

Política exterior china en Myanmar: ¿presencia permanente e incontrovertible?

CHINESE FOREIGN POLICY IN MYANMAR:
CONTINUOUS AND INDISPUTABLE PRESENCE?

Germán Alejandro Patiño Orozco¹

Resumen

En el presente artículo se analiza la evolución de las características, causas e intereses básicos que han conformado la política exterior china en suelo birmano. Para ello, se ofrece un recuento de su contexto histórico que nos permite identificar el ámbito en el que se sitúan sus contenidos, sus constantes y su heterogeneidad. En el artículo se sostiene que a pesar de que la presencia y el protagonismo chino en territorio birmano son inexorables, su proceso de consolidación no ha sido sencillo, en todo caso ha sido incierto y su evolución no estará exenta de fuertes presiones.

Palabras clave: China, Myanmar, política exterior, interacciones internacionales, geopolítica.

Abstract

This article analyzes the development of features, causes and basic interests that have shaped Chinese foreign policy in Burmese ground. In order of

Artículo recibido el 02 de marzo de 2016 y dictaminado el 29 de agosto de 2016.

1. Universidad Autónoma de Baja California (UABC), Facultad de Economía y Relaciones Internacionales, Unidad Tijuana. Calzada Tecnológico y Universidad S/N, Delegación Mesa de Otay. Tijuana, Baja California, México. Correo electrónico: german.patiño@uabc.edu.mx

this, gives historical context of their relationship to identify their contents, continuous and its heterogeneous nature. This article argues that Chinese presence in Burmese territory is unyielding, in spite of its consolidation has been not simple, to some extent unsure and is evolution will not be exempt of resilient pressures.

Keywords: China, Myanmar, foreign policy, international dynamics, geopolitics.

Introducción

La presencia de la República Popular de China en territorio birmano responde a diferentes factores que están condicionados por la diversa gama de intereses que han creado sus élites políticas y económicas. El papel que China ha desarrollado en las últimas décadas allí, en cierta forma está redefiniendo las relaciones económicas y políticas regionalmente, pues el sudeste de Asia es una base importante del Gobierno chino para asegurar una posición de influencia regional y global, por lo cual el estudio de este tema está tomando mayor relevancia.

Si bien es rastrear desde tiempos remotos las relaciones entre las poblaciones y regímenes que se encuentran asentados en los actuales territorios, este texto tiene como propósito identificar las variables más relevantes sobre las cuales se establecen las interacciones contemporáneas de China y Myanmar,² partiendo del análisis de los procesos convulsos que se tradujeron en su formación como Estados soberanos modernos a mediados del siglo pasado.

Dentro de este marco temporal se realiza un recuento histórico para conocer la evolución de las relaciones que el Gobierno chino ha establecido con

2. Muchas naciones han cambiado sus nombres como parte de su proceso histórico (Siam-Tailandia, Ceilán-Sri Lanka, entre otros), pero ninguno ha causado tanta confusión como el binomio Birmania-Myanmar. Al obtener su independencia del Imperio británico en 1948 sus dirigentes adoptaron el nombre de República de Birmania. No obstante, la Junta Militar que gobernaba el país desde 1962 cambió el nombre en julio de 1989 por el de Unión de Myanmar. Éste causó una fuerte oposición política en lo interno y en el exterior, especialmente en los gobiernos estadounidense, británico, australiano, entre otros, que como muestra al no reconocimiento de la Junta como gobierno legítimo y a su apoyo a la oposición política, por ende no han aceptado tal cambio de designación. No obstante, la Organización de las Naciones Unidas ha reconocido y aceptado la modificación. Actualmente el nombre oficial es la República de la Unión de Myanmar. En este trabajo se utilizará la denominación Birmania para todos los casos referidos a los hechos desarrollados anteriores a 1989, y Myanmar para períodos posteriores. El gentilicio para todas las categorías será indistintamente empleado el término birmano. Se utiliza como fuente principal a Steinberg, 2010.

su similar birmano, las cuales se han caracterizado por ser cambiantes, complejas y no carentes de tensión. Desde este ángulo histórico-descriptivo-analítico de las relaciones bilaterales, se explica cómo éstas se conformaron y ordenaron a través de ejes o variables que a la postre le han dado sus bases y componentes principales.

Aunque la percepción predominante considera que la influencia económica y política china sobre territorio birmano

es avasalladora, y da por sentado que su presencia a partir de la instauración del régimen militar birmano es incuestionable, ésta se instituye en bases endebles en una zona inestable llena de crisis políticas, conflictos étnicos y con una fuerte concurrencia de actores transnacionales que complican su desenvolvimiento. Estas características le dan un fuerte componente de incertidumbre que hacen repensar sobre los cimientos de su postura, los que son más frágiles de lo que se percibe en primera instancia. En gran medida, la revisión evolutiva permite tener una perspectiva más aguda sobre su posición en territorio birmano y las vicisitudes de negociar con un gobierno complejo, y de las posibles conductas del Gobierno chino sobre los interrogantes que han surgido de las implicaciones que pueda tener una mayor presencia de competidores económicos y políticos con base en los últimos desarrollos políticos birmanos tendentes a una mayor apertura al comercio exterior y al capital financiero del exterior, especialmente el significado que puedan tener para su preeminencia económica y política.

Los ejes primordiales en las relaciones sino-birmanas, en términos muy generales, han sido el mantenimiento de la estabilidad fronteriza, la seguridad, el respeto de la soberanía y la búsqueda de un entorno inmediato estable para un profundo desarrollo económico.

Contexto histórico del establecimiento de relaciones diplomáticas

La posición política internacional de la República Popular de China en relación con su contraparte birmana no ha seguido patrones de conducta constantes. Este comportamiento, aparentemente errático, puede explicarse por factores de causalidad de índole externa e interna que determinaron la evolución

de su política exterior. No obstante, los ejes primordiales en las relaciones sino-birmanas, en términos muy generales, han sido el mantenimiento de la estabilidad fronteriza, la seguridad, el respeto de la soberanía y la búsqueda de un entorno inmediato estable para un profundo desarrollo económico.

El régimen de la República Popular China nació bajo condiciones adversas, producto de una guerra civil limitada por las políticas exteriores de otros Estados, por el naciente contexto internacional que exigía el alineamiento, proscrito del sistema de Naciones Unidas y presionado para participar en un escenario de guerra cerca de sus fronteras a los pocos meses de su fundación. Éstas fueron circunstancias que marcaron sus acciones en el medio internacional. Esto condujo también a una estrategia específica: buscar el estrechamiento de lazos diplomáticos y formar alianzas con algunos países que al igual que él estaban en proceso de consolidar su gobierno.

Por otra parte, el desgaste que los líderes británicos sufrieron durante la Segunda Guerra Mundial allanó el terreno para que éstos otorgaran un estatuto independiente a Birmania, el cual resultó en el Acuerdo del 27 de enero de 1947 (Aung San-Atlee). Éste pedía la independencia birmana en un plazo de un año. A través del liderazgo de Aung San se negoció la independencia en la segunda Conferencia de Panglong (la primera fue en 1946) en el Acuerdo del 12 de febrero de 1947, que reunió a todos los grupos étnicos del territorio birmano y fue capaz de convencer a los británicos de que las zonas de minorías no debían ser separadas de Birmania, estableciéndose una república federal controlada desde el centro. No obstante, las minorías no estuvieron totalmente conformes con este estatuto, lo que ha generado un ambiente crispado durante toda su vida independiente.

A partir del nacimiento de ambos gobiernos como Estados independientes, limitados en sus posiciones por elementos domésticos y externos, se formó un entorno propicio para formalizar sus relaciones a través de canales diplomáticos. En un primer periodo, las relaciones bilaterales estuvieron determinadas por la percepción china sobre la amenaza de intervención de un tercer país en territorio birmano, que a la postre representara un peligro para su seguridad. Durante esta etapa el interés primordial de las autoridades chinas en tierras birmanas fue el mantenimiento de relaciones políticas amistosas para crear un ambiente seguro, necesario para un gobierno que surgió amenazado desde diversos frentes, donde las consideraciones de seguridad determinaron en gran medida la relación.

El Gobierno birmano entró en un debate interno sobre la decisión que debía tomar respecto al cambio de escenario político en la parte continental china. Como un Estado-nación de reciente creación, el mantenimiento de la estabilidad interna era cuestión fundamental, por lo cual el ministro del Exterior, U E Maung, en una visita a Londres en 1949 declaró: “nosotros tendríamos que reconocer al nuevo gobierno muy pronto. Nada se ha decidido aún, pero es una cuestión de reconocer los hechos” (Fan, 2008: 7).

El 16 de diciembre de 1949 el mismo U E Maung le dio una notificación al primer ministro chino, Zhou Enlai, expresando el deseo de su gobierno por establecer relaciones diplomáticas con el nuevo régimen de China. Dos días después, el Gobierno de la República Popular dijo que estaba dispuesto a establecer relaciones con su contraparte birmana bajo la premisa de que rompiera relaciones con el Gobierno del Guomindang. Ese mismo día los dirigentes birmanos dieron el reconocimiento diplomático a la República Popular de China. Después de un periodo de negociación, el establecimiento de relaciones diplomáticas plenas se realizó el 8 de junio de 1950, con lo cual el Gobierno birmano llegó a ser el decimoquinto país en establecer relaciones con el nuevo Gobierno chino (Hinton, 1994).³

A pesar del establecimiento de relaciones diplomáticas plenas, las relaciones entre ambos países estuvieron marcadas por la indiferencia y la frialdad (Liang, 1990). En los primeros años de relaciones bilaterales ambos países se observaron con desconfianza, reflejo de ello fueron los escasos intercambios comerciales, económicos y culturales entre ambos países. La primera delegación cultural china que llegó a suelo birmano lo hizo el 9 de diciembre de 1951, casi un año y medio después del establecimiento de relaciones, y la respuesta birmana llegó hasta el 19 de abril de 1952 (Trager, 1964).

De la indeterminación fronteriza a la afirmación de la relación

En esos momentos la agenda bilateral contaba con algunas situaciones delicadas que tuvieron como consecuencia una percepción negativa. En 1953 el Ejército Popular de Liberación estuvo realizando operaciones cerca de la frontera en contra de las tropas del Guomindang que habían huido a territorio birmano y

3. La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Bulgaria, Rumania, Hungría, Checoslovaquia, la República Popular Democrática de Corea, Polonia, Mongolia, República Democrática Alemana, Albania, Vietnam, India, Suecia y Dinamarca antecedieron a la entonces Unión de Birmania.

se habían establecido allí. Durante la persecución de estos elementos las fuerzas birmanas descubrieron tropas del Partido Comunista Chino estacionadas en territorio birmano. Esto generó una ligera protesta del Gobierno birmano. Sin embargo, esta cuestión quedó pospuesta (Whittam, 1961).

La situación más álgida comenzó en 1955 durante un enfrentamiento armado en el área conocida como el estado de Wa en territorio birmano.⁴ El Gobierno birmano le pediría a su similar chino que retirara sus tropas de su territorio de acuerdo con la delimitación de 1941, demarcación que fue realizada por una comisión de la Liga de las Naciones en 1937 y ratificada por el Gobierno nacionalista chino en 1941. No obstante, la República Popular de China declaró que no reconocería esa línea fronteriza, pues según su criterio ésta había sido impuesta por el Gobierno británico⁵ para evitar el cierre del “Camino de Birmania”, que en ese momento era vital para el abastecimiento de sus tropas durante la guerra contra Japón.

En julio de 1956 un diario birmano reveló que cerca de 5,000 soldados regulares del Ejército Popular de Liberación habían invadido el estado Kachin, situado en la parte noreste del territorio birmano, frontera con China, en persecución de algunas fuerzas remanentes del Guomindang que habían huido a territorio birmano (Johnstone, 1963: 191). En un principio ambos gobiernos negaron esta información. Después de que ésta fuera confirmada, el Gobierno chino justificó la entrada a territorio birmano haciendo alusión a que éste era un “territorio en disputa”, por lo cual no podía llamarse “invasión”. Por su parte, el Gobierno birmano reconoció la información pero mencionó que los diarios habían exagerado.

Para aminorar la tensión existente, el Gobierno chino extendió una invitación al primer ministro birmano, la que fue aceptada. El 22 de septiembre de 1956 éste llegó a Beijing para tratar de lograr un acuerdo sobre la cuestión fronteriza. Efectivamente, se llegó a un punto común en dicho asunto, que era mantener la vieja demarcación realizada por el Imperio Británico con excepción

-
4. El territorio birmano se divide en siete regiones y siete estados. Las primeras están esencialmente habitadas por la etnia mayoritaria llamada *Bamah*; dentro de los confines de los estados se encuentran asentados la gran mayoría de grupos étnicos minoritarios.
 5. Primordialmente el Gobierno chino reclamó por qué se tomó la línea McMahon como punto de referencia para la nueva demarcación geográfica, alegando que el Gobierno comunista no había firmado el Tratado de Paz en 1842, por el Gobierno británico y sus colonias del sur de Asia, que incluían territorio birmano. La irregularidad en el trazado, la falta de precisión de un criterio uniforme fueron factores que dificultaron una solución eficaz al problema.

de los tramos de Hpimaw, Gawlun y Kanfang que iban a ser transferidos a China (Liang, 1990). Pese a las conversaciones fronterizas, la controversia siguió sin resolverse del todo, incluso la porosidad de la frontera se incrementó para 1959. En ese año fueron reportados por el Gobierno birmano los cruces de 20,000 inmigrantes ilegales provenientes de la provincia de Yunnan.

Figura 1
División política de Myanmar



Fuente: sección de Cartografía de las Naciones Unidas, 2012b.

Después de varias negociaciones y de encuentros diplomáticos de alto nivel, el 1 de octubre de 1960 en una reunión en Beijing la cuestión fronteriza llegó a un acuerdo (figura 1). Es importante resaltar que en el contenido de

éste se hizo una propuesta que fuera conveniente para ambas partes, pero no tuvo un carácter definitorio. La relevancia fue el deseo de ambas partes de solucionar sus diferendos fronterizos a través del diálogo y la negociación.

Asimismo, ambos llegaron a un Acuerdo de Amistad y No Agresión buscando primordialmente la cordialidad y la paz sostenida en sus relaciones. Las dos partes reconocieron que respetarían la independencia, los derechos de soberanía y la integridad territorial del otro. Un punto a destacar fue que las partes contratantes se comprometieron a no llevar a cabo actos de agresión en contra de cada uno y no tomar parte en cualquier alianza militar dirigida contra la otra parte. En ese mismo instrumento los países se comprometían a resolver sus querellas por medio de la negociación, fortalecer sus lazos económicos y culturales, el espíritu de amistad y la cooperación bilateral bajo los principios de igualdad, beneficio mutuo y no interferencia en los asuntos internos del otro. Estos principios fueron y siguen siendo (en teoría) los que rigen la conducción de las relaciones sino-birmanas.

Además, estos acuerdos marcaron un hito en el escenario internacional para el Gobierno chino, pues en su perspectiva eran un ejemplo de la promoción de la unidad y la cooperación amistosa entre los países de Asia y África que estaban de acuerdo con los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica y el espíritu de la Conferencia de Bandung, en la que ambos países participaron.⁶ Por otra parte, con la resolución fronteriza a través del diálogo, Beijing daba un mensaje importante a los países asiáticos y no asiáticos, de que el acuerdo era un modelo a seguir en la resolución de disputas fronterizas por medios pacíficos.

Con una atmósfera más afable, en abril de 1960 Zhou Enlai hizo una visita diplomática a suelo birmano. Durante su visita puso gran énfasis en la solidaridad, la buena voluntad y los fuertes lazos de amistad que ambos pueblos tenían (“New Example of Peaceful Coexistence”, 1960). Para ambos gobiernos este hecho político significó la solidificación de una vieja amistad entre dos países vecinos. En esa misma visita también se produjo un comunicado conjunto donde se alababa la importancia de la firma de los tratados de amistad y fronterizo. No obstante, ambos países deseaban resolver en términos definitivos la cuestión sobre la delimitación fronteriza

6. Ésta se celebró en Bandung, Indonesia, entre el 18 y el 24 de abril de 1955, con el propósito de favorecer la cooperación económica y cultural afroasiática, en oposición al colonialismo. India, Indonesia, Pakistán, Sri Lanka y Birmania fueron los organizadores de la conferencia.

(People's Republic of China & Union of Burma, 1960). Al mismo tiempo, tanto birmanos como chinos estaban conscientes de que debían realizar medidas que fortalecieran la cooperación económica, el desarrollo comercial y la promoción de lazos culturales, pues a pesar de las firmas y las ratificaciones de los tratados, esos rubros se encontraban en niveles ínfimos.

En este periodo se puede observar que ambos países tuvieron como prioridad la construcción de relaciones cordiales, de estimular los intercambios en diversos ámbitos y mantener un ambiente seguro con el objetivo de consolidar su autoridad política. Pero al mismo tiempo, es posible inferir que hubo pocas acciones fuera del aspecto político que solidificaran la cordialidad de las relaciones, pues a pesar de la retórica hay pocas evidencias sobre intercambios fuera de estas visitas diplomáticas o altos dirigentes en ambos países. Aun cuando se estableció un marco institucional para la relación a través de los acuerdos, la cooperación real fue mínima; sin embargo, esta etapa que fue de gran énfasis sobre la importancia de la relación bilateral y que los gobernantes chinos denominaron como “una nueva era”, duró poco tiempo.

El periodo de enfriamiento

En el interior de la República Popular de China la situación política era compleja y por demás complicada. El inicio de la Gran Revolución Cultural Proletaria en 1966 trajo consigo la radicalización de la política exterior china, la búsqueda de exportación del pensamiento de Mao Zedong y el fomento a la lucha revolucionaria, que a la postre se tradujo en un ensimismamiento. Como resultado, las relaciones diplomáticas y comerciales que tenía con varias naciones se deterioraron, y la relación con las autoridades birmanas no fue la excepción. Según algunos especialistas, el detrimento de las relaciones sino-birmanas fue quizás el ejemplo más destacado del efecto perjudicial de la nueva postura militarista en la política exterior de Beijing (Holmes, 1972a).

Durante este periodo la dirigencia china apoyó a movimientos revolucionarios e insurgentes de diferentes países asiáticos, en ocasiones en contra de los gobiernos establecidos, principalmente con aquellos con los que tenía relaciones menos cordiales. Mantenía disputas fronterizas en diversos frentes y conservó una profunda relación con las minorías chinas que habitaban en los países del sudeste de Asia, reconociéndoles como ciudadanos chinos, provocando rencillas con sus contrapartes asiáticos, que lo concibieron como un componente desestabilizador de la seguridad regional.

Las condiciones internas en Birmania abonaron la semilla para configurar un entorno más complicado. El 2 de marzo de 1962 se efectuó en suelo birmano un golpe militar que, en retrospectiva, fue diseñado para lograr cuatro objetivos: 1. Garantizar que la unidad nacional no fuera desmantelada a través de la secesión de minorías; 2. Remover lo que los militares consideraban un gobierno civil incompetente y corrupto; 3. Fortalecer la base socialista de la economía (lo que eliminaba la presencia económica extranjera), y 4. Sentar las bases para la perpetuación de la hegemonía militar en el Estado. El Gobierno birmano siguió una línea política extremadamente cerrada y dura con el exterior. Después de que el general Ne Win escenificara el golpe de Estado, China reconoció al nuevo régimen dos días después; sin embargo, no hubo visitas de funcionarios importantes chinos sino hasta abril de 1963.

En ese tiempo, Radio Beijing comenzó ataques propagandísticos sin precedentes en contra del gobierno de Ne Win, llamándolo “revisionista” y “mascota del imperialismo”. Asimismo, se invitó al pueblo birmano a derrocar al “bastardo mafioso que detentaba el poder a través de oponerse a las verdaderas fuerzas revolucionarias”. Aunado a eso, el 3 de julio 1967 el Gobierno de Beijing expresó abiertamente su apoyo por el Partido Comunista Birmano como un “verdadero movimiento de liberación” en oposición al régimen recientemente establecido. La relación política, que había sido cuidadosamente cultivada durante la época de Bandung, había cambiado a enemistad (Holmes, 1972b), la cooperación técnica fue detenida y las bases de la cordialidad comenzaban a resquebrajarse lentamente. Estas expresiones crearon un ambiente sumamente hostil y condujeron a altos mandatarios a confrontaciones verbales y generaron que las relaciones diplomáticas cayeran a su más bajo nivel desde su establecimiento en 1950. El periodo de cordialidad y fraternidad se estancó.

La radicalización del pensamiento maoísta, según el Gobierno birmano, fue estimulada por la propaganda que hacía la Embajada china y como consecuencia de los actos violentos que realizaron algunos ciudadanos chinos en el territorio birmano. En ese contexto, se produjo también una reacción antichina en algunos sectores de la población birmana. El Gobierno chino percibió esas acciones como un acto prefabricado por el Gobierno de Ne Win, acusándolo de instigar y organizar las revueltas. Beijing fue sumamente inflexible con lo que sucedió e incluso dijo que el Gobierno birmano era “reacionario, fascista y contrarrevolucionario” (Trager, 1968). Fue a tal grado su percepción de las acciones ocurridas que su representación diplomática fue

reducida al nivel de encargada de negocios en suelo birmano (Trager, 1968). Asimismo, China hizo un dictamen exigiendo cinco demandas básicas para normalizar nuevamente las relaciones con el Gobierno birmano. En resumidas cuentas, exigían una disculpa y una compensación por los daños provocados.

Un acercamiento tímido

En la última parte de la década de 1970 la política china gradualmente fue suavizando su acento y comenzó a subordinar los imperativos de propagar la revolución y el fortalecimiento de los partidos comunistas, lo que había provocado desconfianza en su entorno próximo y contribuyó a un mayor aislamiento (Anguiano, 2006).⁷ El cambio en la orientación fue propiciado por la fuerte presencia soviética en los últimos años del decenio de 1970 en el sudeste y el centro de Asia, que fueron percibidas como un elemento desestabilizador y amenaza de su seguridad nacional y, por ende, de su proyecto de “cuatro modernizaciones”—agricultura, industria, defensa nacional y ciencia y tecnología— que necesitaba un ambiente exterior estable y pacífico para su buen desarrollo. Para forjar un frente común con los países no comunistas de la zona, Beijing comenzó a darle mayor importancia a las relaciones estatales más que a las de partido, especialmente con su similar birmano (Cornejo, 2001).

El acontecimiento que catapultó el reacercamiento entre ambas naciones fue la invitación que Zhou Enlai le hizo a Ne Win para visitar Beijing, hecho que se materializó en agosto de 1971. Al mismo tiempo, Zhou ofreció restaurar el programa de ayuda económica y cooperación, que precisamente fue reactivado en octubre de 1971. Entre los puntos más importantes estuvo la reiteración del Gobierno de Beijing de que los chinos del exterior eran ciudadanos de los países donde radicaban y que por ello debían obedecer sus reglas. Por su parte, Birmania se ofreció a compensar los daños causados a los ciudadanos chinos durante los eventos de la Revolución Cultural, pero Zhou Enlai aseveró que el Gobierno birmano como Estado soberano tenía el derecho de resolver esa situación como deseara.

7. El punto más álgido de la Revolución Cultural había pasado. En esos momentos los líderes de la RPC discutían y evaluaban las consecuencias e impactos de las políticas de la Revolución Cultural. Asimismo, se buscaba la reconstrucción del partido y retomar algunas políticas que habían quedado truncas. Una de éstas era buscar la integración de China a la comunidad internacional, por lo menos en el ámbito del comercio exterior.

El año de 1971 fue de vital importancia para el Gobierno de Beijing, puesto que la República Popular de China se preparaba para tomar parte activa en la dinámica internacional institucional. Cabe destacar que en la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas para aprobar su entrada, Birmania estuvo entre los miembros que solicitaron la entrada de la República Popular de China a dicha organización. La delegación china, antes de adquirir su nuevo puesto como miembro de Naciones Unidas, y antes de llegar a Nueva York, visitó primeramente la capital política birmana (Bert, 1985), quizás como muestra de agradecimiento por su apoyo político-diplomático durante la aprobación de la resolución que le permitiría ser miembro de las Naciones Unidas.

Con base en eso, la prensa china comenzó a dedicar una gran cantidad de espacio para cubrir lo que sucedía en tierras birmanas, se notificó de visitas gubernamentales, de delegaciones privadas, de eventos deportivos, exposiciones, se enviaron mensajes y telegramas de felicitaciones y de las visitas políticas oficiales. Además, la postura internacional birmana mostrada en diversos asuntos internacionales fue un fuerte aliciente para mantener una estrecha relación con China. Birmania se opuso a la invasión soviética en Afganistán en el año 1979 y denunció la invasión vietnamita en Kampuchea en 1978, siempre tratando de no antagonizar con su contraparte china.

Otra muestra del interés de consolidar sus relaciones apareció en un artículo del 3 de octubre de 1980 en el *Diario del Pueblo* (*Renmin Ribao*), en el que se enfatizaba la capacidad de ambos países en la resolución de conflictos por medios pacíficos, haciendo referencia al Acuerdo Fronterizo firmado en 1960. Igualmente se puso acento sobre la cantidad y la frecuencia de encuentros diplomáticos, mencionando que Zhou Enlai, durante su trayectoria política, visitó nueve veces suelo birmano, mientras que Ne Win arribó a Beijing 12 veces. A pesar de estas acciones, en el área comercial no se vieron reflejados los esfuerzos políticos.

Una característica de las relaciones sino-birmanas en esta época, fueron los continuos encuentros y desencuentros, mostrando la secuencia de altibajos que tuvo el entorno birmano en la política exterior china de ese momento. Por un lado, el patrón de comportamiento de la diplomacia china fue variable, sus modificaciones dependieron de las condiciones nacionales e internacionales que la élite política china observó y que se tradujeron en diversas políticas en relación con Birmania, y por el otro lado estuvo sujeto a las cambiantes condiciones internas. Durante esta etapa el interés primordial chino fue el mantenimiento de relaciones amistosas con el fin de crear un ambiente segu-

ro, necesario para un gobierno que surgió amenazado desde diversos frentes, por lo tanto la necesidad de mantener un ambiente estable a su alrededor, el respeto de su soberanía y la promoción de un entorno pacífico de seguridad determinaron en gran medida la relación.

Una colaboración más estrecha: la institucionalización de sus relaciones

Desde el cambio en la dirección política en China, su política exterior fue modificándose gradualmente, subrayando como objetivo el logro de dos metas: paz y seguridad. A nivel instrumental esto se ha enfocado en garantizar un entorno estable con los países vecinos con el fin de que su modernización interna y su desarrollo económico continúen sin obstáculos, por lo cual se enfatizó en el entorno birmano como una pieza importante para la consecución de éste.

Con base en esto, se dio la firma de un acuerdo comercial fronterizo en 1988, el que marcó el camino para un intercambio económico sustancial entre ambos países. Las áreas de mayor cooperación se dieron en los ámbitos de la minería, el desarrollo del sector energético de hidrocarburos, además de la generación y distribución de la energía eléctrica. Las empresas chinas, particularmente las que están asentadas en la provincia de Yunnan, ejercieron un papel importante en la restauración económica de la parte norteña del territorio birmano y en el aumento de los flujos comerciales. Estas empresas construyeron caminos, puentes, centrales eléctricas e instalaciones de telecomunicaciones y también llevaron a cabo el mejoramiento de puertos y pistas de aterrizaje.

En ese mismo pacto el Gobierno birmano también permitió la explotación de recursos naturales en áreas de minorías étnicas a lo largo de su frontera, hecho que ha creado condiciones problemáticas en esas zonas. Cabe destacar que los proyectos de construcción e infraestructura a menudo son acompañados por una fuerte presencia del ejército birmano, lo que con frecuencia conduce a la reubicación forzada de personas a gran escala, al trabajo forzado y violaciones a los derechos humanos.

Por otra parte, el Gobierno birmano permitió legalmente el comercio con algunos países, incluyendo a China; fomentó su sector privado, incentivó a los inversionistas extranjeros y a las compañías extranjeras para explotar los recursos de la parte central de su territorio, en especial los hidrocarburos, con cuidado de no dañar la “soberanía nacional”. Además, Birmania comenzó un

proceso de negociación de alto al fuego con un amplio número de las organizaciones de las minorías étnicas que se rebelaron contra la dirigencia militar, esto permitió que las relaciones con el Gobierno chino se reforzaran, que a la postre se convirtió en su principal proveedor de equipo militar, asistencia para el desarrollo y construcción de infraestructura.

El contexto en el que se encontraron ambos a nivel internacional ayudó a robustecer su asociación; por un lado, las sanciones económicas, la restricción de la ayuda oficial al desarrollo y los embargos de armas que los gobiernos de Estados Unidos, Canadá, Gran Bretaña, la Unión Europea, Australia, Japón y los países nórdicos impusieron al Gobierno birmano por el uso de la fuerza para suprimir las protestas de la oposición política,⁸ y por otro, las sanciones que las autoridades chinas sufrieron por sofocar de manera violenta las manifestaciones políticas de 1989 en la plaza de Tiananmen crearon una situación propicia para el fortalecimiento de las relaciones, pues ambos se encontraban restringidos por la comunidad internacional, encabezada por el Gobierno de Estados Unidos.

Fruto de este clima, algunos analistas han descrito que a partir de allí las relaciones sino-birmanas florecieron sin precedente, hasta el punto de ser descritas como una unión por conveniencia (Garver, 2005). Si bien esto es cierto, sólo lo es de manera parcial. Cabe subrayar que también la habilidad de las autoridades chinas de convencer a sus similares birmanos de trabajar de manera conjunta bajo un marco de cooperación más amplio y el atractivo que significaba la naciente fortaleza económica china como un bálsamo para resolver diversas problemáticas de desarrollo en suelo birmano fueron una clave, aunado a una previa y limitada institucionalización de sus relaciones comerciales.

8. El aumento de las tensiones étnicas multiplicó las rebeliones y el programa socialista que implementó el Gobierno birmano desde 1962 finalmente fracasó. La cabeza de este gobierno, Ne Win, decidió retirarse e incrementó el periodo de confusión, en el que algunos tenían la esperanza de un gobierno más democrático. Con esto surgió el Consejo de Estado para la Restauración de la Ley y el Orden (SLORC por sus siglas en inglés), que en muchas maneras representó continuidad con el régimen de Ne Win. Cuando el régimen actual del Consejo de Estado para la Restauración de la Ley y el Orden llegó al poder el 18 de septiembre de 1988, la población birmana siguió estando en desacuerdo con el nuevo régimen, lo que condujo a las autoridades a anunciar la celebración de elecciones multipartidistas que se llevaron a cabo en mayo de 1990. El proceso de elecciones estuvo marcado por las anomalías, la confusión y la opacidad, y por supuesto la represión violenta a la oposición política.

Un hecho importante que ayudó a institucionalizar la relación en materia económica y política fue la entrada de Myanmar a la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia en 1997. En este periodo los dirigentes chinos observaron que sus percepciones y sus objetivos correspondían con aquellos que postulaban los líderes de los países de Asia, especialmente los pertenecientes a la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ANSEA). Además, la dirigencia china puso en práctica una estrategia de distensión y reconoció la importancia de la cooperación conjunta y de mantener una actitud de diálogo en el marco de sus relaciones.

Con la cimentación de confianza entre ambas partes, la nueva dinámica de las relaciones sino-birmanas se ha desarrollado en tres direcciones principales: la cooperación económica, la seguridad regional y el factor geoestratégico. Esto refleja tanto el deseo de la diplomacia china de convertirse en un país líder a nivel regional y de establecerse como un miembro responsable de la comunidad internacional, así como también la necesidad de crear un ambiente pacífico para su desarrollo, preservar la integridad territorial y tranquilizar los miedos regionales acerca de sus intenciones y su disposición a colaborar.

A partir de ese momento los intercambios oficiales, la ayuda económica, los flujos de inversión, préstamos financieros y ejercicios militares conjuntos se incrementaron considerablemente entre ambas partes. Esto se expresa en el incremento superavitario de la balanza comercial china en relación con Myanmar. Este aumento ha sido tan grande que actualmente China es el tercer mayor socio comercial de Myanmar después de Singapur y Tailandia, y el mayor inversor extranjero, aunque el tamaño de esta inversión no está registrada y no es visible en las estadísticas internacionales.

Hay varios factores que hacen difícil calcular con precisión el monto total de inversión directa china en Myanmar. En primer lugar, las cifras de inversión elaboradas por el Gobierno birmano son sólo las inversiones aprobadas por la Comisión de Inversiones de Myanmar, pero muchos de los proyectos de las pequeñas y medianas empresas chinas no pasan por el control de la Comisión, y además la obsesión del Gobierno birmano con el secreto, especialmente en relación con acuerdos de inversión, negocios y dinero, dificultan aún más la tarea (International Crisis Group, 2009). Por ende, para otros organismos que realizan estadísticas sobre los montos de inversión en territorio birmano como el Banco de Desarrollo Asiático y la ANSEA es difícil hacer aproximaciones de los montos totales porque en ocasiones sólo se muestran estimaciones probables.

Con el propósito de incrementar su cooperación económica, en junio de 2000 ambos gobiernos firmaron la Declaración Conjunta sobre el Documento Marco para la Cooperación Futura. El Gobierno birmano recibió un préstamo chino de 120 millones de dólares en septiembre de 2000 para la compra de equipo necesario para la generación de energía hidroeléctrica, y en 2001 los líderes de ambos países firmaron un memorando de entendimiento que estableció un marco para el ejercicio de operaciones conjuntas para aminorar el tráfico de estupefacientes en la frontera (Haacke, 2006). Asimismo, firmaron un compromiso para la implementación de un acuerdo definitorio sobre el manejo de la cuestión fronteriza.

Las visitas de altos funcionarios han sido una característica de estas relaciones bilaterales. En diciembre de 2001 el presidente chino Jiang Zemin⁹ visitó tierras birmanas. Durante su estancia enfatizó la importancia de llevar a cabo relaciones cordiales entre vecinos como parte de la política exterior de China en su entorno próximo. De manera concreta, en esta visita se firmaron siete acuerdos que abarcaron temas como la seguridad en áreas fronterizas, el fortalecimiento de la cooperación técnica y económica, la promoción y protección de la inversión, la cooperación fitosanitaria, la protección de la fauna y la reactivación de los campos petroleros (Maung, 2003).

Aunado a esto, el 4 de noviembre de 2002 en Camboya se firmó el documento marco para crear el Área de Libre Comercio entre la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ANSEA) y China. Este acuerdo pretendía promover la cooperación regional a través de la integración económica y contribuir a la paz, el progreso y la prosperidad de la región. Dentro de él se incorporaron medidas de ayuda para los países menos desarrollados de la región, especialmente para Camboya, Laos y Myanmar, reconociendo las diferentes etapas de desarrollo económico entre los Estados miembros de la ANSEA y la necesidad de flexibilidad en la cooperación económica ANSEA-China, mediante el fortalecimiento de su capacidad nacional, su eficiencia y su competitividad. Esto ayudó enormemente a incrementar la cooperación en el campo económico y, como muestra de ello, la participación de empresas chinas se incrementó, al igual que el valor de los flujos comerciales.¹⁰

9. Estuvo bajo ese cargo desde el 27 de marzo de 1993 hasta el 15 de marzo de 2003.

10. Al principio de esta década se tiene registro de, por lo menos, 69 empresas multinacionales chinas involucradas en un mínimo de 90 proyectos relacionados con minas, hidroeléctricas, extracción de petróleo y gas en suelo birmano.

Consolidación y desafíos

El elemento económico

La República Popular de China y Myanmar se han inscrito en una relación de cooperación muy estrecha. Algunos estudiosos incluso aseveran que el apoyo de Beijing al régimen birmano tiene exclusivamente una racionalidad económica, en donde la cooperación y la construcción de la infraestructura se ven como la única manera de mejorar el nivel de vida de las poblaciones locales y mantener la estabilidad en esta zona (Seekins, 1997). La importancia económica birmana ha crecido hasta el punto que Beijing ahora se pueda sentir incómodo acerca de cualquier cambio político-económico en el país que pudiera hacer peligrar sus intereses comerciales. Sin embargo, los privilegios que le han dado una participación prácticamente continua en el mercado birmano, como la cercanía geográfica, los constantes contactos entre sus poblaciones, le dan preeminencia sobre otros competidores económicos. Cabe resaltar que aunque el Gobierno chino lleva el control de las fuerzas políticas y del aparato económico, su presencia se afianza en el desarrollo de sus empresas, las que al final de cuentas operan con una lógica propia en función de sus propios intereses y pueden seguir una línea conductual distinta a la gubernamental.

Los programas de asistencia económica china y la cooperación suelen estar vinculados a empresas de propiedad estatal y, por lo tanto, a menudo son indistinguibles las inversiones privadas comerciales de las del Estado. En la actualidad las áreas de cooperación más importante entre China y Myanmar son proyectos de aprovechamiento en minas, en programas de exploración y extracción de hidrocarburos, en especial gas y petróleo, la explotación forestal, y la generación-distribución de la energía hidroeléctrica.¹¹

Si bien la situación económica actual da a China una fuerte presencia y una ventaja comparativa sobre sus competidores, sus políticas plantean riesgos políticos, sociales y económicos, incluyendo agravar las tensiones y contribuir al conflicto entre los diferentes actores birmanos (Poon, 2002). Debido a que las inversiones chinas y la ayuda económica se basan principalmente

11. Según algunas estimaciones, las reservas de gas natural en suelo birmano ascenderían a los 2.5 millones de metros cúbicos, con reservas probadas de 510 trillones, que lo colocan en el décimo lugar a nivel mundial. Asimismo, los recursos forestales y minerales birmanos son vastos y son parte sustancial de sus exportaciones; incluso, en alguno de estos mercados de materias primas es líder en producción.

en la extracción y exportación de recursos naturales, no han promovido un desarrollo económico más amplio, lo que ha generado preocupación en el seno gubernamental birmano sobre su fuerte dependencia económica en relación con China. Las compañías chinas han prestado poca atención a la sostenibilidad de los productos de exportación birmanos o su impacto ambiental y son parte importante de la destrucción generalizada del medio ambiente, así como de la reubicación forzada y abusos de los derechos humanos cometidas por el ejército birmano en función de la defensa de los proyectos económicos sino-birmanos. Con base en esto, los resentimientos contra la explotación económica china crecen dentro de la población birmana, algunos causados por la escasa contratación de mano de obra en las obras chinas, por los altos márgenes de ganancia de empresarios chinos con base en los recursos naturales y minerales birmanos y que para la población birmana representa un saqueo de su país, lo que puede afectar de manera considerable los intereses económicos de China en el futuro.

El factor político

Algo que ayudó para afianzar la representación económica china en Myanmar fue la evolución de sucesos políticos birmanos y la respuesta autoritaria de este régimen, lo que se tradujo en una tercera ronda de sanciones económicas que la comunidad internacional y el Gobierno estadounidense aplicaron a su similar birmano en 2003.¹² El viernes 30 de mayo de 2003, líderes del partido de la Liga Nacional para la Democracia (LND), entre ellos Aung San Suu Kyi, en uno de los periodos en que no estaba bajo arresto domiciliario, fueron brutalmente atacados en una emboscada patrocinada por la junta militar birmana en la ciudad de Depayin en la parte superior central de Myanmar.

Después del llamado “viernes negro”, el Gobierno de Washington prohibió las importaciones de todos los productos manufacturados en Myanmar. Este ataque brutal fue la respuesta del régimen al firme apoyo mostrado a la líder de la LND, Aung San Suu Kyi, durante numerosos viajes que realizó a través de todo el país, tras su liberación de 19 meses de arresto domiciliario en mayo de 2002. En la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas el Gobierno chino se opuso a la intervención extranjera en Myanmar, bajo la

12. La segunda se produjo en 1997, cuando el Gobierno de Estados Unidos negó el acceso a nuevos inversionistas estadounidenses al mercado birmano.

premisa de que los asuntos birmanos debían ser resueltos sólo por ellos. Sin embargo, las autoridades chinas desean que el Gobierno birmano resuelva sus problemáticas internas adecuadamente en tiempo y en forma; esto no lo dicen de manera relativa, pues desde la óptica de Beijing es una precondición para mantener la estabilidad fronteriza y, por ende, para incrementar los flujos comerciales.

En junio de 2005 Beijing rechazó la propuesta de Estados Unidos en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para establecer la situación birmana como un punto prioritario de la agenda del Consejo. En enero 2007 China ejerció su facultad veto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre el proyecto de resolución propuesto por Estados Unidos y el Reino Unido, en donde se le exigía al Gobierno birmano liberar a todos los presos políticos incluyendo a la líder política Aung San Suu Kyi. En ese mismo proyecto de resolución se condenaba la situación de derechos humanos en Myanmar, se pedía firme apoyo a los esfuerzos del secretario general y sus representantes para poner en práctica su misión de buenos oficios y hacía un llamado al Gobierno birmano para permitir que las organizaciones humanitarias internacionales operaran sin restricciones e hicieran frente a las necesidades humanitarias. También se exhortaba a las autoridades birmanas a iniciar un diálogo político profundo con todas las partes interesadas en la reconciliación nacional, incluidos representantes de grupos étnicos.

En ese mismo momento el embajador de la República Popular de China ante las Naciones Unidas, Wang Guangya, pidió al régimen escuchar la llamada de su propio pueblo y acelerar el proceso de diálogo y reforma. El mensaje de Wang fue reforzado mediante el envío del consejero de Estado Tang Jiaxuan a Myanmar en septiembre de 2007. En esa visita, los líderes chinos pidieron a un representante del Gobierno birmano mayor cooperación con las exigencias internacionales, estabilidad interna, promover la reconciliación nacional y avanzar en el proceso de democratización (Ministry of Foreing Affairs of the People's Republic of China, 2007).

Otro acontecimiento turbulento en suelo birmano ocurrió el 15 de agosto de 2007, cuando las protestas se desataron en territorio birmano por un alza en los precios del combustible debido a la suspensión de los subsidios, la cual se hizo para pagar los gastos de construcción de la nueva capital administrativa en Naypyidaw, ciudad que se localiza a 645 kilómetros al norte de Yangon, la vieja capital. El 19 de agosto se unieron a los manifestantes civiles un grupo de monjes budistas, en la que se llamó la “revolución del azafrán”. Para el 5 de

septiembre el número de manifestantes se incrementó previo a un incidente violento entre el Gobierno y los manifestantes. Ya para el 24 de septiembre los manifestantes sumaban más de 50 mil. Con base en esto, el 26 de septiembre el Gobierno birmano sofocó violentamente las manifestaciones, asesinando y deteniendo a miles de manifestantes. El Gobierno chino públicamente y, en privado, pidió la contención de los generales birmanos, apoyó la declaración del Consejo de Seguridad del 11 de octubre de 2007 y una resolución el 2 de octubre en el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, deplorando la violencia contra los manifestantes pacíficos (Storey, 2007).

No obstante que las autoridades chinas se beneficiaron de estas acciones para consolidar su posición en territorio birmano, aprovechando el vacío que otros actores han dejado (Kudo, 2009), existen voces dentro del Gobierno chino a quienes les inquieta la inestabilidad fronteriza y las crisis políticas birmanas, aun cuando Myanmar, como gobierno, muestre pasos inciertos hacia una transición democrática y de mayor apertura al exterior. A pesar de esto, como señaló el presidente de la República Popular de China, Hu Jintao en 2010,¹³ hay una cierta continuidad en su política exterior hacia Myanmar, “consolidar y desarrollar la cooperación y la amistad sino-birmana es nuestra inquebrantable política. Aunque la situación internacional puede cambiar, esta política no se alterará” (Chunyan, 2010). Asimismo, Hu Jintao subrayó que China estaba dispuesta a incrementar sus importaciones provenientes de Myanmar y darle la bienvenida a empresas de ese país, expandiendo la inversión en el mercado chino.

Las autoridades chinas mantienen su compromiso de garantizar que las autoridades birmanas liberen a todos los presos políticos, apoyan el proceso de reconciliación nacional y observan la persistencia de grandes problemas en la situación política, sobre todo en lo que respecta a las relaciones del Gobierno birmano con la oposición política y las minorías étnicas, pero a diferencia de otros gobiernos, su solución para la encrucijada birmana es el ajuste gradual de la política, un gobierno central fuerte, pero no el federalismo ni la democracia liberal de golpe y, ciertamente, no un cambio de régimen. Si bien su perspectiva es distinta, los dirigentes chinos creen que la mejor forma de aliviar las diversas problemáticas birmanas es una solución multilateral, es por ello que participan en comisiones como *El Grupo de Amigos de Myanmar*, el cual comprende un bloque de 14 países que mantienen conversaciones

13. Tuvo este cargo desde el 15 de marzo de 2003 hasta marzo de 2013. Fue sucedido por Xi Jinping.

informales y desarrollar enfoques comunes para apoyar los esfuerzos de las Naciones Unidas sobre los asuntos que son de importancia fundamental para el futuro de Myanmar¹⁴ (United Nations News Centre, 2009).

El factor geoestratégico

Desde el año 1993 China se hizo importador neto de petróleo y gas y, por ende, creó una estrategia para abastecer su demanda energética. Esta maniobra tiene como propósito la diversificación de suministros de energía. La iniciativa no sólo busca fuentes de abastecimiento alrededor del mundo, sino también desea que el traslado de esas mercancías sea eficiente, adecuado y seguro. Dentro de ese contexto se inscriben las iniciativas que el Gobierno chino viene realizando desde el año 2001 en Myanmar. El territorio birmano no sólo cumple un papel estratégico para la estabilidad económica china sino también para la seguridad energética (figura 2).

El sudeste de Asia es quizás la región de mayor importancia estratégica para China. La región cuenta con todas las rutas viables para el transporte de energía desde el Medio Oriente, África y el resto del mundo hacia China, por ello su importancia. En cuanto a la seguridad energética de China, el sudeste de Asia tiene un significado más allá del comercio y la seguridad del transporte, es también importante para la estructura de seguridad regional, además es una “clave” de China para asegurar una posición de influencia regional y mundial (Zhang, 2007), porque el Gobierno chino tiene intereses económicos específicos en esa zona y la considera un área de influencia natural.

Cabe mencionar que existen por lo menos una docena de estrechos estratégicos y cuerpos de agua en la región, como el estrecho de Sunda, el de Gaspar, el de Lombok, el de Makassar, el de Maluku y otros. Sin embargo, el canal más importante es el estrecho de Malaca.¹⁵ En primer lugar, porque es el camino más corto entre China, Medio Oriente y África y, en segunda instancia, ligado a lo anterior, porque el 80% de sus importaciones de petróleo son transportados por el estrecho de Malaca.

14. El Grupo de Amigos se fundó en diciembre de 2007 y representa una gama diversa de puntos de vista sobre Myanmar. Sus miembros son Australia, China, Francia, India, Indonesia, Japón, Noruega, Portugal, Rusia, Singapur, Tailandia, el Reino Unido, Estados Unidos y Vietnam.

15. El estrecho de Malaca es una zona que une el Océano Índico y el Mar de China Meridional, de 805 kilómetros de longitud y entre 25 a 151 metros de profundidad, que es propiedad y está gestionado por Malasia, Singapur e Indonesia.

Figura 2
Nueva ruta de suministro energético



Fuente: elaboración propia basado en un mapa de la Sección de Cartografía de las Naciones Unidas, 2012a.

Las estimaciones afirman que la demanda china de petróleo se duplicó en la última década, pasando de 3.3 millones de barriles por día (bpd) en 1995 a 6.6 millones de bpd en 2005, y se prevé que aumentará a 13.6 millones de bpd para el año 2020. Una alta dependencia del estrecho de Malaca deja a China vulnerable no sólo ante las amenazas de la piratería y el terrorismo, sino también a expensas de otros poderosos competidores, como Estados Unidos, Japón e India, que buscan el control de estas líneas marítimas y que están tomando medidas correspondientes.

Estados Unidos tomó la batuta con la Iniciativa para la Seguridad de los Contenedores (CSI por sus siglas en inglés), creada en 2001, y la Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación (PSI por sus siglas en inglés), establecida en 2003. Éstas implican la protección del estrecho de Malaca contra el transporte de armas de destrucción masiva y sirven para asegurar las aguas internacionales. En 2004, la Iniciativa Regional de Seguridad Marítima (RMSI por sus siglas en inglés), que convocó a los países del litoral —Singapur, Malasia e Indonesia— pedía el acceso a la marina de Estados Unidos para patrullar la zona y con ello combatir la piratería y el terrorismo. La presencia dominante de Estados Unidos en este canal le proporciona un control estratégico en el conjunto de Asia Oriental y genera una situación de vulnerabilidad para China (Chan, Chan y Lee, 2009).

Para minimizar los riesgos que representa una alta dependencia del estrecho, el Gobierno chino planea construir un oleoducto desde Sittwe —una ciudad en la costa suroeste de Myanmar, cerca del Océano Índico— a la ciudad china de Kunming en la provincia de Yunnan. Este acceso directo reduciría el viaje de Malaca en 1,200 km y podría ayudar a aliviar la dependencia china del estrecho de Malaca en un tercio o más. Myanmar es la prueba clara de la estrategia de diversificación energética china (Tea, 2010).

El oleoducto sino-birmano comienza en el Puerto de Kyaukryu en la costa oeste de Myanmar y entra a China en la ciudad fronteriza de Ruili, en el oeste de la provincia de Yunnan. El oleoducto tiene una longitud de 2,380 kilómetros y se estima que transportará 22 millones de toneladas de crudo por año a China provenientes del Medio Oriente y África. El proyecto sería la cuarta ruta de entrada de petróleo y gas natural a China, después del transporte marítimo, los ductos sino-kazajos y los ductos sino-rusos. Los nuevos ductos están en línea con la estrategia china de diversificar los métodos y fuentes de sus importaciones de crudo (Yingqing, Anfei y Yujiao, 2011). “Esto disminuirá y fortalecerá la habilidad de China de hacer frente a la compleja y volátil situación internacional. El proyecto ayudará a calmar la demanda energética del sur y del oeste de China” (Yingqing, Anfei y Yujiao, 2011). La ruta que seguirán los ductos de gas y petróleo antes mencionados, tendrán a su vez plantas de producción, estaciones, puertos de aguas profundas y puestos de almacenamiento de gas y petróleo.

Según estimaciones de la Agencia Internacional de Energía, la demanda de gas natural de China en 2020 irá desde 125 mil millones hasta 250 mil millones de metros cúbicos y la oferta interna de gas natural irá desde 80 mil

millones hasta 150 mil millones de metros cúbicos. Estas proyecciones indican que China podría importar hasta 130 mil millones de metros cúbicos de gas natural en 2020, lo que representa casi el 70% de su consumo total de gas natural (Institute of Peace and Conflict Studies, 2009; Zhao, 2011).

El gas natural se ha convertido en la principal fuente de ingresos para el régimen birmano, y será cada vez más importante en los próximos años. India y China se han involucrado en la adquisición de beneficios para la explotación de este recurso. En 2004 nuevos yacimientos de gas en Shwe, en la costa de Arakan (zona centro del territorio birmano), fueron descubiertos por la compañía coreana Daewoo International.¹⁶ Los nuevos descubrimientos en tres campos en el Golfo de Bengala —Mya, Than Shwe y Physhwe (conocidos conjuntamente como el proyecto Shwe, que se estima contienen entre 5.7 y 10 billones de pies cúbicos de gas)— han provocado una intensa guerra de ofertas entre las compañías de Bangkok, Beijing y Nueva Delhi. Las empresas chinas, aunque no participaron en las primeras etapas de la exploración de gas en Shwe, compraron los derechos de exploración de siete bloques con una superficie de más de nueve millones de hectáreas.

De octubre de 2004 a enero de 2005 la Corporación Nacional de Petróleo Marítimo de China (CNOOC) firmó seis contratos de producción compartida con la Compañía de Gas y Petróleo de Myanmar (MOGE) del Ministerio de Energía. La Compañía de Petróleo y Químicos de China (Sinopec) y su filial Dian Qiangui también empezaron a operar en los campos de exploración de petróleo. Por otra parte, la Corporación Nacional de Petróleo de China (CNPC) y su subsidiaria Chinnery se han adjudicado contratos para actualizar cuatro campos petroleros de edad en el centro de Myanmar. Otro gran proyecto es el plan de PetroChina para construir un gasoducto desde el bloque A-1 en el campo Shwe, en la costa de Rahine, hasta la provincia de Yunnan.

Estos acontecimientos en territorio birmano pusieron de manifiesto una intensa lucha diplomática por los recursos energéticos en la región. China e India están buscando el acceso al Océano Índico a través de Myanmar para ayudar a desarrollar a sus provincias del suroeste y noreste, respectivamente. En 2007, el Gobierno militar birmano negó a la Autoridad de Gas de la India

16. Hubo planes preliminares para la exploración de gas en varios bloques en el Golfo de Bengala, pero las perforaciones de prueba sólo se hicieron en los yacimientos A-1 y A-3 de Shwe. El yacimiento A-1 es el más grande, se estima que contiene entre 2.88 y 3.56 billones de pies cúbicos de gas natural.

la condición de “comprador preferente” en los yacimientos de gas natural A1 y A3 en la costa de Arakan a favor de vender el gas a PetroChina. Esta última firmó un memorando de entendimiento con la Compañía de Petróleo y Gas de Myanmar (MOGE) para comprar los derechos de explotación gasera durante 30 años a partir de 2009 (Reuters, 2010). Las autoridades birmanas insistieron en que la decisión del acuerdo de gas no era política, sino simplemente respondía a una racionalidad económica.

Recientemente la transición política birmana genera muchas interrogantes sobre cómo serán las relaciones sino-birmanas bajo el nuevo gobierno. Con la visita del Ministro de Relaciones Exteriores de la República Popular de China Wang Yi en abril de 2016 a suelo birmano y la consiguiente reunión con su similar Aung San Suu Kyi (que además de ese cargo, es líder del actual partido en el gobierno la Liga Nacional para la Democracia), se abren posibilidades para conocer los posicionamientos que tendrán ambos gobiernos respecto a sus relaciones bilaterales. Los temas que continúan afectando la relación siguen siendo: la porosidad en las fronteras, los conflictos étnicos en suelo birmano y el impacto sobre las zonas aledañas a China, así como la cuestión de los refugiados birmanos en las provincias del suroeste chino. En el aspecto de la cooperación económica, principalmente la construcción de la presa Myitsone (que fue suspendida en 2011), genera cierta tensión con el Gobierno chino y una fuerte oposición pública en el interior de Myanmar (Tiezzi, 2016).

A raíz de las elecciones de 2015 existen temáticas que pueden generar un cambio, primordialmente conocer cuál será la postura del Gobierno birmano en relación con su política exterior y su búsqueda por balancear la creciente influencia china en su territorio.

Por su parte, el Gobierno chino enfatiza que la transición no afectará la política de su gobierno en la relación con Myanmar. En ese tenor, el Gobierno birmano menciona que la relación con su similar chino es crucial y se puede inferir que el hilo conductor en la relaciones será el pragmatismo, así como un acentuado deseo de fortalecer los compromisos políticos de alto nivel. Asimismo, Myanmar ha buscado acercarse al Gobierno de Estados Unidos y al Gobierno de India como contrapesos a la República Popular de China. Por otro lado, habrá que observar los desarrollos de la estrategia política y económica que plantea el Estado chino para el mediano plazo, conocida con el nombre de “una franja, una ruta” (一带一路 *yidai, yi lu*) y las posibles respuestas de otros Estados a raíz de esta política. Aunque al Gobierno chino le incomodan ciertos posicionamientos que perjudiquen sus intereses en suelo

birmano, sus autoridades son conscientes de que la encrucijada birmana sólo puede resolverse bajo la intervención de más agentes, especialmente si éstos cuentan con capacidad de influencia sobre el Gobierno de Myanmar, como son sus similares indio y estadounidense.

Conclusiones

De acuerdo con lo presentado en este análisis, las relaciones sino-birmanas han pasado por distintos estadios, describiendo una secuencia de altibajos durante su evolución histórica. La visión prevaleciente de una presencia china incuestionable en suelo birmano dista de ser completamente fidedigna. Es cierto que sus intereses y su importancia económica y política crecieron y lograron afianzarse en períodos en los cuales existieron condiciones que lo hicieron factible, no obstante, existieron y están presentes elementos como la indefinición fronteriza, los conflictos étnicos birmanos, el desequilibrio ambiental en tierras birmanas, las dinámicas económicas excluyentes; todas son circunstancias que pueden dislocar la posición china de manera abrupta.

En un primer periodo de las relaciones bilaterales sino-birmanas hubo poca sistematización de los intereses chinos en tierras birmanas, y regularmente los constantes cambios en la política interna de ambos países marcaron en gran medida el rumbo de las relaciones. Cuando ambos gobiernos comenzaron su proceso de consolidación nacional, buscaron fortalecer sus lazos de amistad y cooperación; no obstante, también persiguieron la salvaguarda de su soberanía nacional y el mantenimiento de su integridad nacional. Esto provocó que ambos gobiernos entraran en disputas causadas por la indefinición fronteriza y que su relación fuera de mutua desconfianza. Se buscaron mecanismos y se realizaron acuerdos que pretendían llegar a una resolución definitiva entre ambas; sin embargo, aún no hay un acuerdo final. Este asunto continúa pendiente y puede ser un obstáculo para la relación en un futuro.

Algunos radicalismos y ensimismamientos al interior de ambos gobiernos respecto al exterior crearon un ambiente de frialdad que se tradujo en pocos intercambios políticos, comerciales, sociales y culturales. Cuando ambos países se encontraron en contextos similares, especialmente en condiciones desfavorables, la relación funcionó como un amortiguador del que ambos países se beneficiaron. No obstante, la principal preocupación de las autoridades chinas sigue siendo asegurar la estabilidad fronteriza, esto debido a que un conflicto en la frontera podría allanar su creciente red de intereses y,

por ende, frenar su proyecto de desarrollo. Es cierto que a las élites políticas y gubernamentales chinas les producen cierta inquietud los recientes procesos políticos birmanos y lo que puedan traer aparejados, en especial la presencia y competencia que puedan generar actores que habían permanecido alejados del entorno birmano; sin embargo, éstas tienen un profundo convencimiento de que se logra más cooperando multilateralmente, sobre todo cuando diversas problemáticas escapan a las posibilidades de respuesta individual o bilateral.

El Gobierno chino sigue presionando a las autoridades birmanas, pues desea que resuelvan sus problemáticas internas adecuadamente en tiempo y en forma, especialmente la relación con las minorías étnicas, la cuestión de los refugiados, el tráfico de drogas, los problemas de salubridad, la legalización de diversos productos y el contrabando. En ese mismo sentido, los líderes chinos han pedido una mayor cooperación de Myanmar en lo que se refiere a sus propias exigencias internacionales, tales como: estabilidad interna, promoción de la reconciliación nacional y avance en el proceso de democratización. Las autoridades chinas están conscientes de que el aumento en la legitimidad del Gobierno birmano es una condición importante para que su preponderancia política y económica continúe; sin embargo, también les preocupa una apertura potencial del Gobierno birmano a otros jugadores internacionales, pues ello puede diluir su influencia política y económica.

La dirigencia china postula que el desarrollo de China es un elemento importante para el progreso internacional, ya que con éste ha promovido la paz mundial y ha hecho contribuciones al progreso de la humanidad, a la reducción de la pobreza y a la promoción de la cooperación internacional. Si bien la situación económica actual otorga a China una fuerte presencia y una ventaja comparativa sobre sus competidores, sus políticas plantean riesgos políticos, sociales y económicos, incluyendo la posibilidad de agravar las tensiones y contribuir al conflicto entre los diferentes actores en Myanmar, lo que lentamente puede modificar el tejido de intereses chinos.

En este contexto, el presente trabajo aporta luz al debate de las ideas en el tema sino-birmano en el sentido de mostrar que en las relaciones internacionales asimétricas no siempre la parte más fuerte tiene garantizado el dominio pleno frente a su contraparte más pequeña de forma automática. Por el contrario, la relación debe ser observada y trabajada en cada uno de esos rubros para garantizar que de ella se obtenga lo esperado. Los líderes chinos son conscientes de la necesidad que tiene China —en su calidad de potencia— de mantener estabilidad en suelo birmano, porque de eso depende también,

en gran medida, que obtenga más beneficios que costos en esa relación: eso es lo que la evidencia empírica aquí mostrada nos permite observar.^{mp}

Referencias bibliográficas

- Anguiano, E. (2006). La política exterior de China a principios del siglo XXI. En: Estrada, J. L., León, J. L., y Buzo, R. (Eds.), *China en el siglo XXI. Economía, política y sociedad de una potencia emergente* (pp. 271-299). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Bert, W. (1985). Chinese policy toward Burma and Indonesia: A post-Mao perspective. *Asian Survey*, 25(9): 963-980. doi: <http://dx.doi.org/10.2307/2644421>
- Cornejo, R. (2001). China: Una revisión de cincuenta años de historia. En: Anguiano, E. (Ed.), *China contemporánea: La construcción de un país desde 1949* (pp. 13-120). México: El Colegio de México.
- Chan, G., Chan, L., y Lee P. K. (2009). China Engages Myanmar as a Chinese Client State. En: E. Kok-Kheng Yeoh (Ed.), *Regional Political Economy of China Ascendant: Pivotal Issues and Critical Perspectives* (pp. 70-95). Kuala Lumpur, Malasia: Institute of Chinese Studies University of Malaya.
- Chunyan, Z. (2010, 09 de septiembre). Sino-Myanmar ties renewed. *China Daily*. Recuperado de: http://www.chinadaily.com.cn/cndy/2010-09/09/content_11277038.htm [Consultado el 12 de septiembre de 2010].
- Fan, H. (2008). Sino-Burmese relations 1949-1953: Suspicions and equivocations. En: E. Kok-Kheng Yeoh, y Hoy Lee Loh (Eds.), *China in the World. Contemporary Issues and Perspectives* (pp. 70-86). Kuala Lumpur, Malasia: Institute of China Studies University of Malaya.
- Garver, J. W. (2005). China's Influence in Central and South Asia: Is It Increasing? En: Shambaugh, D. (Ed.), *Power Shift: China and Asia's New Dynamics* (pp. 205-227). Estados Unidos: University of California Press.
- Haacke, J. (2006). *Myanmar's Foreign Policy. Domestic Influences and International Implications*. Estados Unidos: The International Institute for Strategic Studies.
- Hinton, H. C. (1994). China as an Asian Power. En: Robinson, T. W., y Shambaugh, D. (Eds.), *Chinese Foreign Policy. Theory and Practice* (pp. 348-374). Estados Unidos: Oxford University Press.
- Holmes, R. A. (1972a). China-Burma relations since the rift. *Asian Survey*, 12(8): 686-700. doi: <http://dx.doi.org/10.2307/2643109>

- . (1972b). The Sino-Burmese rift: A failure for China. *Orbis*, 16(1): 211-236.
- Institute of Peace and Conflict Studies. (2009, diciembre). *China-Myanmar Energy Engagements: Challenges and Opportunities for India* (ejemplar núm. 134). Nueva Delhi, India: Tuli Sinha.
- International Crisis Group. (2009, septiembre). *China's Myanmar Dilemma* (ejemplar núm. 177). Recuperado de: <https://www.crisisgroup.org/asia/north-east-asia/china/china-s-myanmar-dilemma>
- Johnstone, W. C. (1963). *Burma's Foreign Policy: A study in neutralism*. Estados Unidos: Harvard University Press.
- Kudo, T. (2009). China and Japan's Economic Relations with Myanmar: Strengthened vs. Strange. En: Mitsuhiro, K. (Ed.), *A China-Japan Comparison of Economic Relationships with the Mekong River Basin Countries* (pp. 265-289). Japan Institute of Developing Economies/Japan External Trade Organization.
- Liang, C. (1990). *Burma's Foreign Relations. Neutralism in Theory and Practice*. Estados Unidos: Praeger Publishers.
- Maung, T. (2003). Myanmar and China: A Special Relationship? *Southeast Asian Affairs*, 2003(1): 189-211.
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. (2007, septiembre). *State Councilor Tang Jiaxua Meets with Special Enjoy of SPDC Chairman of Myanmar*. Recuperado de: http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zzjg_663340/yzs_663350/gjlb_663354/2747_663498/2749_663502/t363133.shtml [Consultado el 12 de marzo de 2010].
- New Example of Peaceful Coexistence. (1960, 30 de abril). *Renmin Ribao*.
- People's Republic of China & Union of Burma. (1960). Sino-Burmese Joint Communiqué. *Peking Review*, 3(17): 42. Recuperado de: <https://www.marxists.org/subject/china/peking-review/1960/pr1960-17.pdf>
- Poon, K. S. (2002). The Political Economy of China-Myanmar relations: Strategic and economic dimensions. *Ritsumeikan Annual Review of International Studies*, núm. 1, pp. 33-53. Recuperado de http://burmalibrary.org/docs2/chinese_mm_eco.pdf
- Reuters. (2010, 03 de febrero). *Factbox: Pipelines from Myanmar to China*. Recuperado de <http://www.reuters.com/article/us-china-myanmar-pipelines-idUSTRE6120mq20100203>
- Sección de Cartografía de las Naciones Unidas. (2012a). [Mapa].
- . (2012b). Myanmar, núm. 4168 Rev. 3, junio 2012. [Mapa].

- Seekins, D. M. (1997). Burma-China Relations: Playing with Fire. *Asian Survey*, 37(6): 525-539. doi: <http://dx.doi.org/10.2307/2645527>
- Steinberg, D. (2010). *Burma/Myanmar. What Everyone Needs to Know*. Estados Unidos: Oxford University Press.
- Storey, I. (2007). China, Burma and the Saffron Revolution. *China Brief*, 7(9). Recuperado de: http://www.jamestown.org/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=4485&no_cache=1#.vsuxutyvxey
- Tea, B. (2010). *China and Myanmar Strategic Interests, Strategies and the Road Ahead*, vol. 26. India: Institute of Peace and Conflict Studies. Recuperado de http://www.ipcs.org/pdf_file/issue/rp26-billy-sino-myanmar.pdf
- Tieuzzi, S. (2016, 07 de abril). Myanmar's Suu Kyi Hosts Chinese Foreign Minister. *The Diplomat*. Recuperado de <http://thediplomat.com/2016/04/myanmars-suu-kyi-hosts-chinese-foreign-minister/> [Consultado el 10 de diciembre de 2016].
- Trager, F. (1964). Burma and China. *Journal of Southeast Asian History*, 5(1): 29-61.
- . (1968). Sino-Burmese relations: The end of the Pauk Phaw Era. *Orbis*, 9(4): 1039-1045.
- United Nations News Centre. (2009, 05 de agosto). *Ban Briefs Group of Friends on Myanmar on latest developments*. Recuperado de: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?Cr=myanmar&Cr1=&NewsID=31693> [Consultado el 12 de septiembre de 2009].
- Whittam, D. E. (1961). The Sino-Burmese Treaty. *Pacific Affairs*, 34(2): 174-183.
- Yingqing, L., Anfei, G., y Yujiao, L. (2011, 01 de junio). Yunnan opens all its borders. *China Daily*. Recuperado de http://www.chinadaily.com.cn/regional/2011-06/01/content_12637045.htm [Consultado el 2 de junio de 2011].
- Zhang, X. (2007). Southeast Asian and Energy: Gateway to Stability. *China Security*, 3(2): 18-35.
- Zhao, H. (2011). China-Myanmar Energy Cooperation and Its Regional Implications. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 30(4): 89-109. Recuperado de <http://journals.sub.uni-hamburg.de/giga/jsaa/article/view/502>