

MEMORANDO OPEX N° 60 / 2007

DE: JUAN MANUEL LÓPEZ NADAL, Diplomático y Miembro del Panel de Expertos Opex.

PARA: OPEX

ASUNTO: BIRMANIA¹: ¿QUÉ POLÍTICA PARA ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA?

www.falternativas.org



Director: Nicolás Sartorius

Subdirector: Vicente Palacio

Coordinadores de Área: Ignacio Molina (Unión Europea); Ángeles Sánchez (América Latina); Mario Esteban (Asia-Pacífico); Rafael Bustos (Magreb-Oriente Medio); Manuel de la Rocha Vázquez (África Subsahariana); Vicente Palacio (Relaciones Transatlánticas); Borja Lasheras (Seguridad y Defensa); Katty Cascante (Cooperación al desarrollo)

¹ En 1989 la Junta Militar (SLORC) decretó el cambio de nombre del país, al que pasó a denominar "Myanmar". El autor utiliza siempre la denominación de Birmania, y recomienda el uso de la misma.

CONTEXTO

La difusión por todos los medios de comunicación del mundo de las espectaculares manifestaciones populares contra la dictadura militar birmana y la sangrienta represión de las mismas puso a Birmania en el centro de atención mundial y dejó en evidencia la existencia de un conflicto entre una población sojuzgada y una de las más antiguas y feroces dictaduras del mundo.

En 1962 un golpe de Estado llevó al poder al Ejército, liderado por el general Ne Win, quien gobernó el país con mano de hierro entre 1962 y 1988. Es este periodo impuso un "socialismo a la birmana", que aisló al país del resto del mundo y lo empobreció considerablemente. En 1988 una insurrección popular, liderada por Aung San Suu Kyi y su partido, la Liga Nacional para la Democracia (NLD) logró derrocar a Ne Win. Sin embargo, apenas dos meses después un nuevo golpe llevó al poder a otra junta militar.

La Junta convocó elecciones en mayo de 1990, que se saldaron con una aplastante victoria de la NLD (80% de los escaños). Los generales se negaron a reconocer el resultado y a convocar el Parlamento elegido, instaurando una férrea dictadura que hoy continúa asolando al país y generando inestabilidad en Asia.

A mediados de agosto los generales – cuya incompetencia económica es notoria – cometieron el error de decretar un aumento brutal de los precios de los carburantes al consumo público. Esta fue la mecha que encendió la protesta, iniciada en Rangún el 21 de agosto, bajo el liderazgo de una nueva generación opositora ("Generación 88"), inspiradas en el movimiento popular de dicho año.

Tras la humillación infligida por los soldados a los monjes budistas en la ciudad monástica de Pakkoku (5 de septiembre), el clero budista asumió el liderazgo de la protesta, que adquirió tintes cada vez más políticos.

Las manifestaciones fueron en aumento en Rangún, Mandalay y otras ciudades. El 26 de septiembre los soldados, la policía y los paramilitares del régimen iniciaron su brutal represión, cuyo saldo real se desconoce.

Se habla de más de un centenar de muertos, entre 6.000 y 10.000 detenidos – muchos de ellos asesinados, torturados o "desaparecidos". La situación en materia de derechos humanos y asistencia humanitaria se hace cada día más dramática.

- **La reacción internacional**

El horror puesto de manifiesto a la vista de todo el mundo ha obligado a reaccionar a la comunidad internacional. Los principales protectores internacionales de la dictadura birmana – China, India, Rusia y sus socios de la ASEAN han empezado a ceder ante la presión combinada de Estados Unidos, la Unión Europea y otros actores. Japón, Australia, Canadá y otros países han reforzado sus medidas contra la dictadura birmana, del mismo modo que lo han hecho los Estados Unidos y la UE, con el endurecimiento de sus respectivos bloques de sanciones.

Gracias a esas presiones se ha iniciado una acción mediadora del representante especial del SGNU para Birmania, Ibrahim Gambari y la Junta ha accedido a permitir la entrada en el país del Relator Especial para Birmania del Consejo de Derechos Humanos de las NN.UU, el profesor Pinheiro.

En la última sesión del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, celebrada el pasado día 15 de octubre, la UE acordó incrementar las actuales sanciones contra el régimen birmano, ampliándolas a las exportaciones e importaciones de maderas, piedras preciosas y minerales. Se acordó mantener el nivel de presión, aumentándolo en caso de que la situación empeore y ofreciendo su flexibilización si la Junta aceptase iniciar de verdad un proceso de paz, reconciliación y democracia en el país.

CÓMO IMPULSAR UNA TRANSICIÓN: ELEMENTOS INTERNOS E INTERNACIONALES

Los últimos acontecimientos han demostrado que la situación birmana es insostenible, y que toda pretensión de volver al "statu quo ante" sería tan inaceptable como inviable. Una transición política es, por tanto, indispensable. Lamentablemente, la inexistencia de una oposición organizada –al haber sido diezmada tras cuatro décadas de represión – y el carácter multiétnico del país, dificultan mucho que, en el supuesto de un colapso del régimen, pueda surgir una alternativa política sólida y estable.

De ahí que el Ejército birmano –depurado en lo posible de sus elementos más sanguinarios – sea un interlocutor político inevitable en el proceso, del mismo modo que lo debe ser la oposición democrática birmana liderada por Aung San Suu Kyi y las organizaciones representativas de las minorías étnicas.

El clero budista organizado en la "Sangha", perfectamente integrado en el tejido social del país, podría jugar un papel de mediación extremadamente importante, al modo de lo que hizo la Iglesia católica polaca en el período de transición de dicho país en los años ochenta.

Si la articulación de un mecanismo de diálogo no excluyente en el plano interno es fundamental, no menos importancia tiene la estructuración de un marco internacional que patrocine y facilite el proceso, y en el que participen los principales actores regionales y mundiales, cuyas posturas e intereses son diversos.

El papel de las Naciones Unidas, en cuyo seno deben diseñarse los contornos del imprescindible consenso, será fundamental. También lo será el de la ASEAN, como organización de integración regional de la que forma parte Birmania desde 1997.

La experiencia de las décadas anteriores demuestra que tanto las sanciones adoptadas en diversos grados por Estados Unidos y la UE como las políticas blandas del llamado "compromiso constructivo" patrocinado por la ASEAN han fracasado hasta ahora. Las primeras porque el régimen ha logrado –con el apoyo de China, India, Rusia y hasta cierto punto de la propia ASEAN – romper el aislamiento internacional indispensable para que las sanciones fuesen eficaces; las segundas porque el régimen militar, cuyo único objetivo político ha sido la conservación monopolística del poder, ha desoído sistemáticamente todas las propuestas más o menos edulcoradas que se le han dirigido.

Ni Estados Unidos ni menos aún la UE tienen capacidad de influencia para lograr por sí mismos, ni siquiera sumando sus fuerzas, un cambio sustancial de la situación. La intervención de las potencias asiáticas es determinante. De ahí que la estrategia más inteligente, ya puesta en marcha en las últimas semanas, combine

los mensajes directos a la Junta (endurecimiento de sanciones), con las presiones indirectas sobre estos actores clave.

Japón ha endurecido su política birmana, cancelando una importante partida de su ayuda a dicho país, en gran medida a consecuencia de la muerte de uno de sus nacionales, un fotógrafo, asesinado durante la represión de las protestas.

Los países de la ASEAN – especialmente Tailandia, Singapur y Malasia, por este orden – tienen importantes intereses económicos en Birmania. Tailandia tiene además una larga frontera, y acoge ya a cerca de 300.000 refugiados y de 2.000.000 de inmigrantes ilegales birmanos. La inestabilidad en Birmania amenaza con proyectarse – de hecho lo está haciendo ya – sobre Tailandia: Bangkok y las demás capitales ASEAN deberían ser sensibles a estos riesgos.

Además, en el caso de la ASEAN, un argumento fundamental es que el mantenimiento del statu quo en Birmania dañaría gravemente la credibilidad de la propia organización, en busca de su consolidación y reforzamiento con la adopción de una nueva Carta – que incluye importantes iniciativas sobre derechos humanos – en la Cumbre que se celebrará en Singapur, a mediados de noviembre.

China es el principal protector internacional de la Junta birmana. Pese a sus reticencias Pekín sería probablemente sensible a dos argumentos: en primer lugar la persistencia de la situación en Birmania amenaza seriamente con desestabilizar la región y afectar a la propia China, especialmente a sus regiones fronterizas con Birmania, con escenarios de desplazamientos masivos de refugiados y emigrantes económicos, proliferación de epidemias, tráfico de personas, armas y narcóticos.

Además, y a menos de un año vista de la celebración de los Juegos Olímpicos de Pekín, la asociación de la represión birmana con la imagen de China a escala mundial - ya bastante deteriorada con precedentes como el de Darfur - se vería muy afectada.

Un mensaje importante que habría que trasladar a China sería, además de los ya citados, que un cambio político en Birmania no sería utilizado por otras potencias – y especialmente por Estados Unidos – para obtener ventajas geoestratégicas a costa de los intereses chinos.

Los intereses de la India son tanto geoestratégicos –intentar contrapesar la influencia hegemónica de China – como económicos –beneficiarse, como China y Tailandia, de los recursos energéticos del país vecino. Pero Nueva Delhi –que aspira a obtener un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de las NN.UU – debe ser consciente de que su pregonada (y justa) pretensión de ser reconocida como la mayor democracia del mundo es incompatible con el que se le perciba como protectora de un régimen abominable.

Rusia tiene intereses económicos y militares en Birmania – es el principal facilitador del incipiente programa nuclear birmano; pero Moscú no pondría obstáculos al cambio si China flexibilizase su propia postura.

RECOMENDACIONES

A) PARA ESPAÑA

Hasta ahora España:

- Ha apoyado todas las iniciativas de la UE respecto a Birmania, comenzando por la Posición Común de 1996, en la que se impusieron medidas y sanciones parciales.
- Ha reaccionado con solidaridad y firmeza a través de una declaración institucional del Congreso de los Diputados (3 de octubre) y de a contestación en sede parlamentaria del Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación a una pregunta del Grupo Parlamentario Socialista (4 de octubre).
- Ha respaldado las medidas adoptadas por la UE y anunciadas en las conclusiones del CAGRE del 15 de octubre.

Con vistas al futuro inmediato, España debe:

- Seguir apoyando la acción de la UE, situándose al frente de los países más exigentes, en coherencia con nuestros valores democráticos y con la voluntad del Gobierno de aumentar nuestra presencia y nuestra influencia en Asia.
- Respalda con firmeza los planteamientos de la UE en nuestros contactos bilaterales con las principales potencias asiáticas y los países ASEAN y pedir a estos interlocutores que hagan uso de su influencia para favorecer el cambio político en Birmania.

A más largo plazo, y si Birmania se democratiza, España debería considerar la apertura de una Embajada en Rangún, para aumentar nuestras relaciones con un país que debe ser un actor importante en la ASEAN y en el conjunto asiático, y cuyos recursos naturales –incluyendo los energéticos – pueden abrir oportunidades interesantes para nuestras empresas.

B) PARA LA UNIÓN EUROPEA

- La UE debe continuar ejerciendo todas las iniciativas a su alcance para estimular la transición democrática en Birmania en línea con los criterios apuntados.
- Como medidas a corto plazo la UE debe considerar endurecer o flexibilizar el actual régimen de medidas y sanciones en función de cuál sea el comportamiento del régimen birmano.
- De manera inmediata la UE debe dar prioridad a los capítulos de derechos humanos y asistencia humanitaria. En el primero la UE debe seguir exigiendo el acceso a Birmania del Relator Especial del CDH para Birmania, Sr. Pinheiro; en el segundo ámbito, y en colaboración con las entidades de Naciones Unidas, la UE y sus Estados miembros deberían coordinar el envío

urgente de asistencia humanitaria. Dicha asistencia se llevaría a cabo a través de las agencias de las NN.UU, de la Cruz Roja Internacional y de las ONGs internacionales.

- En el frente diplomático la UE debe mantener la excelente coordinación sobre Birmania ya establecida con Estados Unidos y concertar con Washington nuestra estrategia común de presión en las Naciones Unidas y ante los interlocutores privilegiados del régimen birmano (China, India, Rusia, ASEAN). Una coordinación con Japón, Australia, Nueva Zelanda, Canadá y otros actores sería también conveniente.

- A más largo plazo la UE debe estar preparada para prestar asistencia al gobierno democrático que surgiese del proceso birmano en las labores de reconstrucción del país. Una mediación europea importante debería tener lugar, incluso desde ya mismo, entre la oposición democrática birmana y las organizaciones de las minorías étnicas para la futura institucionalización del país. En este sentido el modelo autonómico español, entre otros, podría servir como punto de referencia.

Memorandos Opex publicados

- 1/2006. **Una estrategia española para la Bolivia de Evo Morales.** José Manuel García de la Cruz
- 2/2006. **Cómo gestionar la crisis nuclear de Irán.** Luciano Zaccara
- 3/2006. **Posición de España tras la victoria de Hamás en Palestina.** Ignacio Álvarez-Ossorio
- 4/2006. **Reforzar las relaciones con Japón.** Mario Esteban
- 5/2006. **Las relaciones euro-mediterráneas tras la Cumbre de Barcelona.** Jesús A. Núñez Villaverde
- 6/2006. **Las relaciones hispano-polacas tras las elecciones de 2005.** David Chico
- 7/2006. **Cómo incrementar la inversión china en España.** Ana María Goy Yamamoto
- 8/2006. **Diez años de Helms-Burton: recomendaciones para la UE y para España.** Joaquín Roy
- 9/2006. **Riesgos y oportunidades de las próximas elecciones presidenciales en Perú.** Ángeles Sánchez Díez
- 10/2006. **Kazajstán: una puerta abierta para España en Asia central.** Nicolás de Pedro
- 11/2006. **El tratado constitucional europeo tras un año de reflexión: desenlaces posibles, probables y deseables para España y la UE.** Anna Herranz y Laia Mestres
- 12/2006. **España ante las nuevas fronteras de Israel.** Ignacio Álvarez-Ossorio
- 13/2006. **La política exterior de López Obrador: escenarios para España.** Ciro Murayama Rendón
- 14/2006. **El conflicto del calzado con China: opciones para España.** Leila Fernández-Stembridge
- 15/2006. **¿Qué hacer con la frontera Marruecos-Argelia? De corredor migratorio a posible espacio de desarrollo.** Rafael Bustos
- 16/2006. **Más allá de la inmigración ilegal: España ante la conferencia euro-africana de Rabat.** Nicolás Pérez Sola
- 17/2006. **La regionalización del Nordeste Asiático: opciones para la UE.** Mario Esteban
- 18/2006. **La crisis de Líbano: ¿Qué puede hacer España?** Ignacio Álvarez-Ossorio Alvaríño
- 19/2006. **Ámbitos de actuación política de España en Ecuador ante las próximas elecciones.** Ignacio Martínez Latorre
- 20/2006. **Propuestas de acción diplomática española tras la crisis de Líbano.** Ignacio Álvarez-Ossorio Alvaríño
- 21/2006. **El español en Brasil: posibilidades de expansión.** David Matesanz Gómez
- 22/2006. **¿Qué hacer con Egipto tras las elecciones de 2005?** Natalia Sancha
- 23/2006. **Cómo abordar la crisis nuclear de Corea del Norte.** Eunsook Yang
- 24/2006. **Cómo España y la Unión Europea pueden contribuir a la formación de un Magreb unido.** Martín Ortega Carcelen
- 25/2006. **Afganistán: ¿Qué hacer?** J. Enrique de Ayala Marín
- 26/2006. **La expansión china en Latinoamérica: opciones para España.** Julio Arias
- 27/2006. **¿Qué debe hacer la UE ante el acuerdo nuclear entre India y EEUU?** Antía Mato Bouzas
- 28/2007. **La convocatoria en Madrid de los "Amigos de la Constitución Europea"** Antonio López Castillo e Ignacio Molina
- 29/2007. **Vías de acción para el gobierno español tras la victoria del FSLN en las elecciones de Nicaragua.** Salvador Martí Puig
- 30/2007. **Cómo optimizar la relación de España con Corea del Sur.** Alfonso Ojeda
- 31/2007. **Aportaciones de España y la UE tras la XXXII Cumbre de MERCOSUR.** Ángeles Sánchez Díez
- 32/2007. **¿Qué puede hacer España ante la propuesta marroquí de autonomía para el Sáhara Occidental?** Rafael Bustos
- 33/2007. **Vías de acción de España ante la penetración internacional en Guinea Ecuatorial.** Mario Esteban
- 34/2007. **El futuro estatus de Kosovo desde una perspectiva europea y española.** Ruth Ferrero Turrión
- 35/2007. **La normalización diplomática y militar de Japón: una perspectiva europea y española.** Lluç López i Vidal
- 36/2007. **Líneas de actuación de España ante la proliferación del "feminicidio" en Guatemala.** María Jesús Vitón
- 37/2007. **Escenarios y opciones para España ante las elecciones legislativas de 2007 en Marruecos.** Thierry Desrues
- 38/2007. **España y la UE frente al islamismo en Indonesia.** Javier Gil
- 39/2007. **El agravamiento del conflicto en Somalia: propuestas de acción para España.** Lucía Navarro
- 40/2007. **Propuestas para la UE en el diálogo sobre derechos humanos con China.** Mario Esteban
- 41/2007. **Crisis política en Nigeria tras las elecciones: propuestas para España.** Lucía Navarro
- 42/2007. **Propuestas para el acuerdo de asociación entre el Mercado Común Centroamericano y la UE.** Carlos Galián
- 43/2007. **Vías para la estabilización del Líbano: la contribución española.** Héctor Cebolla
- 44/2007. **Transparencia como elemento clave de eficacia en la cooperación al desarrollo en España.** Laura Alcalde Zugaza y José M^a Larrú
- 45/2007. **Escudo antimisiles: implicaciones para la UE y para España.** Antonio Ortiz
- 46/2007. **¿Qué postura debe mantener España en Mauritania tras las elecciones presidenciales?** Raquel Ojeda García
- 47/2007. **La Cumbre del G8 de Heiligendamm: reiterando promesas incumplidas para África.** Lourdes Benavides

- 48/2007. **El compromiso de la cooperación española con las mujeres africanas: de Maputo a Niamey.** Lourdes Benavides
- 49/2007. **Seguridad y gobernabilidad en la República Democrática del Congo tras las elecciones: propuestas de acción.** Dr. Tshimpanga Matala Kabangu
- 50/2007. **Los canjes de deuda por educación y la lucha contra la pobreza en Iberoamérica.** Pilar Lara
- 51/2007. **Por qué es buena idea un libro escolar común de historia para Europa y cómo apoyar su cristalización desde España.** Ángel Rivero Rodríguez
- 52/2007. **Hacia una apuesta efectiva por la división del trabajo: la cooperación española en su contexto europeo.** Nils-Sjard Schulz
- 53/2007. **La nueva estrategia para Asia Central: desafíos y oportunidades para la UE y España.** Nicolás de Pedro y Nargis Kassenova
- 54/2007. **¿Cómo deberían actuar la Unión Europea y España ante la actual situación política en Pakistán?** Antía Bouzas
- 55/2007. **La resolución del conflicto de Costa de Marfil tras el acuerdo de paz de marzo de 2007.** Juan Álvarez Cobelas
- 56/2007. **El servicio exterior español hacia Asia-Pacífico en perspectiva comparada.** Mario Esteban
- 57/2007. **¿Hacia dónde va Egipto? Recomendaciones para España y la UE.** Natalia Sancha
- 58/2007. **El Banco del Sur: oportunidades y futuro.** José Manuel García de la Cruz
- 59/2007. **La aventura de la emigración en Senegal: impacto sobre las relaciones bilaterales con España.** Carlos Oya
- 60/2007. **Birmania: ¿Qué política para España y la Unión Europea?** Juan Manuel López Nadal