

91/2016

1 septiembre 2016

*Borja Llandres Cuesta**

Myanmar: la hoja de ruta de 7
pasos hacia una democracia
disciplinada

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

Myanmar: la hoja de ruta de 7 pasos hacia una democracia disciplinada

Resumen:

Myanmar se encuentra en un proceso de cambio político y económico, tras 63 años bajo control directo o indirecto del Tatmadaw. Tras un primer intento en los 90, el Tatmadaw ha conseguido finalizar su hoja de ruta hacia una democracia disciplinada que construye un sistema político protector de sus intereses, por lo que seguirá siendo un actor insoslayable dentro de la vida política de Myanmar. El nuevo gobierno civil salido de las urnas va a tener ante sí varios retos: alcanzar la paz con los grupos étnicos armados, aumentar el nivel de vida de los ciudadanos o evitar choques entre confesiones.

Abstract:

Myanmar is in the midst of a process of political and economic change after 63 years under the Tatmadaw's rule, directly or indirectly. After a first try in the 90's, the Tatmadaw has managed to finish its roadmap towards a disciplined democracy that builds a political system that protects its interests. That's why it will continue to be an unavoidable actor in Myanmar's political life. The new civilian government that came out of the ballots is facing multiple challenges, reaching a peace agreement with the ethnic armed groups, raising the citizens' standard of living or avoiding communal clashes between confessions.

Palabras clave: Myanmar, Birmania, Tatmadaw, conflicto interno, Aung San Suu Kyi, NLD, democracia disciplinada, SLORC, USD.

Keywords: Myanmar, Burma, Tatmadaw, internal conflict, Aung San Suu Kyi, NLD, disciplined democracy, SLORC, USDP.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Introducción

Las elecciones del 8 de noviembre de 2015 representan la culminación de la hoja de ruta que tiene como objetivo hacer de la Unión de Myanmar una "democracia disciplinada". Desde la publicación de la hoja de ruta en 2003 por el primer ministro Khin Nyunt, el país ha sufrido una transformación importante a través de una liberalización parcial en el terreno político y económico, con el inicio de un proceso de paz destinado a poner fin a una guerra civil que ya dura décadas y que es una de las bases para el establecimiento de un gobierno democrático estable. A pesar de este proceso de apertura, el control del país va a seguir estando en manos del Tatmadaw (Fuerzas Armadas) gracias al ordenamiento jurídico establecido en la Constitución de 2008 que, como se verá, pone un candado a una liberalización completa que es imposible sin la concurrencia de la voluntad de la institución militar. En esta segunda parte se verá cómo se ha ido desarrollando el proceso de apertura política y económica, el estado del actual proceso de paz entre el Tatmadaw y los grupos étnicos armados para proseguir con el panorama político abierto por los comicios de 2015. Finalmente, se analizarán las perspectivas de futuro del país tras la victoria de la NLD (Liga Nacional para la Democracia) y la formación del gobierno civil.

El lento camino hacia una democratización parcial

Desde la independencia, obtenida en 1948, el país apenas ha visto 12 años de gobierno democrático, siendo controlado (directa o indirectamente) por el Tatmadaw desde 1962 tras la toma del poder por parte del general Ne Win. Esta toma del poder inició la denominada "vía birmana al socialismo" a través del Partido del Programa Socialista de Birmania, una experiencia que mezcló una supuesta planificación central de estilo soviético con participación privada y la religión budista y que deterioró seriamente la posición económica del país al intentar alcanzar la autarquía además de empobrecerlo mediante expropiaciones, nacionalizaciones y el establecimiento de empresas públicas ineficientes. La consecuencia de este experimento socialista fue convertir a uno de los países con unas mejores perspectivas del sudeste asiático en uno de los países más pobres del mundo, siendo clasificado por Naciones Unidas

como un país menos desarrollado en 1987¹, con unos altos niveles de inflación, endeudamiento externo y un empobrecimiento de la población que tuvo que recurrir al mercado negro y al comercio ilegal para poder suplir las carencias del mercado interior a lo que se añadió la quiebra de las empresas por falta de recursos, materiales y tecnología. De hecho, en una carta escrita al general Ne Win por el general de brigada Aung Gyi, éste señalaba que "en el mundo, la gente se asombraba por el hecho de que un país que es conocido poseedor de recursos naturales se ha convertido de repente e inesperadamente en un país mendigo"².

A finales de los 80, los problemas económicos eran evidentes para la élite del Partido del Programa Socialista de Birmania, de hecho el secretario general del partido admitió que "la economía estaba atrapada en un círculo vicioso de caída de exportaciones, importaciones reducidas y declive de la producción" y que había que "dar signos positivos y hacer las gestiones adecuadas para animar a una mayor y entusiasta inversión privada"³. Se tomaron algunas medidas encaminadas a enderezar el rumbo de una economía afectada por la caída de los precios del arroz y otras exportaciones y el encarecimiento de las importaciones como el levantamiento de las restricciones para comerciar libremente con productos agrícolas; otras acabaron por dislocar de forma completa el sistema económico como la iniciativa de recaudar parte de los impuestos agrícolas y de ventas en especie o la desmonetización de los billetes de mayor valor que de un plumazo eliminó los ahorros de los ciudadanos. Viendo el camino que ya había emprendido el país hacia la crisis, el general Ne Win señaló que "se deberían hacer cambios para estar en armonía con los tiempos"⁴. El anteriormente mencionado general de brigada Aung Gyi abundó en la autocrítica del régimen avisando de que "ahora mismo no hay necesidad de cubrirse o culparse unos a otros. Como dice el dicho 'si no puede ser hecho por una persona puede ser hecho por todos juntos' y siento que todos nosotros bajo el liderazgo del General deberíamos unirnos y de forma conjunta resolver el problema al que nos enfrentamos cuando aún estamos a tiempo".

¹ Least Developed Countries: LDC Factsheets. Disponible en: http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/ldc/profile/country_129.shtml

² National Library of Australia, Aung Gyi's letters to Ne Win, New Mandala. Disponible en: <http://asiapacific.anu.edu.au/newmandala/2011/06/17/aung-gyis-letters-to-ne-win/>

³ MAUNG MAUNG THAN, Tin, State Dominance in Myanmar: The Political Economy of Industrialization, Institute of Southeast Asian Studies, 2006, 223.

⁴ *ibid.*

En otra carta le pedía al general Ne Win "todos esperamos que tome una decisión rápida que detenga el amenazante colapso de la economía birmana y la inminente hambruna en Birmania"⁵.

A pesar de (o quizás debido a) las medidas tomadas, de los avisos internos del régimen, de las llamadas al cambio; con un régimen esclerotizado y corrompido además de una economía estancada, las protestas no tardaron en estallar debido a la desmonetización antes mencionada. Las protestas iniciadas por los estudiantes de dos Universidades de Rangún (la Universidad de Rangún y el Instituto Tecnológico de Rangún) se contagiaron por todo el país provocando la dimisión de Ne Win en un Congreso extraordinario del PPSB siendo sucedido por el general Sein Lwin. No obstante, las protestas continuaron, aglutinando cada vez a más personas y provocando cada vez más víctimas civiles por la represión del Tatmadaw. El gobierno del general Sein Lwin apenas duró tres semanas siendo sustituido por el Dr. Maung Maung⁶. En septiembre el PPSB prometió la convocatoria de unas elecciones para conformar un Parlamento multipartidista. A pesar de esta promesa, el 18 de septiembre el Tatmadaw volvió a tomar las riendas del país de forma directa a través del llamado SLORC (Consejo Estatal para la Restauración del Orden y la Ley) dirigido por el general Saw Maung. Las razones del Tatmadaw para intervenir las dejaron claras en la Declaración 1/90 en la que se aludía a la "deteriorada situación provocada por los disturbios del 88. El Tatmadaw tomó el control de Estado para corregir la situación en deterioro a tiempo y en el interés del pueblo"⁷. Todos estos cambios en la dirección del país no deben engañar ya que en todo momento el general Ne Win seguía controlando la situación aunque en un segundo plano.

El SLORC continuó con la idea de la convocatoria de unas elecciones multipartidistas para 1990 ya que según afirmó el general Saw Maung en un discurso, "el hecho de que sólo a unas pocas personas les hayan sido asignadas una gran número de carteras de responsabilidad es un claro indicativo de que no hay ningún deseo de aferrarse al

⁵ National Library of Australia, Aung Gyi's letters to Ne Win, New Mandala. Disponible en: <http://asiapacific.anu.edu.au/newmandala/2011/06/17/aung-gyis-letters-to-ne-win/>

⁶ FINK, Christina, Living Silence: Burma under Military Rule, Zed Books, 2009.

⁷ Declaración 1/90 del SLORC. Disponible en: http://www.ibiblio.org/obl/docs/Declaration_1-90.htm

poder por un largo periodo"⁸, sin embargo, las posiciones desde el estamento militar comenzaron a cambiar gradualmente al ver que se hacía cada vez más probable una victoria arrolladora de la NLD, aunque desde el SLORC siempre se puso el énfasis en la necesidad de una Constitución previa para evitar un vacío de poder al transferir rápidamente las funciones a un nuevo gobierno. En octubre de 1990 el portavoz del SLORC señaló que "se ha hecho evidente que la redacción de una nueva Constitución aceptable para la mayoría es un requisito básico [...] sólo después de la redacción de una Constitución aceptable para todos tendrá lugar la transferencia del poder"⁹. Quizás uno de los factores que convenció al SLORC para negar la transferencia del poder fueron las proposiciones de la NLD de una nueva Constitución basada en la del 47 que permitía la secesión de los Estados Shan y Kayah y la posibilidad de formar un gobierno paralelo, algo que iba totalmente en contra de las concepciones del Tatmadaw y de la visión que la institución tiene de sus tareas: prevenir la desintegración de la Unión, prevenir la desintegración de la solidaridad nacional y asegurar la perpetuidad de la soberanía del Estado desde el momento que asumió los deberes y responsabilidades del Estado¹⁰. En otro artículo ya se mostró la concepción y la imagen que tiene de sí mismo el Tatmadaw como protector del Estado¹¹.

La estrategia del SLORC se basaba en un esquema que acabamos de ver repetido. En primer lugar, la convocatoria de una Convención nacional que tiene como objetivo redactar una Constitución, esta Constitución es a continuación aprobada por referéndum y culmina el proceso la convocatoria de elecciones. Esta estrategia falló en la década de los 90 al ser expulsada la NLD de la Convención nacional cuya convocatoria tuvo lugar 1993 y que finalizó sin resultado alguno en 1996 al aplazarse indefinidamente el 31 de marzo del mismo año. Un año después el SLORC se transformaría en el SPDC (Consejo de Estado para la Paz y el Desarrollo).

⁸ Discurso del presidente del SLORC, general Saw Maung, 23 de septiembre de 1988. Disponible en: <http://www.ibiblio.org/obl/docs/Statements.htm>

⁹ Rueda de prensa nº 106 del SLORC, 19 de octubre de 1990. Disponible en: <http://www.ibiblio.org/obl/docs/Statements.htm>

¹⁰ Declaración 1/90 del SLORC. Disponible en: http://www.ibiblio.org/obl/docs/Declaration_1-90.htm

¹¹ LLANDRES, Borja. La transición política de Myanmar. IEEE, DO 51/2016. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEE051-2016_Transicion_Myanmar_BorjaLlandres.pdf

La hoja de ruta de 7 pasos hacia una "democracia disciplinada"

Tras el fracaso en un primer momento de las iniciativas del SLORC, el SPDC reinició 7 años después el proceso. El esquema básico no difiere en nada del anterior intento ya que sigue la lógica Convención nacional - referéndum - elecciones. De esta manera, el 30 de agosto, el general y primer ministro Khin Nyunt desveló el plan del SPDC cuyo destino final era la creación de una "democracia disciplinada". En el discurso ante la Cámara de los Representantes Khin Nyunt tras señalar que "la democracia sólo se puede materializar tras tomar en cuenta el trasfondo histórico y las condiciones objetivas del país en cuestión, también es cierto que la práctica democrática puede diferir de un país a otro"¹², expuso los principios de la política nacional, los 4 objetivos políticos y finalmente los 7 pasos para llegar al estado de "democracia disciplinada". Los tres principios de la política nacional del Tatmadaw ya se han señalado más arriba, los 4 objetivos políticos eran:

- 1 - Estabilidad del Estado, paz y tranquilidad comunal, predominio de la ley y el orden;
- 2 - Consolidación nacional;
- 3 - Creación de una nueva y duradera Constitución estatal;
- 4 - Construcción de una nueva y moderna nación desarrollada de acuerdo con la nueva Constitución estatal.

Finalmente, Khin Nyunt señaló la hoja de ruta formada por 7 pasos para llegar a la llamada "democracia disciplinada".

- 1 - Convocar de nuevo a la Convención nacional que había sido suspendida desde 1996.
- 2 - Tras celebrar de forma exitosa la Convención nacional, implementar paso a paso el proceso necesario para la creación de un sistema democrático genuino y disciplinado.
- 3 - Redactar una nueva Constitución de acuerdo con los principios básicos establecidos por la Convención nacional.
- 4 - Adoptar la Constitución a través de un referéndum nacional.

¹² Discurso del primer ministro Khin Nyunt. Disponible en: <http://www.ibiblio.org/obl/docs/Roadmap-KN.htm>

5 - Llevar a cabo elecciones libres y justas para las Cámaras legislativas de acuerdo con la nueva Constitución.

6 - Convocar a las Cámaras a las que asistan los miembros de las Cámaras de acuerdo con la nueva Constitución.

7 - Los líderes estatales elegidos por la Cámara, el Gobierno y otros órganos centrales formados por la Cámara deberán construir una nación democrática, moderna y desarrollada.

Los 4 primeros pasos fueron adoptados en prácticamente 4 años. La Convención nacional fue convocada para el 17 de mayo de 2004 siendo presidida por el teniente general Thein Sein, que posteriormente se convertiría en presidente de Myanmar. En la Convención participaron numerosos grupos étnicos armados con los que en ese momento había acuerdo de alto el fuego, sin embargo, la NLD se negó a participar en las negociaciones, el resultado de esta Convención se plasmó en un documento de 15 capítulos en el que se resguardaban las prerrogativas y se garantizaban los intereses del Tatmadaw y que formará la base de la Constitución de 2008.

El 4º paso, el referéndum, tuvo lugar el 10 de mayo de 2008, 8 días después de la llegada del ciclón Nargis a Myanmar que causó graves pérdidas humanas y daños. El SPDC fue acusado de irregularidades graves y de manipular el referéndum, desde *Human Rights Watch* se señaló la falta de información sobre la Constitución, la falta de libertad de la prensa, restricciones de las libertades políticas básicas, como el derecho de reunión o la libertad de expresión, detención de activistas de la oposición, amenazas, coacciones y falta de monitorización del procedimiento¹³. Los resultados del referéndum fueron abultados con un 97% de participación y un resultado a favor del sí del 93'82% (24.7 millones de votos)¹⁴.

¹³ Human Rights Watch, Vote to nowhere. The May 2008 constitutional referendum in Burma, 2008. Disponible en: <https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/burma0508webwcover.pdf>

¹⁴ IFES, Election guide, democracy assistance and elections news. Myanmar referendum. Disponible en: <http://www.electionguide.org/elections/id/123/>

La Constitución de 2008

«Nosotros, el pueblo nacional, redactamos esta Constitución de la República de la Unión de Myanmar de acuerdo con los Principios Básicos y los Principios Básicos detallados establecidos por la Convención nacional».

Preámbulo de la Constitución de 2008 de Myanmar.

La Constitución que fue aprobada en referéndum en 2008 constituye el marco legal que preside la República de la Unión de Myanmar. El texto constitucional ha sido duramente criticado por la oposición, los grupos étnicos y organizaciones de Derechos Humanos. Aparte de las irregularidades que se fueron denunciando a lo largo de la Convención nacional y de las acusaciones hechas al proceso por el cual se convocó el referéndum y de las condiciones en la que se realizó, el articulado del texto tampoco se ha salvado de estas críticas. En efecto, a lo largo del texto se puede comprobar como el mismo es un documento realizado a medida del Tatmadaw, como no podía ser de otra manera.

Un análisis del texto constitucional no deja dudas sobre la posibilidad de un cambio rápido y una transición hacia una democracia completa. El Tatmadaw se ha encargado de fijar una serie de límites a la transición y se ha garantizado un rol muy importante en el marco político como veremos a continuación. Anteriormente ya se mencionó la visión que el Tatmadaw tiene de sí mismo como pilar básico de la defensa de la integridad territorial, la unidad y la soberanía del Estado y cómo se ha producido una fusión entre los intereses del Estado y los del Tatmadaw¹⁵. Con esta idea no es difícil entender el conjunto de prerrogativas, poderes y competencias que la institución militar se ha atribuido y que giran en torno a la concepción que el Tatmadaw tiene de Myanmar.

Si nos fijamos detenidamente en el texto, existen una serie de artículos como el art. 6 f) que señala como Principio Básico de la Unión de Myanmar "permitir a los Servicios de Defensa ser capaces de participar en el liderazgo político nacional del Estado"¹⁶. El artículo 10 manifiesta una prohibición clara de secesión indicando que "ninguna parte del territorio constituido en la Unión como Región, Estado, Territorios de la Unión y

¹⁵ LLANDRES, *op.cit.*

¹⁶ Constitución de la República de la Unión de Myanmar. Disponible en: http://www.burmalibrary.org/docs5/Myanmar_Constitution-2008-en.pdf

zonas auto-administradas se separará jamás de la Unión". Además, el artículo 20 b) y c) otorgan a los Servicios de Defensa "el derecho a administrar independientemente y decidir todos los asuntos de las Fuerzas Armadas, nombrando al Comandante en Jefe de los Servicios de Defensa el Comandante Supremo de todas las Fuerzas Armadas". Junto con estos artículos, una disposición transitoria precluye la posibilidad de que se inicien procedimientos contra el SLORC o el SPDC o cualquier miembro de los mismos o cualquier miembro del gobierno "respecto de cualquier acto hecho en ejecución de sus deberes respectivos".

Estos cuatro artículos son, sin duda, la clave de bóveda de las garantías del Tatmadaw ya que permiten que este esté todavía envuelto en los procesos políticos a través de una serie de disposiciones, como veremos a continuación. Se aseguran la integridad del Estado que es una de las máximas prioridades de la institución militar, así como la independencia, autonomía y la inexistencia de supervisión civil. Finalmente, la disposición transitoria establece una amnistía por los actos cometidos durante el periodo del SLORC y del SPDC blindando a los dirigentes de las Fuerzas Armadas.

La participación del Tatmadaw en los asuntos políticos del país se desarrolla a lo largo de la Constitución dándole un peso político muy importante. Entre los poderes del Tatmadaw se incluye el derecho del comandante en jefe de los Servicios de Defensa de tomar el control y ejercer el poder soberano en caso de que sobreviniera un estado de emergencia que pudiera causar la desintegración de la Unión, de la solidaridad nacional o la pérdida del poder soberano por métodos como la insurgencia o la violencia (art. 40 c).

También se reserva al Tatmadaw un 25% de los representantes, tanto en la Pyithu Hluttaw (Cámara baja) como en la Amyotha Hluttaw (Cámara alta), todos ellos nombrados por el comandante en jefe; esta proporción se eleva a un 33% en el caso de las Hluttaws regionales y estatales (arts. 109, 141 y 161). Esta reserva de plazas en las asambleas es decisiva si la enlazamos con la disposición contenida en el artículo 436 a) que impide la modificación de la Constitución si no es por una mayoría superior al 75% de los representantes de la Pyidaungsu Hluttaw (la suma de la Pyithu Hluttaw y la Amyotha Hluttaw), impidiendo por lo tanto, la modificación del marco legal establecido por el Tatmadaw sin el consentimiento del mismo.

Más aún, el Tatmadaw se reserva para sí mismo los ministerios de Defensa, de Asuntos Internos y de Fronteras, que serán nombrados por el presidente de entre una lista de candidatos elegidos por el comandante en jefe de los Servicios de Defensa, con la posibilidad de nombrar a otros ministros si el comandante en jefe lo considera necesario (art. 232 a). A través de estos nombramientos el Tatmadaw también posee una influencia importante en el Consejo de Defensa Nacional y de Seguridad. Además, se prevé la posibilidad de transferir el poder ejecutivo, judicial y legislativo al comandante en jefe en el caso de la declaración de un estado de emergencia. Finalmente, el artículo 59 puede considerarse dirigido a impedir la posibilidad de que la líder de la oposición Aung San Suu Kyi acceda a la Presidencia al impedir al Presidente tener hijos con nacionalidad de un país extranjero, caso de los hijos de Aung San Suu Kyi de nacionalidad británica.

Con todos estos elementos, se puede observar claramente como el Tatmadaw lleva a cabo una retirada parcial del control gubernamental, pero no obstante se reserva importantes poderes que impiden una apertura total y que dejan a la institución militar en una posición de dominio, ya que cualquier intento de cambiar el modelo actual necesita su aprobación y su participación.

Las elecciones de 2010 y el inicio de las reformas

Con las reglas del juego deseadas establecidas, el SPDC inició el camino hacia las elecciones de 2010 que darían una abrumadora mayoría al USDP (Partido de la Unión, de la Solidaridad y del Desarrollo). Junto con el propio texto constitucional, el SPDC publicó una serie de leyes para regular el proceso electoral. La primera de las leyes crea la Comisión electoral encargada del desarrollo electoral, de la supervisión de las elecciones, designar las circunscripciones y expedir el certificado de reconocimiento de representante en las Asambleas, entre otras¹⁷. La siguiente ley determinaba las condiciones para el establecimiento y el registro de partidos políticos, así como las circunstancias por las cuales el partido podía dejar de existir. Finalmente, se aprobaron tres leyes electorales para la Pyithu Hluttaw, la Amyotha Hluttaw y las Hluttaws regionales y estatales.

¹⁷ Network Myanmar-Documentación básica. Disponible en: http://www.networkmyanmar.org/index.php?option=com_content&view=article&id=52&Itemid=94

Para poder competir en las elecciones de 2010, el SPDC procedió a transformar la USDA (Asociación de la Unión, la Solidaridad y del Desarrollo), que fue creada en los 90 por el SLORC, en el USDP. Este partido encabezado por el general retirado Thein Sein (que ya presidió la Convención nacional) consiguió ser el más votado y Thein Sein fue elegido presidente de Myanmar habiendo conseguido un 50% de los escaños en la Cámara Alta y un 56.76% de la Cámara Baja, a los que habría que añadir el 25% de los escaños reservados a los representantes militares. Los dos partidos más importantes de la oposición fueron el NUP (Partido de la Unidad Nacional) con casi un 20% en ambas Cámaras y la NDF (Fuerza Democrática Nacional) formado por integrantes de la NLD que decidieron participar en las elecciones y que consiguieron ser el tercer partido en votos, que no en escaños¹⁸. Las elecciones de 2010 tampoco se salvaron de las acusaciones de irregularidades, de fraude, de manipulación, de amenaza y de compra de votos entre muchas otras. Con todo, se procedió a la disolución del SPDC y comenzó el proceso de progresiva liberalización política y económica al ser completados los dos últimos puntos de la hoja de ruta de 2003.

Las razones de la apertura

Quizás la primera pregunta que surge al analizar todo el proceso por el que ha atravesado Myanmar en estos últimos 25 años es saber el motivo o motivos por los cuales el Tatmadaw ha decidido iniciar la apertura política y económica y dar un paso al lado para permitir la llegada de un gobierno civil al poder. Podemos citar varias razones o motivos explicativos que se han dado del comportamiento del régimen entre los cuales estarían:

- Las sanciones económicas internacionales.
- La creciente influencia china.
- La existencia de grietas en el régimen.

Tras el episodio represivo protagonizado por el SLORC durante los disturbios de 1988 y la posterior anulación de las elecciones de 1990, los Estados Unidos iniciaron una batería de sanciones contra la Junta militar que se han ido ampliando con el transcurso de los años. A través de estas sanciones, que abarcan desde la congelación de activos

¹⁸Network Myanmar-Resultado de las elecciones de Myanmar, 2010. Disponible en: <http://www.networkmyanmar.org/images/stories/PDF5/elere.pdf>

hasta la denegación de visados así como a la importación de productos o vetos a la incorporación del país a organismos internacionales, se ha intentado aislar y asfixiar a Myanmar y forzar la apertura del régimen. A pesar de los esfuerzos, como señala Thant Myint-U "se supone que las sanciones, boicots, más aislamiento de alguna manera van a presionar a los que están al mando para rectificar. El razonamiento es que el gobierno militar de Birmania no podría sobrevivir a un mayor aislamiento cuando precisamente ocurre todo lo contrario: el ejército puede soportar tranquilamente otros cuarenta años de aislamiento, mucho más que cualquier otra parte de la sociedad birmana"¹⁹. No obstante, aunque las sanciones estadounidenses han sido seguidas por sanciones de la Unión Europea, de Australia, de Canadá, Noruega, o Suiza, estas no son capaces de explicar por sí mismas el proceso de liberalización que ha sucedido en Myanmar. De hecho, numerosos países como China o el conjunto de la ASEAN han seguido comerciando e invirtiendo en el país, dando de este modo una salida a la posible asfixia que no ha sido tal.

Quizás el principal efecto que han tenido las sanciones es el de acercar a Myanmar a la esfera china. La República Popular China ha llevado a cabo en esta última década una política de intensas inversiones en Myanmar. Para China, Myanmar tiene una importancia geoestratégica importante que se ha plasmado en una serie de proyectos e infraestructuras. Entre estos proyectos podemos citar la presa de Myitsone cuya construcción sigue detenida tras la orden dada por el Presidente Thein Sein en 2011. También se ha desarrollado en Myanmar una infraestructura energética importante, el oleoducto Myanmar-China. La construcción se hizo conjuntamente por la China National Petroleum Corporation y la Myanma Oil and Gas Enterprise. Este oleoducto que se inicia en el Estado de Rakáin, concretamente en la isla de Maday atraviesa 771 km de Myanmar hasta llegar a la provincia china de Yunnan, pudiendo transportar 22 millones de toneladas de crudo al año²⁰. Además, el consorcio CITIC chino ganó dos de los tres proyectos de desarrollo de la Zona Económica Especial de Kyaukphyu, también en el Estado de Rakáin. Todos estos ejemplos encajan en los planes chinos de crear una nueva Ruta de la Seda terrestre y marítima. En el caso de Myanmar, este

¹⁹ U, Thant Myint, *The River of Lost Footsteps: Histories of Burma*, Farrar, Straus and Giroux, 2008.

²⁰ CNPC, Myanmar Section of the Myanmar-China Oil Pipeline starts trial operation, 2015. Disponible en: <http://www.cnpc.com.cn/en/nr2015/201502/2cea6be48e4e43e7a4bcfa77080d8314.shtml>

país va a resultar clave para alcanzar los planes chinos de disminuir su vulnerabilidad en el estrecho de Malaca.

La actual apertura política y económica de Myanmar se ha entendido como un intento del Tatmadaw de librarse de una influencia china que amenazaba con convertir a Myanmar en un vasallo económico. Debido a ello, la Junta habría decidido abrir el país a la inversión occidental para de esta manera contrarrestar la creciente influencia china y librarse de su control. A pesar de que la teoría pueda ser atractiva para explicar el proceso, lo cierto es que si atendemos a los datos económicos, la presencia china era casi inexistente en Myanmar en el año 2004 cuando se convocó de nuevo la Convención nacional llevando a cabo el primero de los siete pasos. De hecho, la inversión china en Myanmar era de las más bajas dentro de la esfera de la ASEAN con unos 4 millones de dólares en 2004²¹, una cifra que había caído desde los 8.9 millones de dólares de inversión china en 2001²². Es precisamente a partir de la apertura cuando China empieza a invertir de manera casi compulsiva en Myanmar. Un país que antes estaba prácticamente abandonado se convirtió en el foco de la inversión china en el sudeste asiático dejando atrás en cuanto a inversión a otros países como Laos, Tailandia o Malasia. Las razones de esta inversión masiva estarían más en el intento chino de garantizarse su seguridad energética que en la intención de convertir a Myanmar en un vasallo o en un protectorado. Aunque es cierto que el Tatmadaw necesita del apoyo chino en materia de abastecimiento y repuestos militares, también el Tatmadaw ha tenido maneras de presionar a China en cuanto a la protección de las inversiones y en su conjunto es un punto vital para la seguridad de China, por lo tanto, aunque China pueda ejercer una presión sobre Myanmar también depende de él para asuntos tan importantes como la seguridad energética, comercio, lucha contra las drogas y el SIDA o el dinamismo económico de la provincia de Yunnan.

Finalmente, una de las teorías que pretenden explicar la apertura es la existencia de grietas en la Junta militar. Así, habrían sido las escisiones internas en el SLORC y, posteriormente, en el SPDC entre un sector duro y otro reformista lo que habría provocado que las ideas de este último grupo prevalecieran y permitieran el proceso

²¹ MITCHELL, Travis, Chinese FDI in Myanmar: Remarkable trends and multilayered motivations, Lund University, 2012, 31

²² PERCIVAL, Bronson, The Dragon Looks South: China and Southeast Asia in the New Century, Praeger, 2007, 104.

actual. Como cualquier otra institución, el Tatmadaw no está libre de disensiones entre sus miembros y por lo tanto no puede ser tratado como una institución monolítica impermeable a ideas diferentes de la línea oficial. Durante la era de Ne Win ya hubo purgas que delataban la existencia de intereses contrapuestos y diferentes visiones de la función más o menos amplia que el Tatmadaw debía desempeñar en la administración del Estado. No obstante, todos los intentos de las visiones díscolas fueron erradicados. Tras la creación del SLORC el poder fue compartido por los generales lo que favoreció las luchas intestinas en el poder. Una de las purgas ocurrió en el año 2004 y tuvo como víctima al general y primer ministro Khin Nyunt que fue uno de los promotores de la hoja de ruta. A pesar de la caída de una figura considerada como moderada, abierta al diálogo con la NLD y apoyada por la ASEAN y su sustitución por el teniente general Soe Win percibido como una figura intransigente y cerrada a un posible diálogo con la NLD, el proceso de apertura siguió adelante. Durante el desarrollo de la hoja de ruta también ha habido purgas internas que han debilitado al ala moderada centradas en la persona de Shwe Mann. Este fue cesado en su cargo de presidente del USDP en agosto de 2015 por las supuestas desavenencias entre él y el Presidente Thein Sein y su complicidad con Aung San Suu Kyi. Como se puede ver, el proceso de apertura no responde a una victoria de los elementos reformistas sobre los intransigentes, sino a un plan planificado de cesión del poder y de institucionalización del papel del Tatmadaw en el sistema político.

El proceso parece responder a una verdadera intención del Tatmadaw de ceder el poder a los elementos civiles una vez que el régimen ha visto cómo sus intereses se ven preservados y su visión de Myanmar protegida. Como veremos a continuación, el proceso de paz que se ha iniciado da a entender que el Tatmadaw considera que las razones acuciantes por las cuales tomó el poder (desintegración del país, desorden político, etc.) no se han resuelto, pero sí se han aliviado considerablemente. El mismo plan que fracasó en los 90 por la situación de desestabilización del país parece que puede salir adelante precisamente por la mejora relativa en la situación política y económica. Por todo ello las sanciones, China o las divergencias en la Junta militar, si bien pueden ser elementos importantes no terminan de explicar por sí solas la apertura aunque hayan podido acelerar o frenar un proceso ya planeado.

El proceso de paz como base necesaria para la estabilización del país

Tras la victoria del USDP en las elecciones de 2010, su candidato Thein Sein se convirtió en presidente de Myanmar el 30 de marzo de 2011. Además de iniciar las reformas políticas y económicas necesarias, el presidente Thein Sein presentó el 30 de agosto lo que es posiblemente el elemento más importante para la estabilización del país y el éxito de las reformas: una oferta de paz para acabar con el conflicto que desangra al país. En el conflicto se ven envueltos casi una veintena de actores dispersos por todo el territorio, con intereses divergentes y capacidades y apoyos diferentes lo que hace complicado la consecución de un alto el fuego en todo el país. No obstante y a pesar de las dificultades, el 15 de octubre, antes de las elecciones de 2015, se firmó el acuerdo nacional sobre el alto el fuego que contó con las firmas de 8 grupos étnicos armados: ABSDF, ALP, CNF, DKBN, KNLA-PC, KNU, PNLO y el SSA-S²³. Aunque no todos los grupos étnicos armados decidieron firmar el acuerdo, el presidente Thein Sein señaló que este quedaba abierto a la firma de los 7 grupos armados restantes añadiendo que "el alto el fuego es el comienzo del proceso de paz y debemos trabajar para hacerlo realidad"²⁴. En el acuerdo se establecen una serie de principios básicos como el establecimiento de un diálogo político basado en el espíritu de Panglong, de respeto a las causas nacionales de no desintegración de la Unión, de la solidaridad y la soberanía nacional. Se prevé además la creación de un Comité conjunto de monitorización del alto el fuego y de un Código de conducta. Una serie de medidas están encaminadas a evitar posibles enfrentamientos mediante la separación de tropas y regulación de sus movimientos así como la provisión de ayuda humanitaria a la población civil, la protección de los civiles en las zonas designadas de alto el fuego o el desminado.

La situación del conflicto en Myanmar es la siguiente: existen 8 firmantes del acuerdo de alto el fuego antes mencionados, 5 grupos étnicos armados se encuentran en un alto el fuego a nivel de la Unión (KNPP, NDAA, NMSP, SSPP y UWSA) lo cual implica aceptar las tres causas nacionales, cooperar en asuntos económicos y de desarrollo

²³ Los siglas de los grupos son: ABSDF - (All Burma Students' Democratic Front), ALP - (Arakan Liberation Party), CNF - (Chin National Front), DKBA - (Democratic Karen Benevolent Army), KNLA-PC - (Karen National Liberation Army-Peace Council), KNU - (Karen National Union), PNLO - (Pa-O National Liberation Organization), SSA-S - (Shan State Army-South).

²⁴ The Irrawaddy, Long-Sought Ceasefire Signed in Naypyidaw, 2015. Disponible en: <http://www.irrawaddy.com/burma/long-sought-ceasefire-signed-in-naypyidaw.html>

así como en la eliminación de los narcóticos y aceptar la Constitución de 2008 entre otras cuestiones, además existe un grupo con un alto el fuego a nivel estatal (NSCN-K) y finalmente, 4 grupos que siguen en combate activo contra el Tatmadaw (AA, KIA, MNDAA y el TNLA)²⁵.

Tras las elecciones del pasado noviembre y la victoria de la NLD, la líder del partido Aung San Suu Kyi ya convertida en consejera estatal ha iniciado las conversaciones dentro del marco de Comité conjunto de monitorización junto con los representantes del Tatmadaw y de los firmantes del acuerdo. Aun no ha trascendido ningún plan detallado sobre la forma en la que la NLD va a afrontar el desafío que tiene ante sí, lo único que ha mencionado Aung San Suu Kyi es la posibilidad de la convocatoria de una conferencia de paz del mismo estilo que la mantenida en Panglong en el año 1947, con la intención añadida de incluir a los grupos étnicos armados que no firmaron el acuerdo nacional de alto el fuego. Aunque todavía queda mucho camino por recorrer, el acuerdo y la existencia de un cauce político estable constituyen elementos básicos para futuras negociaciones.

Las elecciones de 2015 y los desafíos del nuevo Gobierno

El cambio más importante y esperado dentro del proceso de reformas iniciado en 2003 es la llegada al poder de la NLD tras las elecciones presidenciales de noviembre de 2015. Una de las incógnitas que sobrevolaba durante todo el proceso era si el Tatmadaw iba a permitir elecciones libres y, sobre todo, si llegado el caso iba a permitir el traspaso del poder ante una victoria de la NLD que ya se daba por hecho. A pesar del precedente de 1990 y del resultado, se ha llevado a cabo un proceso de transferencia pacífica del poder. Las urnas han permitido que la NLD nombre al presidente y al segundo vicepresidente. Hay que tener en cuenta que la Constitución, como se ha señalado, impide que Aung San Suu Kyi sea presidenta lo que ha obligado a la NLD a elegir a un candidato nominal actuando Suu Kyi por encima del mismo, tal y como prometió antes de las elecciones. El candidato a presidente ha recaído en la

²⁵ Las siglas de los grupos son: KNPP - (Karenni National Progressive Party), NDAA - (National Democratic Alliance Army), NMSP - (New Mon State Party), SSPP - (Shan State Progress Party), UWSA - (United Wa State Army), NSCN-K - (National Socialist Council of Nagaland), AA - (Arakan Army), KIA - (Kachin Independence Army), MNDAA - (Myanmar National Democratic Alliance Army) y el TNLA - (Ta'ang National Liberation Army).

persona de U Htin Kyaw, político próximo a Suu Kyi mientras que ésta ha sido nombrada consejera de Estado y ministra de Asuntos Exteriores y de la Oficina Presidencial. Junto a ellos, un vicepresidente primero nombrado por el Tatmadaw (teniente general Myint Shwe) y un vicepresidente segundo de la NLD y de la etnia Chin (Henry Van Thio) forman la cabeza gubernamental del nuevo Ejecutivo de Myanmar. Una de las primeras iniciativas ha sido la de crear un gobierno inclusivo en el que participan militares en sus ministerios constitucionalmente reservados, políticos del derrotado USDP y líderes étnicos como el ministro de Asuntos Étnicos, Nai Thet Lwin, de la etnia Mon.

A pesar de movimientos significativos como el hecho de reducir el número de ministerios y de personal, y la planificación de la estrategia legal para iniciar la salida de presos de las cárceles, lo cierto es que el nuevo gobierno se enfrenta a una serie de retos y desafíos cuya solución no parece factible a corto plazo.

Hay dos asuntos clave para el nuevo gobierno que van a marcar esta legislatura: la resolución del conflicto armado y la ampliación de la capacidad del Estado para dar un servicio efectivo a los ciudadanos. Alcanzar la paz va a ser uno de los asuntos más decisivos de los próximos 5 años, un requisito básico para detener las recurrentes violaciones de derechos humanos, detener el cultivo y el tráfico de narcóticos y acabar con el drama de los desplazamientos internos. Además, el desarrollo económico del país depende de la existencia de seguridad para las personas, para las empresas y para las inversiones. Gran parte de los recursos naturales del país se encuentran en zonas en disputa afectadas por el conflicto y para desarrollar todas las potencialidades económicas es necesario el cese de los combates en estas zonas. Estas áreas han presenciado la lucha entre el Tatmadaw y los grupos étnicos armados por hacerse con el control de minas y depósitos minerales como medio para financiar las necesidades bélicas. Además, la existencia de combates armados genera procesos de expolio de la riqueza a manos de contrabandistas y de uso de trabajo forzado de la población local.

El otro asunto que va a marcar la agenda del gobierno va a ser la gobernanza del Estado. Myanmar ha mantenido indicadores socio-económicos muy por debajo de sus capacidades reales. Uno de los retos será el establecimiento de planes de buena gobernanza para mejorar los niveles educativos de la población, así como su acceso a los servicios sanitarios, poner freno a la corrupción y adoptar regulaciones en el ámbito

fiscal, laboral, del sector financiero y de las inversiones extranjeras. La eficacia en la prestación de servicios a la población es una de las tareas pendientes del Estado que pasará necesariamente por la formación de un grupo de funcionarios civiles cuyo esquema se aleje del funcionariado atrapado en redes clientelares, nombrado por autoridades militares, sin capacidad de innovación o de cambio en las políticas a adoptar.

Otro elemento a tener en cuenta para el gobierno es la existencia de violencia entre comunidades que se ha hecho patente en el Estado de Rakáin entre grupos budistas y musulmanes y que ha provocado la crisis de los rohingya²⁶. El nuevo ministro de Asuntos Religiosos Aung Ko, proveniente del USDP provocó una controversia al visitar en un templo budista de Yangon al monje U Wirathu y a otros representantes de Ma Ba Tha, grupo budista nacionalista acusado de agitar sentimientos anti-islámico y al sugerir que los musulmanes no eran ciudadanos plenos de Myanmar. La gestión de este asunto va a tener que ser manejada con un cuidado especial por el gobierno por las repercusiones que pueda generar en el ámbito interno y también en el internacional.

Conclusión

Tras el intento fallido de la década de los 90, el Tatmadaw ha conseguido esta segunda vez realizar un proceso de apertura política y económica una vez que las circunstancias que hicieron saltar los resortes militares van desapareciendo con el paso del tiempo. En estos últimos 12 años este proceso ha modificado el panorama político y económico de forma notable, siendo la transferencia pacífica del poder uno de los elementos más sobresalientes.

No obstante, el proceso tampoco debe engañar puesto que la cesión del poder no ha sido incondicional, sino que el sistema y sus reglas de juego han sido establecidos por el Tatmadaw, que se ha reservado una serie de prerrogativas que hacen que su participación sea indispensable en los asuntos más importantes entre los cuales se encuentra la posible reforma de la Constitución. Esta Constitución no puede ser

²⁶ IZQUIERDO ALBERCA, Josefa, La exclusión de los rohinyás de Birmania: un nuevo desafío para un nuevo gobierno. IEEE. DA 26/2016.

reformada sin el consentimiento del Tatmadaw, poniendo un candado efectivo a una posible liberalización total del sistema.

En cuanto al gobierno civil su misión no va a ser nada sencilla teniendo en cuenta la gigantesca tarea que tiene por delante tras la desafortunada gestión que la Junta militar ha llevado a cabo en las últimas décadas. Un proceso de paz que se augura largo y complejo y una reforma casi total del Estado son desafíos que no podrán ser resueltos a corto o medio plazo y todo esto deberá ser pilotado esquivando la oposición que los representantes del Tatmadaw planteen en las Cámaras legislativas y bajo la estricta supervisión del estamento militar integrado firmemente en el gobierno y en las estructuras del Estado. La ayuda que la comunidad internacional pueda ofrecer será básica para la consecución de la paz y la mejora del nivel de vida de los ciudadanos de Myanmar con el fin de evitar una reversión en el proceso.

i

*Borja Llandres Cuesta**
Abogado

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.