén Campos Palarea

Profesor especializado en Asia Meridional y Sudeste Asiático en diversos cursos de posgrado en España y trabaja en el Club de Madrid