

Myanmar: a conflict with a difficult solution

Abstract:

This article presents the Burmese conflict from its beginnings after the period of British occupation to the present day. Currently, Myanmar lives under a military regime in the wake of the February 2021 coup that keeps the last democratic government imprisoned and the population divided without a feeling of national unity. The document analyzes the Burmese case and promotes lines of action to help resolve it. For this, the backcasting method supported by a documentary review in open sources has been used. The results indicate that the peace process in Myanmar is still far from finishing and will require the intervention of relevant actors such as ASEAN and the UN, together with powers at the level of the United States, to help channel this process using instruments such as diplomacy and sanctions. economy to the regime. In conclusion, Myanmar urgently requires the implementation of a democratic process that meets the will of the people, although counting on the military as part of future governments.

Keywords:

Myanmar, Military Junta, Tatmadaw, National Unity Government, ASEAN.

Cómo citar este documento:

CEBRIÁN GÓMEZ, David. *Myanmar: un conflicto de difícil resolución*. Documento de Opinión IEEE 92/2022.

https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO92_2022_DAVCEB_Myanmar.pdf y/o [enlace bie](#)³ (consultado día/mes/año)

Introducción

El conflicto birmano empezó a fraguarse durante el periodo colonial británico (1825-1948) a raíz de las políticas expansionistas de Gran Bretaña y la entrada en el país de mano de obra musulmana procedente de la India. Los desequilibrios poblacionales alteraron el orden y la concordia entre los pueblos y aumentaron las disputas entre las etnias y el Gobierno central hasta que, en 1962, el golpe de Estado perpetrado por el Ejército nacional o Tatmadaw impuso un régimen militar que generó el caldo de cultivo perfecto para el actual conflicto.

La resistencia ciudadana al Gobierno castrense fue firme y dio lugar a la formación de grupos armados dispuestos a enfrentarse al Tatmadaw. Estas formaciones aspiraban a luchar por la independencia en defensa de sus derechos y su patrimonio cultural. Por su parte, el régimen militar, dirigido por la Junta Militar o simplemente la Junta, trató de someter estas insurgencias a fin de mantener la unidad nacional bajo unos símbolos no reconocidos por toda la sociedad birmana: el idioma birmano, la religión budista y el socialismo.

Mientras tanto, la dictadura militar continúa viva bajo unas condiciones de violencia difíciles de soportar. La estrategia de evitar la fragmentación del país sirvió a la Junta de excusa para permanecer en el poder y controlar así sus instrumentos, especialmente el militar a través del Tatmadaw y el económico mediante la corrupción institucional.

En consecuencia, organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), junto a países como Estados Unidos, han manifestado su descontento mientras buscan soluciones para estabilizar la región. Por su parte, China y Rusia mantienen su apoyo al régimen y bloquean cualquier medida que perjudique sus intereses, principalmente económicos, como la venta de armas o la adquisición de recursos naturales.

Como solución al conflicto, la ASEAN, apoyada por la comunidad internacional, debe abrir vías de negociación que implementen procesos democráticos entre la ciudadanía mientras se mantienen las sanciones económicas y el aislamiento internacional y se fomenta una reestructuración del Tatmadaw dirigida a convertirlo en un ejército a disposición de la sociedad birmana.

Hitos desencadenantes

Todo comenzó con la ocupación británica. Hasta entonces, la región gozaba de paz y prosperidad. Sin embargo, la llegada del ejército anglosajón a Rakhine¹ cambió el perfil de Myanmar, anterior Birmania²: trabajadores procedentes de la India musulmana llegaron para explotar los recursos naturales y agrícolas, alterando el equilibrio étnico-religioso y despertando sentimientos de rechazo entre nativos y extranjeros³.

Por otro lado, Gran Bretaña reclutó a población local para su ejército colonial, con el que controlaba a la ciudadanía: «La mayoría birmana vio al ejército como un instrumento para facilitar su opresión a manos de las minorías étnicas, particularmente cuando, en 1925, los británicos adoptaron formalmente una política de reclutar solo *chins*, *kachins* y *karens*»⁴.

Años después, llegaría la Segunda Guerra Mundial, donde japoneses y británicos lucharían por dominar un país castigado por el hambre y la pobreza. La población birmana se vio envuelta en una guerra que aumentaba la distancia entre musulmanes y budistas⁵, dejando el país aún más fragmentado⁶.

Tras años de dominio y ocupación, Myanmar se acercaba a su independencia de Gran Bretaña, conseguida finalmente en 1948. El Acuerdo de Panglong⁷ suponía la culminación de un hito que daba a Myanmar el gobierno pleno del país⁸. El general Aung

¹ Región costera situada al oeste del país.

² El cambio de denominación se produjo en 1989 a raíz del interés de la Junta Militar por romper con su pasado colonial. La Junta argumentó que Myanmar es un término más inclusivo que identifica a todas las etnias del país, si bien esta denominación no fue aceptada por algunas naciones al tratarse de un Gobierno ilegítimo. Desde 2011, el nombre oficial del país es «República de la Unión de Myanmar» (MORENO, Patricia. «¿Por qué Birmania se llama ahora Myanmar?», *El Orden Mundial*. 12 de febrero 2021. Disponible en: <https://elordenmundial.com/por-que-birmania-se-llama-myanmar/> [consulta: 14/4/2022]).

³ CRISIS GROUP ASIA. *A new dimension of violence in Myanmar's Rakhine State* (informe del International Crisis Group). 2019, p. 4.

⁴ WALTON, Matthew J. «Ethnicity, Conflict, and History in Burma: The Myths of Panglong», *Asian Survey*, vol. 48, n.º 6. 2008, pp. 889-910.

⁵ La tensión entre ambas comunidades creció debido a que los musulmanes y algunas minorías étnicas lucharon del lado británico, mientras que la mayoría bamar permaneció del lado japonés casi hasta el final de la guerra.

⁶ CRISIS GROUP ASIA. *Op. cit.*, p. 4.

⁷ Firmado el 12 de febrero de 1947, dio paso a la primera constitución nacional que reconocía a Myanmar como Estado federal descentralizado y en el que los pueblos firmantes (etnias *kachin*, *shan* y *chin*) tendrían derecho de autodeterminación, si así lo reclamaban.

⁸ HIDALGO GARCÍA, María del Mar. «Los conflictos étnicos de Myanmar: Kachin», *Panorama geopolítico de los conflictos 2013* (1.ª ed.). IEEE, Ministerio de Defensa, Madrid, 2014, pp. 361-390.

San fue el artífice de aquel proceso. Para desgracia del pueblo birmano, Aung San fue asesinado en 1947 y el acuerdo quedó en una promesa incumplida⁹.

Le sucedió el activista U Nu, quien gobernó Myanmar entre 1948 y 1962 y trató de mantener la unidad nacional según la religión budista, a pesar de las evidentes diferencias étnico-culturales de la población birmana, lo que encendió a ciertos grupos radicales que se negaban a renunciar a su derecho de secesión¹⁰. En 1961 se firmó el alto el fuego una vez que el Ejército nacional consiguió, al menos momentáneamente, controlar la insurgencia¹¹.

Los reiterados intentos de independencia de las regiones¹², unidos al temor del general Ne Win a la fragmentación del país, condujeron al golpe de Estado de 1962¹³, que puso fin a cualquier esperanza de autodeterminación local¹⁴, derogó la constitución de 1947, supuso la nacionalización de la mayoría de las empresas privadas y condenó a sus ciudadanos al aislamiento y el empobrecimiento progresivo¹⁵. Este acontecimiento representa el origen del conflicto en Myanmar, que, lejos de resolverse, se ha agravado¹⁶.

Desde entonces, el régimen militar ha rechazado las ideas de autonomía y federalismo bajo la premisa de formar un Estado unitario dominado por la comunidad bamar. Mientras el Tatmadaw sigue envuelto en luchas con grupos insurgentes que insisten en su derecho a la independencia¹⁷. Los choques entre dictadura y democracia han sido la tónica general del conflicto, contrarrestando los sentimientos de identidad nacional: «La

⁹ MARCIEL, Scot. «Myanmar probably needs a military... just not the one it has», *The Journal of Indo-Pacific Affairs*, vol. 4, n.º 6. 2021, pp. 1-10.

¹⁰ Como el Ejército para la Independencia de Kachin (KIA) (HIDALGO GARCÍA, María del Mar. *Op. cit.*, p. 367).

¹¹ Este alto el fuego suponía el aislamiento de la etnia *rohinya* mediante un control fronterizo en la región de Rakhine (CRISIS GROUP ASIA. *Myanmar: A new muslim insurgency in Rakhine State* [informe del International Crisis Group]. 2016, p. 3).

¹² Por ejemplo, mediante el Seminario de Rangún, celebrado el 24 de febrero de 1962 en reclamación de lo firmado en el Acuerdo de Panglong.

¹³ Ocurrido el 2 de marzo, estableciendo un régimen militar que imponía un idioma oficial único (birmano) y una forma de gobierno propia (socialismo), mientras se reprimía a las minorías étnicas por la «birmanización» del país y se eliminaba cualquier otro vestigio cultural.

¹⁴ HIDALGO GARCÍA, María del Mar. *Op. cit.*, p. 367.

¹⁵ MARCIEL, Scot. *Op. cit.*, p. 2. CRISIS GROUP ASIA. *Op. cit.*, 2019, p. 5.

¹⁶ IZQUIERDO ALBERCA, María José. «La crisis de los rohinya», *Panorama geopolítico de los conflictos 2018* (1.ª ed.). IEEE, Ministerio de Defensa, Madrid, 2018, pp. 171-207.

¹⁷ MARCIEL, Scot. *Op. cit.*, p. 2.

diversidad y específica identidad de cada uno de los movimientos nacionalistas ofrece una multitud de focos sin que haya un movimiento étnico unificado»¹⁸.

Actores principales

Junta Militar/Tatmadaw

La Junta constituye el Gobierno que ha dirigido el país con firmeza desde el golpe de Estado de 1962. Bajo el pretexto de asegurar la unidad nacional, la Junta ha recurrido a toda clase de artimañas para mantenerse en el poder a pesar de sus constantes derrotas electorales¹⁹. Los militares dejaron claro que «no aceptarían otra cosa que no fuese un sistema político dominado por la comunidad bamar donde ellos desempeñasen un papel principal»²⁰.

Entre tanto, las campañas de limpieza étnica contra los grupos rebeldes continúan. Son constantes los esfuerzos por aislar a estas minorías a las que se aplica la táctica de los «cuatro cortes»²¹. No obstante, la superioridad militar del Tatmadaw no ha sido suficiente para vencer a las milicias²², que han aprovechado el apoyo de la población local y su conocimiento del terreno para sobrevivir.

Un fin más influyente que el de gobernar un país sin síntomas de recuperación ha sido la corrupción. Los escasos impuestos recaudados por los generales fueron derivados, en su mayor parte, hacia el Tatmadaw en detrimento de servicios como la educación o la sanidad²³.

¹⁸ IZQUIERDO ALBERCA, María José. *Op. cit.*, p. 180.

¹⁹ El principal partido opositor defensor de la democracia en Myanmar, la Liga Nacional para la Democracia (LND), obtuvo mayoría absoluta en las elecciones de 1990, 2015 y 2020. Sin embargo, nunca llegó al poder por diferentes motivos: acusaciones de fraude electoral, ausencia de una constitución legítima o porque la que fuera líder del partido, Aung San Suu Kyi, estaba casada con un extranjero, lo que, como establecía la Constitución de 2008, conformaba un impedimento (AMBRÓS, Isidre. «Myanmar, un país que necesita reinventarse», *Política Exterior*. 17 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.politicaexterna.com/myanmar-un-pais-que-necesita-reinventarse/> [consulta: 14/4/2022].

²⁰ MARCIEL, Scot. *Op. cit.*, p. 6.

²¹ Impedir la llegada de comida, dinero, inteligencia y reclutamiento, además de otras medidas que van desde los trabajos forzados hasta la tortura y el asesinato (MARCIEL, Scot. *Op. cit.*, p. 4).

²² Consideradas grupos terroristas por la Junta, que impone duras sanciones a quienes pertenezcan o mantengan contacto con ellas (HARMER, Jerry. «Myanmar promete “aniquilar” a rivales del régimen militar», *The San Diego Union-Tribune*. 27 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.sandiegouniontribune.com/en-espanol/noticias/story/2022-03-27/myanmar-promete-aniquilar-a-rivales-del-regimen-militar> [consulta: 14/4/2022].

²³ Se estima que el Tatmadaw recibe el 40 por ciento del presupuesto nacional, respecto al 1,5 por ciento dedicado a sanidad (MARCIEL, Scot. *Op. cit.*, p. 4).

Gobierno de Unidad Nacional (NUG)

Bajo las siglas de la LND (Liga Nacional para la Democracia), el NUG obtuvo victorias abrumadoras en todas las elecciones en las que participó. Sin embargo, esto no fue condición suficiente para que pudiera gobernar, al ser acusado por la Junta de diferentes cargos de dudosa fiabilidad²⁴. Ello llevó a su presidente y a la consejera de Estado del partido²⁵ a ser arrestados en sus domicilios bajo custodia militar, quedando alejados provisionalmente de la política. Por otro lado, la actitud de la LND dejó mucho que desear entre sus simpatizantes: decepcionó a parte del electorado, que no entendía su actitud ni algunas intervenciones públicas frente a la oportunidad de golpear con firmeza a la Junta. Las promesas sobre sus tres grandes objetivos²⁶ quedaron en nada y las minorías étnicas empezaron a desconfiar ante los guiños políticos al régimen²⁷, que en ocasiones daban la impresión de un acercamiento entre ambas partes, lejos de las intenciones de la sociedad birmana.

El NUG desaprovechó una oportunidad única para ganar apoyo local y legitimidad internacional tras la defensa que Aung San Suu Kyi hizo del Tatmadaw el 10 diciembre de 2019 ante el Tribunal Internacional de la Haya. Allí, negó cualquier limpieza étnica o que los *rohinyas* viviesen bajo amenaza de genocidio, lo que degradó notablemente su imagen internacional²⁸. Aun así, los birmanos siguen confiando en la LND como única alternativa al régimen²⁹. De momento, no es invitado a las reuniones de la ASEAN³⁰, foro

²⁴ Véase la nota 19.

²⁵ Win Myint y Aung San Suu Kyi, respectivamente (LINTNER, Bertil. «Annihilation over compromise for Myanmar's Generals», *Asia Times*. 4 de abril de 2022. Disponible en: <https://asiatimes.com/2022/04/annihilation-over-compromise-for-myanmars-generals/> [consulta: 14/4/2022].

²⁶ La reconciliación nacional y los acuerdos de paz con las minorías étnicas, el desarrollo económico del país y la modificación de la Constitución de 2008 promulgada por la Junta.

²⁷ Por ejemplo, la falta de reconocimiento de las violaciones de los derechos humanos cometidas contra los *rohinyas*, a los que tampoco reconocen la nacionalidad birmana, o el escaso ímpetu por conseguir mayor autonomía para las distintas regiones del país (AMBRÓS, Isidre. *Op. cit.*, 2020).

²⁸ DUNST, Charles. «The Myanmar coup as an ASEAN inflection point», *The Journal of Indo-Pacific Affairs*, vol. 4, n.º 6. 2021, pp. 37-45. SAXENA, Indu. «Myanmar's military coup. Security trouble in southeast Asia». *The Journal of Indo-Pacific Affairs*, vol. 4, n.º 6. 2021, pp. 46-55.

²⁹ AMBRÓS, Isidre. *Op. cit.*, 2020.

³⁰ Organismo intergubernamental con fines económicos y de paz y seguridad regional formado por diez países: Brunéi Darussalam, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam.

donde se han iniciado los primeros esfuerzos para rebajar el conflicto³¹. Parece que sin el apoyo del Tatmadaw, nadie gobernará Myanmar³².

Grupos insurgentes

Se calcula que existen veinte grupos armados repartidos por todo el territorio, especialmente en las zonas fronterizas, que combaten como Fuerzas de Defensa del Pueblo (PDF). A pesar de su escasa coordinación y la falta de una estrategia unificada, son capaces de ejecutar ataques contra el Ejército nacional para desgastarlo. Desde la firma del Acuerdo de Panglong, estos grupos rebeldes no han perdido la esperanza de conseguir la independencia. La respuesta del Tatmadaw mediante acciones violentas contra los activistas que huyen en busca de refugio ha sido igual de contundente³³.

China

Probablemente, el país más interesado en mantener vínculos cercanos al régimen por múltiples razones. Por un lado, el corredor que une la costa birmana con la provincia china de Yunnan permite evitar los peligros del estrecho de Malaca³⁴. Pekín sostiene que acceder libremente al corredor aliviaría considerablemente esta vulnerabilidad estratégica³⁵.

China ve positivamente que Myanmar no sea un país democrático y defiende que la comunidad internacional tampoco debería interferir en sus asuntos internos³⁶. Entre tanto, la relación China-Myanmar se fortalece mediante acuerdos de cooperación³⁷:

³¹ ALJAZEERA. «ASEAN demands immediate cessation of violence in Myanmar». 24 de abril de 2021. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2021/4/24/myanmar-coup-leader-in-jakarta-for-southeast-asian-summit> [consulta: 14/4/2022].

³² AMIN, Pawan y TOURANGBAM, Monish. «Myanmar in the US Indo-Pacific Strategy. Why is China winning and what to do about it?», *The Journal of Indo-Pacific Affairs*, vol. 4, n.º 6. 2021, pp. 20-36.

³³ LINTNER, Bertil. *Op. cit.*

³⁴ Esto supone un ahorro considerable en coste y días de navegación, además de evitar el riesgo de piratería, ataques terroristas y congestión del tráfico marítimo.

³⁵ China cuenta con importantes oleoductos y gaseoductos que cruzan Myanmar y aceleran la llegada de recursos energéticos al sur del país (BYRD, Miemie Winn. «Women on the front lines in Myanmar's fight for Democracy», *The Journal of Indo-Pacific Affairs*, vol. 4, n.º 6. 2021, pp. 11-19).

³⁶ AMIN, Pawan y TOURANGBAM, Monish. *Op. cit.*, p. 20.

³⁷ THIIHA, Amara. «Revisiting the China-Myanmar economic corridor after the coup», *The Diplomat*. 11 de abril de 2022. Disponible en: <https://thediplomat.com/2022/04/revisiting-the-china-myanmar-economic-corridor-after-the-coup/> [consulta: 14/4/2022].

1. La moneda digital china, el *renminbi* digital, llega al mercado birmano y evita la dependencia del dólar estadounidense en las transacciones económicas.
2. El control chino del sector minorista birmano a través de plataformas comerciales electrónicas, tales como Alibaba China, facilita los pagos digitales y la ampliación de la red logística.
3. La transferencia tecnología a Myanmar de la vacuna contra la COVID-19 (Myancopharm®) abre el camino a las empresas farmacéuticas chinas.

Sin embargo, la jugada más desconcertante desde Pekín ha sido apoyar simultáneamente a la Junta y a los grupos insurgentes birmanos: mientras estos últimos reciben supuesto apoyo militar y financiero, China mantiene sus vínculos con el régimen, al que hace depender de ella económica y militarmente³⁸.

Rusia

Rusia se ha convertido en un actor capaz de obtener ganancias en río revuelto. Apoyó al régimen militar tras el golpe de Estado del 1 de febrero de 2021, bloqueando, junto a China, una declaración del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU)³⁹ que condenaba el alzamiento. En marzo del mismo año, el viceministro de Defensa ruso, el general Alexander Fomin, expresó su deseo de reforzar las relaciones de cooperación entre ambos países, cosa que el general Min Aung Hlaing⁴⁰ agradeció profundamente⁴¹.

Sin embargo, el apoyo de Rusia a Myanmar ha sido de todo menos altruista. La exportación de armas a esta región del Sudeste Asiático sigue siendo un negocio rentable para las arcas del Kremlin, actualmente el segundo país del mundo proveedor de armas a Myanmar⁴².

Estados Unidos

³⁸ AMIN, Pawan y TOURANGBAM, Monish. *Op. cit.*, p. 20.

³⁹ Ambos tienen derecho de veto, además de Estados Unidos, el Reino Unido y Francia.

⁴⁰ Jefe supremo de la Junta y el Tatmadaw.

⁴¹ SAXENA, Indu. *Op. cit.*, p. 50.

⁴² Suministra el 15 por ciento del total, después de China (BYRD, Miemie Winn. *Op. cit.*, p. 15).

El pasado 21 de marzo, Antony Blinken, secretario de Estado de Estados Unidos, reconocía oficialmente el genocidio perpetrado en Myanmar contra los *rohinyas*. Afirmó también que, mientras la Junta gobernase el país, «nadie en Myanmar estará a salvo»⁴³. El conflicto birmano no ha pasado desapercibido para Estados Unidos, a pesar del escaso interés mostrado en años anteriores, durante los que el país estuvo más centrado en Afganistán e Irak. Por su parte, el Ejecutivo estadounidense ha impuesto sanciones al régimen militar como respuesta a la violación de los derechos humanos en un intento de promocionar la democracia en Myanmar⁴⁴.

Si algo mueve a Estados Unidos a intervenir allí es minimizar la influencia china en la región asiática como parte de su estrategia indopacífica. La finalidad no es otra que evitar las reivindicaciones del gigante asiático en los mares de China Meridional, y tener a la ASEAN del lado estadounidense contribuiría positivamente a este objetivo⁴⁵.

ASEAN

A pesar de su relevancia y poder mediador en el conflicto, su respuesta ha sido tibia en el mejor de los casos. El motivo reside en las diferentes posturas mantenidas por los países miembros: mientras Tailandia, Camboya, Laos, Vietnam y Filipinas se han desentendido del asunto, Brunéi ha pedido que Myanmar regrese a la senda de la democracia y Malasia, Indonesia y Singapur han expresado su malestar por la violencia contra los civiles, lo que indica que nadie está dispuesto a desafiar al Tatmadaw. Entre tanto, la Junta goza de una legitimidad inmerecida y su líder, Min Aung Hlaing, interviene en algunas reuniones oficiales al tiempo que evita resoluciones del CSNU sobre posibles embargos⁴⁶.

La política de «no injerencia en los asuntos internos»⁴⁷ quizás sea ahora mismo la menos indicada, socava la estabilidad regional y aleja a Estados Unidos de las negociaciones.

⁴³ COLCHEN, Gabrielle. «Estados Unidos reconoció el genocidio de Myanmar contra la comunidad rohinya». France24, 22 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.france24.com/es/asia-pac%C3%ADfico/20220321-estados-unidos-myanmar-genocidio-rohingya> [consulta: 14/4/2022].

⁴⁴ AMIN, Pawan y TOURANGBAM, Monish. *Op. cit.*, p. 22.

La Administración Biden ya ha manifestado su negativa a participar en eventos en los que haya representantes de la Junta (DUNST, Charles. *Op. cit.*, p. 42).

⁴⁵ AMIN, Pawan y TOURANGBAM, Monish. *Op. cit.*, p. 25.

⁴⁶ DUNST, Charles. *Op. cit.*, p. 37.

⁴⁷ Uno de los principios acordados por los miembros de la ASEAN.

El deseo de reducir la dependencia de China obliga a la ASEAN a marcar distancias con la Junta. De lo contrario, corre el riesgo de necesitar al gigante asiático para su desarrollo, único beneficiado del problema⁴⁸.

ONU

La comunidad internacional, en particular Estados Unidos, Australia, el Reino Unido y la Unión Europea (UE) han condenado el golpe de Estado de febrero de 2021 e impuesto sanciones al régimen sin demasiada repercusión. Japón, por su parte, ha retirado las ayudas económicas a Myanmar, mientras que los países occidentales, fieles defensores de los valores democráticos, han tenido poca influencia sobre la Junta⁴⁹.

La alta comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos, Michelle Bachelet, afirmó que la economía birmana se encuentra al borde del colapso y que 14,4 millones de personas tienen carencias de primera necesidad. El papel central de la Junta en la crisis humanitaria ha provocado un llamamiento de la comunidad internacional para evitar los viajes a Myanmar y que el turismo no financie los propósitos del régimen⁵⁰.

Objetivos políticos contrapuestos

Desde su llegada al poder en febrero de 2021, el general Min Aung Hlaing defiende su legitimidad conforme a la Constitución de 2008 para evitar el presunto fraude electoral cometido por la LND en noviembre de 2020⁵¹. Expertos legales niegan estas acusaciones⁵². Por su parte, el NUG reclama que se devuelva el poder al gobierno elegido por la ciudadanía⁵³.

⁴⁸ DUNST, Charles. *Op. cit.*, p. 38.

⁴⁹ SAXENA, Indu. *Op. cit.*, p. 52.

⁵⁰ ROSE, Janessa Jayla. «The problem with postcards from Myanmar», *The Interpreter*. 14 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/problem-postcards-myanmar> [consulta: 14/4/2022].

⁵¹ En concreto, alude al artículo 417 de la Constitución, que concede al presidente derecho a declarar el estado de emergencia en caso de «circunstancias que puedan causar la pérdida de soberanía o desintegración de la solidaridad nacional».

⁵² STRANGIO, Sebastian. «Don't call me Junta: Myanmar's military government warns foreign press», *The Diplomat*. 1 de julio de 2021. Disponible en: <https://thediplomat.com/2021/07/dont-call-me-junta-myanmars-military-government-warns-foreign-press/> [consulta: 14/4/2022].

⁵³ ALJAZEERA. *Op. cit.*, 2021.

Sin embargo, el régimen castrense continúa gobernando sin consolidar su control del país frente al desorden civil y las revueltas. La Junta confiaba en que la población aceptaría con agrado el alzamiento ante la inoperancia del NUG. No contaba con el rechazo social hacia una dictadura militar, opresora durante décadas. Las minorías étnicas no solo reniegan del Gobierno militar, sino que han perdido el miedo a enfrentarse al Tatmadaw⁵⁴.

Estos grupos reclaman alguna forma de gobierno federal que les permita preservar su cultura y tradiciones, a la vista de que la unificación bajo un mismo gobierno parece lejana: «Sus cientos de grupos étnicos nunca han estado unidos por un sentimiento colectivo de identidad nacional»⁵⁵. Entre tanto, la violencia en las calles continúa⁵⁶, promovida por las PDF que hostigan al Tatmadaw y actúan como brazo armado del NUG⁵⁷.

La lucha de intereses de la Junta es evidente: por un lado, necesita a China para revivir su economía y protegerse en los foros internacionales; por otro, pretende reducir su dependencia del gigante asiático, del cual además desconfía⁵⁸. Esto concede a Estados Unidos la posibilidad de maniobrar y devolver a Myanmar a la senda de la democracia, integrándolo en su estrategia indopacífica⁵⁹.

Herramientas de actuación

⁵⁴ AMBRÓS, Isidre. «Myanmar, atrapado entre la pobreza y la violencia», *Política Exterior*. 3 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/myanmar-atrapado-entre-la-pobreza-y-la-violencia/> [consulta: 14/4/2022].

⁵⁵ MARCIEL, Scot. *Op. cit.*, p. 1.

⁵⁶ Según distintas fuentes, tras el golpe de febrero de 2021 más de 13.000 personas fueron encarceladas entre políticos, periodistas, personal sanitario y activistas (COWAN, Carolyn. «Countries that sanctioned Myanmar's Junta are still buying their timber: Report», *Mongabay*. 7 de abril de 2022. Disponible en: <https://news.mongabay.com/2022/04/countries-that-sanctioned-myanmars-junta-are-still-buying-their-timber-report/> [consulta: 14/4/2022]).

Myanmar ostenta el triste récord de haber apresado en 2021 más intelectuales que ningún otro país del mundo (RATCLIFFE, Rebecca. «Myanmar jailed more writers in 2021 than any other country, says rights group», *The Guardian*. 13 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2022/apr/13/myanmar-jailed-more-writers-in-2021-than-any-other-country-says-rights-group> [consulta: 14/4/2022]).

⁵⁷ AMBRÓS, Isidre. *Op. cit.*, 2022.

⁵⁸ Myanmar es consciente de los intereses estratégicos, económicos y energéticos de China, al tiempo que sospecha de la posible financiación que esta ofrece a los grupos rebeldes contra los que combate en todo el país.

⁵⁹ AMIN, Pawan y TOURANGBAM, Monish. *Op. cit.*, p. 33.

Las potencias extranjeras, incluida la UE, reclaman un mayor protagonismo de la ASEAN en la resolución del conflicto. En concreto, a finales de marzo de 2022 un representante de la ASEAN⁶⁰ viajó a Myanmar para promover la implantación de un plan de cinco puntos⁶¹ que reestableciese la paz⁶². El éxito fue parcial, dado que este representante solo pudo reunirse con algunas de las partes⁶³.

A pesar de esto, la enviada especial de la ONU a Myanmar, la Sra. Noeleen Heyzer, emitió una declaración el 1 de abril en la que defendía la importancia de que la ONU y la ASEAN mantuviesen una postura firme para apoyar la voluntad del pueblo, obligando a la ASEAN a ignorar su principio de «no injerencia»⁶⁴ y a cerrar las puertas a la Junta en futuras cumbres por la incomodidad de su presencia⁶⁵. Por su parte, la ONU decidió dejar en su puesto al actual embajador birmano, el Sr. Kyaw Moe Tun, fiel defensor del gobierno democrático que irrita al régimen.

Por otro lado, el temor de la ASEAN a depender de China y el alejamiento de Estados Unidos constituyen una poderosa arma que quizás no cambie las políticas de Myanmar a corto plazo, pero sí hará reflexionar al resto de los países deseosos de que la primera potencia mundial establezca allí acuerdos de cooperación⁶⁶.

Países como Canadá ya han impuesto sanciones económicas al Banco de Comercio Exterior de Myanmar y se esperan más adhesiones a la medida. Congelar los depósitos

⁶⁰ Prak Sokhonn, el ministro de Asuntos Exteriores de Camboya, país que ostenta la presidencia de la ASEAN en 2022.

⁶¹ Los cinco puntos son: 1) cese inmediato de la violencia, 2) diálogo constructivo entre todas las partes, 3) que haya un enviado especial de la ASEAN como mediador entre las partes, 4) que se permita la asistencia humanitaria a través de la ASEAN y 5) que el enviado especial pueda reunirse con todas las partes implicadas (ALJAZEERA. «ASEAN envoy meets Generals in controversial Myanmar visit». 22 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2022/3/22/asean-envoy-meets-generals-in-controversial-myanmar-visit> [consulta: 14/4/2022]).

El general Aung Hlaing dudó de que dicho plan pudiera implantarse en Myanmar.

⁶² LINTNER, Bertil. *Op. cit.*

⁶³ CHEANG, Sopheng. «ASEAN special envoy sees minor progress in Myanmar mission», *The Diplomat*. 23 de marzo de 2022. Disponible en: <https://thediplomat.com/2022/03/asean-special-envoy-sees-minor-progress-in-myanmar-mission/> [consulta: 14/4/2022].

Únicamente pudo reunirse con el jefe de la Junta Min Aung Hlaing, diplomáticos de la ASEAN y de la ONU y otros políticos de escasa relevancia en la resolución. La Junta no autorizó reuniones con el NUG, ni con otros actores por considerarlos «grupos terroristas» (SAXENA, Indu. *Op. cit.*, p. 52).

⁶⁴ LINTNER, Bertil. *Op. cit.*

⁶⁵ AMBRÓS, Isidre. *Op. cit.*, 2022.

⁶⁶ COLCHEN, Gabrielle. *Op. cit.*

vinculados a este banco supondría reducir la financiación anual del Tatmadaw en 2.000 millones de dólares, una de las medidas más efectivas contra el régimen⁶⁷.

Myanmar decidió abrir sus fronteras al turismo a partir del 17 de abril, si bien visitarlo conlleva algunas implicaciones personales⁶⁸ y económicas⁶⁹ que se recomienda evitar⁷⁰. Además, Myanmar llegó a exportar en 2021 madera por valor de 191 millones de dólares, incluso a países que han impuesto sanciones económicas al Gobierno militar. Respetar estas sanciones es una medida eficaz contra los ingresos de la Junta⁷¹.

La ONU⁷² sigue trabajando por la cohesión social y la paz entre los grupos étnicos para contrarrestar la violencia intercomunitaria. Para ello, promueve actividades como eventos deportivos o la creación de asociaciones como el Comité de Desarrollo de la Juventud⁷³, con participación multiétnica⁷⁴.

⁶⁷ COWAN, Carolyn. *Op. cit.*

⁶⁸ Son frecuentes los casos de secuestro y brotes de violencia por todo el país, así como la escasez de alimentos, los apagones energéticos y la falta de atención sanitaria.

⁶⁹ El principal beneficiado será el régimen militar que controla los ingresos por turismo.

⁷⁰ ROSE, Janessa Jayla. *Op. cit.* ROOT, Rebecca. «Tourists urged to avoid Myanmar as Junta prepares to reopen to world», *The Guardian*. 4 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2022/apr/04/everything-is-not-ok-here-tourists-urged-to-avoid-myanmar-as-junta-prepares-to-reopen-to-world> [consulta: 14/4/2022].

⁷¹ Estados Unidos, Canadá, el Reino Unido, Suiza y la Unión Europea tienen impuestas sanciones en los sectores de la silvicultura, la minería, el petróleo y el gas (COWAN, Carolyn. *Op. cit.*).

⁷² A través de su Agencia para los Refugiados (ACNUR).

⁷³ Esta asociación forma a los jóvenes birmanos en cuestiones tales como el liderazgo, el desarrollo empresarial, la adquisición de habilidades profesionales o incluso los primeros auxilios.

⁷⁴ WENDE, Reuben Lim. «Jóvenes del Estado de Rakhine, en Myanmar, abordan las divisiones étnicas». ACNUR, Sittwe, 23 de marzo de 2022. Disponible en: https://www.acnur.org/noticias/historia/2022/3/623b71804/jovenes-del-estado-de-rakhine-en-myanmar-abordan-las-divisiones-etnicas.html#_ga=2.193146733.1741448681.1649930330-98143389.1649930330 [consulta: 14/4/2022].

Problemas que solventar para la resolución del conflicto

La primera dificultad surge por la negativa del líder de la Junta a dialogar con el NUG como solicita la ONU⁷⁵. En este sentido, el representante de la ASEAN desplazado a Myanmar se mostró pesimista sobre las posibilidades de un alto el fuego inmediato⁷⁶. Asimismo, existen dudas razonables sobre si la ASEAN actuará con una sola voz. Mientras algunos países se aferran al principio de «no injerencia», otros reclaman el cese inmediato de la violencia en consonancia con los regímenes implantados en sus propios países⁷⁷.

El Tatmadaw es un elemento incómodo que requiere una profunda reestructuración. Para convertirse en un auténtico ejército nacional debe contar con nuevos principios y un liderazgo dispuesto a anteponer los intereses colectivos sobre los individuales. De lo contrario, hay pocas esperanzas de alcanzar la paz y la unidad nacional⁷⁸.

Myanmar ha celebrado elecciones en varias ocasiones con victorias rotundas de la LND. Sin embargo, el régimen nunca aceptó sus resultados. En 2008, el gobierno militar promulgó una nueva constitución a fin de asegurar su continuidad en el poder⁷⁹. Por este motivo, Myanmar necesita una reforma constitucional, así como la confirmación de que el Tatmadaw aceptará los resultados electorales de 2023⁸⁰.

China y Rusia representan dos serios escollos para derrocar a la Junta, no solo por su capacidad de veto en el CSNU, sino porque apoyan firmemente al régimen, con el que mantienen buenas relaciones diplomáticas⁸¹ y comerciales⁸². China y Rusia no tienen ninguna intención de condenar el último golpe de Estado⁸³.

⁷⁵ El general Aung Hlaing expresó su deseo de acabar con el NUG en un duro discurso el día de las Fuerzas Armadas (27 de marzo) (LINTNER, Bertil. *Op. cit.*).

⁷⁶ CHEANG, Sopheng. *Op. cit.*

⁷⁷ PONGSUDHIRAK, Thitinan. «Las repercusiones globales del golpe en Myanmar», *Política Exterior*. 7 de abril de 2021. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/las-repercusiones-globales-del-golpe-en-myanmar/> [consulta: 14/4/2022].

⁷⁸ MARCIEL, Scot. *Op. cit.*, p. 8.

⁷⁹ La carta magna reservaba el 25 por ciento de los escaños parlamentarios a los militares, el derecho de veto de cualquier decisión parlamentaria, los ministerios de Defensa, Interior y Asuntos Fronterizos y se descalificaba a los cónyuges y padres extranjeros para que sus familiares no pudieran acceder al cargo de presidente (SAXENA, Indu. *Op. cit.*, p. 48).

⁸⁰ Ese año está prevista la celebración de elecciones generales en Myanmar (AMBRÓS, Isidre. *Op. cit.*, 2022).

⁸¹ Comparten como ideología desacreditar los procesos democráticos en aras de la autocracia.

⁸² Conservan un importante mercado de armas, así como proyectos de infraestructura, compraventa de recursos energéticos, etcétera (SAXENA, Indu. *Op. cit.*, p. 49).

⁸³ SAXENA, Indu. *Op. cit.*, p. 51.

Muchos grupos armados desconfían del NUG y, aunque llegue al Gobierno, no ofrecen garantías de respetar su mandato. La LND fue muy criticada por ignorar los derechos de algunas de estas minorías étnicas, lo que podría pasarle factura en caso de ganar las elecciones⁸⁴.

Los gestos de colaboración con los *rohinyas* son escasos. Las divisiones territoriales entre comunidades han mantenido su distanciamiento, deteriorando considerablemente cualquier tipo de relación provechosa. Las heridas históricas por los conflictos anteriores siguen sin cicatrizar⁸⁵.

Líneas de acción

Diplomacia

El plan de recuperación pasa por que la ASEAN condene el golpe militar si quiere mantener su credibilidad y prestigio internacional. La implantación de la propuesta de cinco puntos es solo el primer paso para lograr un clima de diálogo entre las partes. Resulta vital conseguir el consenso entre los miembros de la ASEAN para no que no se dirijan al líder de la Junta como jefe de Estado bajo ninguna circunstancia⁸⁶ y rechacen realizarle cualquier invitación a eventos internacionales, como ya ocurrió en la reunión virtual de líderes de la ASEAN en octubre de 2021⁸⁷.

La posición de superioridad de la ASEAN debe permitir a sus representantes reunirse con los miembros encarcelados del NUG⁸⁸ y otras figuras relevantes que ayuden a la reconciliación, como los líderes de las minorías étnicas. El propio Prak Sokhonn declaró que el líder de la Junta se comprometió a considerar todas las solicitudes de reunión que se requieran en el futuro. En cualquier caso, es necesario admitir que liberar presos políticos, ofrecer promesas sobre futuras elecciones o permitir la llegada de ayuda humanitaria no resolverá el problema subyacente en Myanmar⁸⁹.

⁸⁴ CONNOLLY, Tom. «Between political violence and COVID-19. Many citizens in Myanmar pushed to armed resistance», *The Journal of Indo-Pacific Affairs*, vol. 4, n.º 6. 2021, pp. 56-63.

⁸⁵ WENDE, Reuben Lim. *Op. cit.*

⁸⁶ Según manifestaciones del ministro de Relaciones Exteriores de Indonesia, Retno Marsudi (ALJAZEERA. *Op. cit.*, 2021).

⁸⁷ CHEANG, Sopheng. *Op. cit.*

⁸⁸ A los que se acusa de diversos delitos para que sigan encarcelados y alejados de la política.

⁸⁹ MARCIEL, Scot. *Op. cit.*, p. 8.

Cualquier vía de resolución precisa un acuerdo que conceda al Tatmadaw un poder significativo en el Gobierno. Su posición dominante, su voluntad de permanecer ahí y la debilidad de sus oponentes hacen impensable ignorar a los militares. Es tarea de la diplomacia, a través de la ASEAN, concienciar al régimen de lo perjudicial que resulta fomentar la división, de su mala administración o de que la obsesión por el poder perjudica los intereses nacionales y genera desprecio en la ciudadanía, que nunca vivirá en paz con este Gobierno. La respuesta nacional que generó el golpe de 2021 debería hacer recapacitar a la Junta sobre dónde reside el verdadero poder nacional⁹⁰.

El régimen está en una posición incómoda y lo sabe, de aquí la importancia de que los Gobiernos hagan sentir esa presión a los militares para que cedan en sus pretensiones políticas. Quizás el Tatmadaw no salga derrotado en el campo de batalla, pero el empuje y el aislamiento internacional sí pueden socavar sus aspiraciones, forzándole a negociar⁹¹.

Aunque sería deseable una mayor participación de la ONU, los poderes de veto de China y Rusia descartan cualquier resolución contra el régimen, impidiendo medidas de mayor calado. Sin embargo, su presencia a través de agencias como ACNUR resulta vital, porque gracias a ella se consigue la implantación de programas de integración y aceptación social de minorías como los *rohinya*⁹².

Información

Para debilitar a la Junta y al Tatmadaw es necesario transmitir el mensaje de que el objetivo de la comunidad internacional no es acabar con las Fuerzas Armadas o castigar a sus miembros, sino iniciar una reestructuración adaptada a las necesidades del país mientras se busca justicia contra aquellos militares implicados en violaciones masivas. Se espera así que ocurran numerosas deserciones y que estas arrinconen más al Tatmadaw. El diálogo directo con el régimen con la esperanza de que cambie su actitud tiene escasas posibilidades de éxito⁹³.

⁹⁰ MARCIEL, Scot. *Op. cit.*, p. 1.

⁹¹ MARCIEL, Scot. *Op. cit.*, p. 8.

⁹² SAXENA, Indu. *Op. cit.*, p. 53.

⁹³ MARCIEL, Scot. *Op. cit.*, p. 9.

Militar

El empleo del instrumento militar bajo una fuerza internacional queda descartado, dado que China y Rusia nunca lo permitirán. Quizás este instrumento haya sido el más empleado desde que el Tatmadaw y los grupos rebeldes mantuvieron sus primeros enfrentamientos tras la independencia en 1948. Esta línea de acción busca precisamente minimizar el uso del poder militar según el acuerdo de cinco puntos de la ASEAN.

Economía

Los constantes choques bélicos, la desobediencia civil o la intensa corrupción del régimen han devastado la economía birmana. Si a esto añadimos que empresas como la noruega Telenor, la francesa Total o la japonesa Kirin han anunciado su marcha del país y que muchas otras se han visto obligadas a cerrar sus puertas, la situación económica se plantea desastrosa⁹⁴.

La única consecuencia positiva de esto es que la recaudación del régimen también queda afectada. Actualmente, el Gobierno militar tiene especial interés en determinados sectores capaces de proporcionar altos ingresos⁹⁵. La recomendación de evitar Myanmar como destino turístico mermará las arcas de la Junta al afectar a la disposición de capital en moneda extranjera.

Existen dos empresas que sostienen los intereses del Gobierno como principales contribuyentes: Myanmar Economic Corporation y Myanmar Economic Holdings⁹⁶, ambas sometidas a sanciones por parte de Estados Unidos⁹⁷. Su aislamiento internacional mediante sanciones económicas repercutirá negativamente en los intereses de la Junta. Esta medida obligaría a Myanmar a decantarse por una opción que pretende evitar: depender todavía más de China⁹⁸.

⁹⁴ AMBRÓS, Isidre. *Op. cit.*, 2022.

⁹⁵ Principalmente la construcción, la minería, las telecomunicaciones y el turismo (ROSE, Janessa Jayla. *Op. cit.*).

⁹⁶ Uno de los principales accionistas de esta empresa es el general Aung Hlaing.

⁹⁷ ROSE, Janessa Jayla. *Op. cit.*

⁹⁸ THIHA, Amara. *Op. cit.*

Conclusiones

Si algo ha dejado claro la Junta es que ningún partido democrático gobernará Myanmar sin su consentimiento. La implantación de la democracia en el país urge y es preciso negociar de antemano qué competencias gubernamentales tendrán los militares a fin de evitar represalias dirigidas, siempre contra la misma víctima, la sociedad birmana. Las negociaciones con los militares tampoco deben ser a coste cero y es preciso obtener garantías de que la ASEAN conseguirá imponer su plan de cinco puntos.

La Junta se apoya en la idea de mantener la unidad nacional como excusa para seguir en el poder, si bien un fin igualmente atractivo es la corrupción, que antepone los intereses particulares sobre los colectivos. Por ello, resulta imprescindible reestructurar el Tatmadaw para adaptarlo a las necesidades del país bajo un nuevo liderazgo y unos principios compatibles con los valores castrenses.

El NUG se prevé como principal alternativa al Gobierno militar. Las dificultades para acceder al poder son evidentes a pesar de los buenos resultados electorales obtenidos. Sin embargo, el NUG debe insistir en su defensa de la democracia y mostrar su apoyo a las minorías étnicas, que algún día podrían convertirse en sus aliadas de cara a futuros Gobiernos.

La ASEAN aspira a protagonizar la resolución del conflicto aprovechando su posición de superioridad respecto al Gobierno golpista. En este sentido, no caben medias tintas y debe acercarse a la comunidad internacional, con Estados Unidos a la cabeza, para abrir distancia con la Junta y con China, de la cual desea reducir su dependencia. China y Rusia son los dos grandes obstáculos: aunque la ONU se encuentre vetada en sus resoluciones del CSNU, debe seguir presente y apoyar a la ASEAN como organismo internacional relevante que condene las acciones del régimen y contribuya a estabilizar la región mediante programas promovidos por agencias como ACNUR.

La presión internacional debe continuar a través de sanciones económicas que asfixien las fuentes de financiación y acorralen a los militares en caso de nuevas violaciones de los derechos humanos. La ASEAN debe percibir que no está sola en esta crisis y forzar a la Junta a abrir un proceso democrático en Myanmar a cambio de suprimir el aislamiento internacional. Acciones como evitar las visitas turísticas o la compra de determinados productos, la cancelación de acuerdos comerciales o la retirada de

financiación suponen medidas útiles para desgastar a un Gobierno considerado ilegítimo, sin olvidar las profundas reformas que necesita el Tatmadaw para convertirse en un verdadero ejército nacional.

*David Cebrián Gómez**

Teniente coronel del Ejército del Aire y del Espacio, DEM