

**LA INCIDENCIA DE LA ACTUALIZACIÓN DEL TRATADO DE AMISTAD
INDIA-BUTÁN 2007 EN LAS ORIENTACIONES EN MATERIA DE POLÍTICA
EXTERIOR DE BUTÁN. 2007-2014**

LORENA GUERRERO ARIAS

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C., 2015**

“La incidencia de la actualización del tratado de amistad India-Bután 2007 en las orientaciones en materia de política exterior de Bután. 2007-2014”

Estudio de caso

Presentado como requisito para optar al título de

Internacionalista

En la Facultad de Relaciones Internacionales

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:

Lorena Guerrero Arias

Dirigido por:

Ricardo Alberto Baquero Hernández

Semestre II, 2015

RESUMEN

El interés de este estudio de caso es analizar la incidencia de la actualización del Tratado de Amistad entre India y Bután firmado en 2007 en las disposiciones de política exterior de Bután en el periodo 2007-2014. Este trabajo se enmarca en los conceptos de identidad nacional, tomadores de decisiones, proceso de toma de decisión y análisis de política exterior, a partir de los cuales se pretende comprobar que el tratado de 2007 tuvo principalmente un efecto cristalizador en la política exterior de Bután, manifestado de manera significativa en materia de cooperación internacional, moderada en materia de representación política internacional y muy modesta en materia de apertura económica y comercial.

Palabras clave:

Política exterior, toma de decisiones, desarrollo, autonomía, tradiciones.

ABSTRACT

The interest of this case study is to analyze the impact of the updating of the Treaty of Friendship between India and Bhutan signed in 2007 in the foreign policy provisions of Bhutan for the period 2007-2014. This investigation parts from the concepts of national identity, policy-makers, decision-making process and foreign policy analysis, from which it is intended to prove that the treaty of 2007 mainly had a crystallizing effect on the foreign policy of Bhutan manifested significantly in international cooperation, moderate in international political representation and very modest in terms of economic and trade liberalization.

Key words:

Foreign policy, decision-making, development, autonomy, traditions.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	6
1. LAS VARIABLES FORJADORAS DE LAS RELACIONES INDO-BUTANESAS Y EL TRAYECTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE BUTÁN DESDE 1949	10
1.1. Los determinantes forjadores de la estrecha proximidad entre Bután e India	11
1.2. El camino butanés en materia de política exterior desde 1949	16
2. ACTORES, PRETENSIONES Y PROCESO DE TOMA DE DECISIONES DEESDE 2007, CONDUCTORES DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE BUTÁN	26
3. EL PRODUCTO DE LAS DECISIONES EN 2007 SOBRE LA POLÍTICA EXTERIOR DE BUTÁN	38
3.1. Apertura económica y comercial	38
3.2. Representación política internacional	42
3.3. Cooperación internacional	45
CONCLUSIONES	50
BIBLIOGRAFÍA	

LISTA DE SIGLAS

ADB	Banco Asiático de Desarrollo
ASACR	Asociación Surasiática para la Cooperación Regional
EEUU	Estados Unidos de América
FAO	Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIB	Felicidad Interna Bruta
IBRD	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
ICCR	Interfaith Center on Corporate Responsibility
IMF	Fondo Monetario Internacional
IMTRAT	Equipo de Entrenamiento Militar de India
ITEC	Instituto de Tecnología de la Construcción
PIB	Producto Interno Bruto
ONU	Organización de Naciones Unidas
PTA	Project Ties Assistance
UE	Unión Europea
UNDP	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNICEF	Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas
USAID	Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional
WHO	World Health Organization

INTRODUCCIÓN

El presente estudio de caso pretende analizar a profundidad la incidencia que ha tenido la actualización del Tratado de Amistad entre India y Bután efectuado en 2007 en las actuales dinámicas y disposiciones de política exterior de Bután.

A partir de esto se plantean como propósitos particulares: describir los principales determinantes que han conformado la proximidad de Bután con India y los principios generales que guiaron la política exterior de Bután de 1949 a 2007; determinar la forma en que las pretensiones y el proceso de toma de decisiones del monarca en 2007 direccionaron la política exterior de Bután; y analizar las repercusiones que se dieron sobre la política exterior de Bután fruto del tratado de 2007 en las dimensiones de apertura económica y comercial, cooperación internacional y representación política internacional.

Estos objetivos dan cuenta de una investigación cualitativa interesada en explicar los elementos que Bután ha acogido como guía de acción con el paso de los años y su implicación en la toma de decisiones que se ha ido forjando en la política exterior del pequeño reino, procurando seguir un enfoque liberal en el que la diversidad de actores y su interacción será tenida en cuenta de manera especial.

Para guiar la investigación se propone como hipótesis que el Tratado de Amistad de 2007 tuvo principalmente un efecto cristalizador en la política exterior de Bután, el cual se manifiesta de manera significativa en la cooperación internacional, de manera moderada en la representación política internacional y a un nivel muy modesto en materia de apertura económica y comercial. Con esto en consideración, la categoría analítica elegida para realizar el estudio es la política exterior, la cual se entenderá como el instrumento por el cual el Estado intenta formar su ambiente político internacional; empero, este no es únicamente un tema de relaciones entre gobiernos, sino que tal como una política económica o una política de salud, la política exterior puede ser vista como una política pública, es decir, como una política puesta en práctica por los servicios del Estado, con unos mecanismos precisos y con el propósito de lograr unos objetivos claramente definidos (Charillon 2002, pág. 13).

Los puntos de partida del presente estudio recaen sobre la noción de que el proceso de modernización en la mayoría de países en desarrollo ha tenido una historia de 100 años o más en los que han intentado acoplarse a las dinámicas y eventos del momento. No obstante, el reino de Bután expone una rara excepción a esta regla al haber vivido un proceso de transformación en un lapso de tiempo relativamente corto mientras se mueve de un pasado auto-impuesto de aislamiento a un Estado-nación moderno y activamente partícipe en la comunidad global.

Cabe resaltar que adicional al intento butanés por permanecer hermetizado del mundo exterior para proteger su forma de vida de las influencias externas, Bután se encuentra en medio de dos de las más poderosas naciones asiáticas que representan actores de gran importancia en la actualidad, India y China. Este factor geográfico, junto con la monarquía que procuró asegurar la estabilidad política del reino en el siglo XX, además de las alianzas con el Imperio Británico en el siglo XIX y posteriormente con India, son eventos y elementos que han tenido una relevancia fundamental en la política exterior de Bután.

Fue notable la importancia de las fuertes y longevas relaciones bilaterales con India, tradicionalmente únicas, caracterizadas por la confianza y el entendimiento, que han madurado a lo largo de los años y han hecho que hoy exista una amplia cooperación en diversos campos, especialmente en el sector de la energía hidroeléctrica. Asimismo, se debe mencionar la influencia de decisiones históricas tomadas por China que junto con unas inestables relaciones con Bután, forjaron tensiones fronterizas importantes, una polarización y recelo hacia los intereses chinos, y un reciente intento por reorientar estas débiles relaciones.

Este estudio hace un aporte a la disciplina de las Relaciones Internacionales explorando una región de la que aún mucho se desconoce, el subcontinente indio, y de incentivar una nueva propuesta, el estudio de un Estado que ha tenido una participación muy peculiar en el escenario internacional. Además, siendo Bután un Estado del que poco se ha escrito en comparación con otros actores internacionales, resulta de gran interés estudiar a este reino que presenta un modelo diferente e innovador en el actual siglo veintiuno y explorar la forma en la cual ha ido ingresando al contexto internacional de la actualidad a partir de un enfoque y visión diferentes a las convencionales.

Este enfoque de aproximación parte de la paradoja del *Análisis de Política Exterior* desarrollada por Smith (1983) entre la escuela americana y la británica que establece la posibilidad de identificar un enfoque y metodología distintivos en ambas escuelas. Mientras que para el enfoque estadounidense es posible analizar el comportamiento de la política exterior en términos de regularidades y patrones, en donde la política exterior puede ser explicada y tratada como un fenómeno común a todos los Estados con el uso de las mismas herramientas y conceptos analíticos, el enfoque británico se basa en recetas epistemológicas explícitas en donde el conocimiento sobre la política exterior de un Estado debe ser obtenido por un estudio detallado de la historia de ese Estado.

Se considera entonces menester utilizar el enfoque británico para aproximarse al análisis de la política exterior del Reino de Bután en esta investigación, pues tal visión permitirá esclarecer los factores históricos y culturales que han hecho de este Estado un actor único y milenarista cuyo pasado aún sigue teniendo implicaciones en el comportamiento de su política exterior (Smith 1983).

El presente estudio se ordena en tres capítulos. En el primero se presenta un recuento histórico de la construcción de las relaciones distintivas indo-butanesas así como de los principios característicos de la política exterior butanesa desde 1949. En este capítulo se establece como base el concepto de *Nacionalismo* expuesto por Nikolaos Zahariadis¹ fortaleciéndose por el concepto de *Identidad Nacional* expuesto por José Mattoso². En el segundo capítulo, se presentan los principales determinantes del proceso de toma de decisiones del monarca en 2007 que influyeron en la política exterior de Bután, a partir de un marco de análisis basado en los conceptos de *Actor Unitario* y *Toma de Decisiones*. En el tercer capítulo se recogen las dinámicas que caracterizaron la acción butanesa en las tres dimensiones establecidas por la hipótesis, recalcando el grado de incidencia del tratado post 2007. Finalmente se presentan las conclusiones obtenidas al finalizar la investigación.

Se espera que la presente investigación sirva al lector para adquirir una visión mucho más amplia sobre el funcionamiento y la geopolítica del subcontinente indio, y para

¹ Nikolaos Zahariadis es profesor asistente de ciencia política en la Universidad Estatal de Nueva York.

² José Mattoso es historiador y profesor universitario portugués, presidente del Consejo Científico de Ciencias Sociales y Humanidades de la Fundación para la Ciencia y la Tecnología desde 2010.

entender el proceso de toma de decisiones que allí se da a partir de un análisis profundo de sus connotaciones históricas y culturales intrínsecas.

1. LAS VARIABLES FORJADORAS DE LAS RELACIONES INDO-BUTANESAS Y EL TRAYECTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE BUTÁN DESDE 1949

El presente capítulo enmarca los determinantes que han conformado la proximidad entre India y Bután desde los primeros inicios de su relación, así como los principios generales que guiaron la política exterior de Bután en el periodo comprendido entre el tratado celebrado con India en 1949 y el Tratado de Amistad indo-butanés de 2007.

Para este fin se identifican las interacciones de Bután con India, quien se ha constituido como el principal socio del pequeño reino a partir de la exposición de determinantes históricos y culturales, geográficos, económicos, políticos y vecinales evidenciados a partir de estas interacciones. Se exponen en un segundo momento los elementos que se constituyeron como lineamientos de la política exterior desde la firma del Tratado en 1949 hasta la actualización del mismo en 2007, teniendo en cuenta la dirección que se le ha dado al país en relación con China, actor de creciente relevancia para Bután y la noción de la identidad nacional como corazón de la política exterior del país, lo anterior teniendo en cuenta los conceptos de *Nacionalismo* e *Identidad Nacional*.

Las relaciones diplomáticas entre India y Bután tuvieron como marco básico jurídico el Tratado de Amistad y Cooperación de 1949. Este tratado estableció de manera especial en su artículo II que “El Gobierno de India no asume ninguna injerencia en la administración interna de Bután. Por su parte el Gobierno de Bután se compromete a ser guiado por el consejo del Gobierno de India en lo que respecta a sus relaciones exteriores” (República de India & Reino de Bután 1949)³.

Con el tiempo, Bután empezó a darle revisión a algunos artículos del tratado encontrándolos ofensivos e incompatibles con su estatus de Estado independiente (Mehta 2007, pág. 578). El artículo II en especial, empezó a causar gran molestia para los butaneses quienes no vieron justicia en dejar guiar su política exterior siendo un Estado independiente y empezaron a considerarlo como un tratado firmado entre socios desiguales, con una naturaleza discriminatoria, humillante y obsoleta, y por supuesto, como una

³³ El Tratado de 1949 reemplazó el tratado de 1910 entre Bután y la India Británica e incluso uno más antiguo firmado en 1865. En ambos casos, Bután acordó ser guiada por India en materia de relaciones exteriores.

expresión inaceptable de su estatus soberano (Mehta 2007, pág. 578). Tal inconformidad se intensificó una vez descubrieron que ninguna restricción fue establecida para Nepal en su tratado con India de 1950, el cual estableció que ambos gobiernos acordaban “la completa soberanía, integridad territorial e independencia entre ellas” (República de India & Reino de Bután 1949). Esta afirmación inequívoca y categórica brillaba por su ausencia en el tratado con Bután.

Para 2007 el tratado había fallado en reflejar las realidades del presente y Bután no toleraría más tal amenaza a su dignidad nacional. De igual forma, se resaltó que un tratado de amistad entre ambos países debería fluir desde una mutualidad de intereses, pues de otra forma se convertiría en fuente potencial de discordia, y problematizaría la remarcable relación entre ambos Estados cuya fuerza hasta ahora nunca había titubeado (Khosla 2007, pág. 549).

Finalmente, con la actualización del tratado en 2007 se estableció que Bután sería autónomo en la toma de decisiones tanto en su administración interna como en sus asuntos exteriores. Esto, no solo reflejó la naturaleza contemporánea de la relación entre ambos Estados, sino también, sentó las bases para su desarrollo en el presente siglo XXI.

Para comprender a profundidad la incidencia del tratado en la política exterior de Bután se presenta como menester explorar aquellos elementos de cercanía entre India y Bután, así como la guía que su política exterior ha evidenciado desde 1949.

1.1. Los determinantes forjadores de la estrecha proximidad entre Bután e India

Son múltiples los atributos que han conformado la gran cercanía de las relaciones entre India y Bután a lo largo de los años. Inicialmente, sus relaciones se remontan a varios siglos de *elementos históricos y culturales* que se fusionaron para crear las dinámicas que en la actualidad se conocen. Fue el santo Indio, el Gurú Padmasambhava quien introdujo el Budismo en Bután en el siglo VIII y posteriormente este fue seguido por varios otros sabios de la India (Mehta 2007, pág. 569). De esta forma, es posible ver que desde tiempos antiguos ha existido una gran influencia de India sobre Bután, si se recuerda que en la actualidad el Budismo juega un rol central en la vida de la población butanesa y ha

influenciado las instituciones, artes, arquitectura, literatura y estructura social del país. Sus lazos espirituales han formado entonces un vínculo duradero.

Relaciones más formales iniciaron durante el siglo XVIII, específicamente en 1770 cuando Warren Hastings envió una misión a Bután para darle seguimiento al conflicto entre Bután y Cooch Behar⁴, con quien las relaciones políticas y de intercambio han existido por siglos. Asimismo, a pesar de que las relaciones con los británicos empezaron siendo difíciles, estas fueron mejorando durante el reino del primer Rey Dragón Ugyen Wangchuck, quien proveyó gran asistencia a la Expedición de Younghusband a Tíbet en 1903-04 (Mehta 2007, pág. 570).

El mejoramiento de las relaciones con Inglaterra también se evidenció con el Tratado de Punakha en 1910 con el cual el subsidio anual para Bután incrementó generosamente y acordó que Inglaterra guiaría las relaciones exteriores del reino. No obstante, es claro que el interés primario de los británicos era salvaguardar su posesión de India de amenazas que pudiesen llegar del norte, de manera que un “tapón” en Bután sirvió a sus intereses de manera exitosa.

La partida de los británicos en 1947 no cambió el patrón de la relación indo-butanesa de manera significativa, sin embargo, bajo el reinado del tercer Rey, Jigme Dorji Wangchuck (1952-1972), se procuró iniciar el proceso de modernización de las instituciones políticas de Bután. El Tratado de Amistad de 1949 institucionalizó las relaciones indo-butanesas y el espíritu de amistad continuó creciendo a través de las visitas del Rey a India y del Primer Ministro Jawaharlal Nehru a Bután en 1958.

Este último reconocía la naturaleza de las dos naciones y la irrelevancia de sus grandes diferencias en campos tales como el económico para establecer relaciones como iguales, estableciéndose como memorable su discurso en 1958 donde sostuvo:

Algunos pueden pensar que, ya que India es un país grande y poderoso y Bután uno pequeño, el primero puede desear ejercer presión sobre Bután. Es, por tanto, esencial que quiero dejar en claro que nuestro único deseo es que ustedes deben seguir siendo un país independiente de elegir su propia forma de vida y tomar el camino del progreso de acuerdo a su propia voluntad (Mehta 2007, pág. 570).

⁴ Este es uno de los distritos de India ubicado en el estado de Bengala Occidental, situado en las estribaciones de la cordillera del Himalaya oriental.

El lado butanés no se quedó atrás, y la visita del Rey Dragón expresó el sentimiento de reciprocidad en materia de sus relaciones bilaterales cuando visitó Delhi en el mismo año expresando:

Los lazos que unen a nuestros dos países es una cuestión de historia. Nuestra herencia espiritual, que consideramos nuestro mayor tesoro, se deriva de las enseñanzas del gran hijo de la India, Gautama Buda. Los lazos de entendimiento y la amistad se han consolidado aún más como resultado de la creciente cooperación económica y técnica entre los dos países y estoy plenamente convencido de que nada puede sacudir o destruir nuestra amistad (Mehta 2007, pág. 571).

Relacionado a tal desenvolvimiento histórico, en las últimas décadas ha existido también una cooperación muy cercana en los campos de la cultura y la educación. Varias becas son dadas a estudiantes butaneses para estudiar en India en el marco del *India and Bhutan's Sherubtse College* afiliado a la Universidad de Delhi (Mehta 2007, pág. 574). Los intercambios culturales son frecuentes y muy populares, la *Asociación de Amistad Bután-India* es activa y continúa promoviendo el contacto de ambas poblaciones, sin mencionar la *Fundación Bután-India* financiada por ambos gobiernos, establecida durante la visita del Príncipe de Bután a Delhi en 2003 para fomentar la cooperación educativa, cultural, científica y técnica entre los dos países.

Además del despliegue histórico de Bután con los británicos, así como de los elementos culturales y religiosos que desde un inicio lo vincularon con India, un componente geográfico natural junto con una influencia en infraestructura representaron un gran determinante que ha forjado la estrecha relación indo-butanesa: dado que los valles y ríos de Bután corren en dirección a India, el sistema portuario y de comunicaciones le servía al intercambio y comercio de Bután. El trabajo de la *Vía Phuntsholing* que conecta la capital de Bután, Thimphu, con India, fue completado en 1961 (Mehta 2007, pág. 571), proyecto que evidenció una clara influencia en la política exterior de Bután por parte de India producto del tratado de 1949. El gran significado de esta carretera se basó en que la orientación tradicional de Bután hacia el norte tanto en términos comerciales como culturales, fue irrevocablemente tornada hacia el sur.

Asimismo, existió un *determinante político* muy fuerte que permitió hacer de las relaciones indo-butanesas lo que son hoy por hoy.

En el último siglo, la base de la política exterior india ha estado integrada con las prioridades de desarrollo y seguridad del país. India ha buscado un orden mundial en el que sus intereses estén asegurados, donde su autonomía en la toma de decisiones se vea salvaguardada y donde se genere un contexto que permita lograr un desarrollo socio-económico rápido y sostenido (Research, Reference and Training Division [RRTD] 2011). Otro tema central contenido en sus objetivos de política exterior ha sido asegurar una vecindad pacífica y segura, y unas relaciones cordiales y equilibradas con los mayores poderes así como mutuas cooperaciones benéficas con Estados en desarrollo, cuestión en la cual Bután haría parte fundamental de la guía india a nivel internacional.

No obstante, hubo un periodo que tal vez marcó de la mejor manera las relaciones tan fuertes de cooperación y colaboración indo-butanesas. Este fue el período de mandato del Primer Ministro Jawaharlal Nehru (1947-1964). La visita de Nehru en 1958 no solo embarcó a Bután en un programa de *Actividad de Desarrollo Planificado*, sino también puso en marcha la construcción de una red de carreteras construidas por la organización *India's Border Road Organisation* (Mehta 2007, pág. 572). Asimismo, inició la migración de población india experta en agricultura, horticultura, salud, educación, fuentes de poder, entre otros, y la creación de la armada de Bután entrenada y equipada por India.

Lo anterior, no solo corrobora las históricas relaciones de amistad y cooperación entre estos Estados, sino que además, evidencia que durante el mandato de Nehru los acuerdos, lazos comerciales, económicos y de planeación se intensificaron de una manera muy significativa y coincidieron a su vez con lo que hoy, gran parte de la literatura llama: *el inicio de la modernización de Bután*, o bien, *el inicio del proceso de apertura de Bután al resto del mundo*.

Por otra parte, el *determinante económico* que ha forjado la cercanía de los dos Estados asiáticos se vio fuertemente permeado por un componente de infraestructura intrínseco y por un componente de intercambio evidente.

En 1961 con el apoyo financiero del Gobierno de India, Bután se embarcó en el primer *Plan Quinquenal*⁵, el cual situó a India como el mayor donador de Bután. Desde ese momento más de ocho planes quinquenales han sido completados siendo los primeros dos

(1961-66 y 1966-71) completamente financiados por India. A partir del cuarto plan quinquenal, Bután empezó a recibir apoyo financiero de otras fuentes diferentes de India, multilaterales desde agencias reconocidas⁵ y bilaterales de Estados como Japón, Dinamarca, Australia, Suiza, Austria y Reino Unido (Mehta 2007, pág. 573).

De manera más reciente tras la visita del Rey Dragón en Delhi en enero de 2005, India acordó preparar reportes detallados de los proyectos para la construcción de dos hidroeléctricas de gran magnitud (Punatshanchhu Fase II y Mangdechhu), el establecimiento de conexiones ferroviarias entre las ciudades fronterizas de India y Bután, y una mayor cooperación en el campo de la agricultura y sectores relacionados. Algunos de los mayores proyectos en Bután llevados a cabo con la asistencia india desde 2005 han sido el Aeropuerto de Paro, la estación de radiodifusión, una red completa de carreteras, conexiones de microondas, estudios y mapeo geológico y de minerales, los proyectos de Chukha (336 MW) and Kurichhu (60 MW), así como la Planta de Cemento Penden y varios hospitales y colegios (Mehta 2007).

En 2006 se inauguró el proyecto Kurichhu Hydro Electric Project, el cual marcó otro hito en la asociación en curso indo-butanesa en el sector de energía hidroeléctrica, una manifestación más de las cercanas relaciones de amistad y cooperación entre los dos países y su potencial para proyectos conjuntos en beneficio de su población (Public Diplomacy Division - Ministry of External Affairs [PDD] 2007, pág. 713).

Los varios proyectos de infraestructura han ganado importancia creciente. El proyecto de Chukha, por ejemplo, constituía por sí solo el 30% del total del ingreso anual del país en 2006, de manera que estos proyectos han incrementado las exportaciones a India a cambio del beneficio indio de la energía generada. Esto evidencia que los proyectos de infraestructura con el apoyo económico de India se han constituido como un gran determinante desde el cual las visiones en común entre ambos Estados son crecientes y el esfuerzo para buscar diversos elementos de cooperación sigue activo.

Existe además un régimen de libre intercambio entre India y Bután el cual incluye *tránsito libre de impuestos* para la producción butanesa movilizadora a terceros países. Pese a

⁵ Los planes quinquenales son proyectos o planes que se proponen alcanzar su objetivo en un plazo de 5 años.

⁶ Entre las agencias donadoras estuvieron: UNDP, WHO, IMF, IBRD, ADB, UNICEF

esto, hacia 2007 India seguía siendo el mayor socio comercial de Bután con alrededor de 90% de las exportaciones e importaciones de Bután acaparadas (Mehta 2007, pág. 574).

Finalmente, *eventos vecinales* en la región fueron también determinantes fundamentales que conformaron la proximidad indo-butanesa.

Incidentes tales como los ocurridos en Tíbet cuando la armada china entró en Lhasa en 1950 forzando al Dalai Lama a huir de su tierra natal en 1959, enviaron olas chocantes hacia Bután e hicieron que el pequeño reino sellara la frontera con su vecino del norte (Mehta 2007, pág. 571), un aspecto que tuvo implicaciones importantes pues previo a 1959 los principales intercambios de Bután habían sido con Tíbet, región con la que compartía lazos comunes religiosos y culturales. Fuertemente relacionado a esto, la consideración china en la época de ver a Bután como parte de su perímetro natural de seguridad, así como las relaciones de amistad, intercambio y similitudes raciales y étnicas entre Tíbet y Bután hicieron a China pensar en el pequeño reino como una frontera extendida de su territorio (Aziz-al Ahsan & Chakma 1993, pág. 1045).

Todo lo anterior tuvo también repercusiones para India, evidenciadas en la locución de Nehru ante el Parlamento sosteniendo que la seguridad de la frontera india sobre el Himalaya no podía permitirse ser penetrada. Este apoyo y garantía fue bien recibido por los butaneses y se constituyó como el génesis del enfoque de seguridad comunitaria entre ambos países.

1.2. El camino butanés en materia de política exterior desde 1949

La política exterior es comúnmente percibida como la guardiana de los intereses a largo plazo de un Estado. No obstante, ella misma sufre transformaciones importantes permanentes (Charillon 2002). Esta debe conectar las posiciones y acciones finales a lo que su formulación pretende conducir, y no debe entenderse como un circuito cerrado en el entorno de un ministerio de relaciones exteriores (Charillon 2002). Por el contrario, la política exterior debe ser percibida como un medio cuyas funciones iniciales están en constante cambio y el rol de sus agentes evoluciona, y finalmente, de la cual depende el

devenir de todo Estado, pues las decisiones que sobre ella se tomen tendrán una relevancia fundamental en las dinámicas estatales.

Las perspectivas estratégicas de Bután se han transformado a partir de su memoria civilizacional, su sentido geográfico, sus realidades culturales y geopolíticas. Asimismo, el Tratado de Amistad y Cooperación de 1949 forjó de manera muy específica y restringida las posibilidades de Bután en materia de política exterior. No obstante, su estatus ha cambiado enormemente desde entonces. La entrada de Bután en la Organización de Naciones Unidas [ONU] y el inicio de las charlas fronterizas directas con China son eventos que incluso a inicios de los años 70 no habrían parecido factibles.

Entonces, ¿de qué manera se direccionó la política exterior butanesa para haber llegado a tales senderos? Pues bien, tradicionalmente Bután seguía una política de aislamiento, o como algunos académicos llaman: una *política de retirada de la política internacional* (Aziz-al Ahsan & Chakma 1993, pág. 1045), que le permitía preservar su independencia e identidad. Pese a esto, eventos estratégicos en la región del Himalaya en los años 50, principalmente la ocupación china de Tíbet, perturbó en gran medida a Bután y lo llevó a reevaluar su vieja política de aislamiento.

Bajo esta coyuntura, la política butanesa pareció dar tres vuelcos principales: primero, Bután se acercó mucho más a India en temas de seguridad; segundo, inició una tímida pero existente política de modernización controlada; y tercero, para no aumentar el grado de dependencia que ya tenía con India, decidió abrirse y gradualmente expandir sus relaciones con el mundo exterior (Samarasinghe 1990, pág. 257). Parece entonces que el episodio en Tíbet le hizo entender a Bután que su desarticulación con el mundo exterior podría costarle su independencia, y entonces, se puso en marcha hacia el cambio.

Inicialmente, los primeros dos reyes dragón⁷ fijaron su objetivo en la centralización del poder integrando paulatinamente las facciones del país. Fue solo bajo el mando del tercer Rey Dragón, Jigme Dorji que Bután empezó a moverse hacia un sistema administrativo más liberal y moderno, buscando con ello reconocimiento como Estado soberano e independiente con su propia cultura e identidad (Lancer International [LI] 1986, pág. 300). Para 1958 el Primer Ministro indio Nehru empezó a expresar su apoyo por

acercarse hacia la noción de independencia del vecino país y se comprometió a dar asistencia a Bután⁸, así como a luchar por su participación como miembro de la ONU. Para lograr su meta de modernización el Rey Dragón aceptó tal asistencia india.

El final de los años 60 evidenció en el país importantes cambios en la gobernanza política y administrativa no solo a nivel interno sino también externo. El servicio diplomático de Bután fue establecido, varios estudiantes fueron enviados a India y a otros Estados para ser entrenados para hacerse cargo de nuevas responsabilidades. Estos fueron los comienzos del camino hacia la modernización y las transformaciones que debieron ser hechas para enfrentar los retos del nuevo orden mundial.

Finalmente, tras haber conseguido su reconocimiento internacional en 1971 los esfuerzos en materia de política exterior empezaron a movilizarse hacia el intento por remover su imagen de apéndice de India, lo cual solo podría hacerse disminuyendo su dependencia hacia ella tanto política como económica (LI 1986, pág. 301). A pesar de este gran intento, su tamaño, frenos internos y economía se constituyeron en factores limitantes que aún en la actualidad no permiten ver el potencial total de Bután.

Ahora bien, durante la monarquía el Rey Dragón mantuvo una postura de preminencia a las relaciones indo-butanesas y de apertura de relaciones diplomáticas únicamente con los países del Sudeste Asiático, con excepción de Pakistán (LI 1986, pág. 307). Posteriormente en los años 80, Bután decidió extender esta apertura hacia los países escandinavos, probablemente para obtener ventajas en materia de ayuda y cooperación económica. Para esta época las relaciones económicas con Japón, Corea del Sur, Kuwait y los países del Plan Colombo se desplegaron, pero los recursos tan limitados de intercambio exterior y de infraestructura hicieron difícil el establecimiento de Misiones Residentes con una relevancia significativa.

Bután empezó a soportarse y utilizar la Asociación Surasiática para la Cooperación Regional (ASACR) y el Movimiento de los No Alineados como plataformas en las que podía hacer sentir su presencia en el contexto regional y global (LI 1986, pág. 307). Esto se evidenció de manera más fuerte en los años 60 y 80, dándole un nuevo impulso al ego

⁷ Ugyen Wangchuck (1907-1926) y Jigme Wangchuck (1926-1952)

butanés y estableciendo su identidad independiente. De igual forma, su participación en cuestiones regionales y sus relaciones crecieron de manera significativa desde 1949, gracias a lo cual, Bután fue encontrando una mayor fortaleza para responder a lo que muchos académicos llaman “el miedo psicológico de dominación por India” (LI 1986, pág. 307).

Asimismo, en 1978 su Misión Diplomática en Nueva Delhi fue renombrada como *Embajada Real de Bután*, cambio significativo visto como un intento por adquirir una identidad más distintiva en la comunidad de naciones. Finalmente, en la misma época Bután se alejó de su comportamiento político tradicional en varias ocasiones (Aziz-al Ahsan & Chakma 1993). Sobre esto, es de mencionar que en cuanto a sus formulaciones de política exterior y posturas frente a cuestiones internacionales críticas, Bután se ha mostrado muy cauteloso y ha evitado tomar cualquier posición fuerte en campos en los que los intereses de India se vean en conflicto. Sin embargo, el pequeño reino discrepó de la posición india en la Conferencia del Movimiento de los No Alineados respecto a la admisión de Kampuchea en la ONU, y difirió también de India sobre la cuestión de los países sin litoral en la quinta conferencia de Naciones Unidas sobre intercambio y desarrollo en Manila.

En definitiva, el Bután de los años 80 y 90 fue alejándose poco a poco de un pasado histórico inestable y entró en su era de reivindicación y desarrollo de su identidad soberana a través de la protección de sus valores culturales nacionales así como de un intento por forjar su propio camino en materia de desarrollo a través de una innovadora forma de medición: la Felicidad Interna Bruta [FIB], cuya búsqueda por progreso, riqueza y bienestar ya no se veía enmarcada por los indicadores usuales del Producto Interno Bruto [PIB]. Estos intentos han permitido cubrir la prisa de Bután por asumir un nuevo rol y la esperanza de que el resto de la comunidad internacional entienda y respete su identidad tras su reciente exposición al mundo.

En suma, es posible decir que el periodo comprendido desde la firma del tratado en 1949 hasta la firma de su actualización en 2007 evidenció una política exterior butanesa basada en tres áreas:

⁸ Esta asistencia se vio reflejada en el inicio de los Planes Quinquenales para el desarrollo de Bután que tuvieron gran apoyo económico de India.

1. Consolidación interna.
2. Extensión gradual de relaciones diplomáticas y económicas.
3. Participación activa en cuestiones regionales no controversiales.

Estas áreas se encontraron conectadas con el gran objetivo de creación de una conciencia nacional imperativa para la estabilidad y la identidad. La expansión de relaciones exteriores fue parte del proceso de evolución y con esto, la participación activa en los asuntos regionales.

Con tal perspectiva, es de exponer dos últimas salvedades:

En primer lugar, la política exterior de Bután y sus relaciones exteriores tuvieron en sus inicios una perspectiva limitada (LI 1986, pág. 306). Atascada en medio de dos grandes, su relación con ambos se ha constituido como el factor clave en la formulación de su política.

Como se evidenció, India ha sido el elemento dominante en la política exterior de Bután. Empero, China no puede quedar en el olvido, pues estas relaciones han asumido una importancia considerable y creciente en los últimos años y han adquirido un carácter global y estratégico de largo plazo en donde los foros regionales y multilaterales empiezan a ampliar sus puntos en común e intensifican los intentos para acoplarlos en una ruta positiva.

En lo que respecta a las relaciones sino-butanesas, si bien es claro que el tema más importante de preocupación bilateral ha sido la frontera, estas han pasado por una reorientación significativa en tiempos recientes. Debido a las amenazas en materia de seguridad, Bután quiso en repetidas ocasiones entablar charlas directas con China, pero las obligaciones del tratado de 1949 no se lo permitieron sin antes contar con el consentimiento de India.

Asimismo, Bután se vio fuertemente alarmado por los eventos ocurridos en Tíbet en los años 50, lo cual no mejoró cuando Mao, en su libro *La Revolución China y el Partido Comunista de China*, reclamó Bután como uno de los dedos de la palma de China (Mehta 2007, pág. 576). Adicionalmente en 1958, la revista *China Pictorial* publicó un mapa mostrando una parte del territorio butanés como frontera perteneciente a China (Aziz-al Ahsan & Chakma 1993, pág. 1043), hecho que la Asamblea Nacional de Bután rechazó rotundamente, pero que en últimas concluyó con la solicitud de Bután a India para actuar a ese respecto.

Las charlas directas con China fueron rechazadas por India en los años 50, 60 y 70 hasta que finalmente en 1984 India aceptó y las discusiones fronterizas directas lograron llevarse a cabo. Esta posibilidad no solo implicó que las relaciones sino-indias ya habían perdido el grado de tensión que detentaban en décadas pasadas, sino también que India confiaba en que Bután contemplaría los intereses de seguridad indios en los Himalaya (Aziz-al Ahsan & Chakma 1993), lo que representó un paso importante en sus relaciones de confianza, así como el hito en la historia de Bután representado en la firma del acuerdo de Paz y Tranquilidad en la frontera, donde Beijing reconoció categóricamente la soberanía e independencia del país.

A pesar de esto, las tensiones esporádicas continúan como en 2005, cuando el Parlamento reclamó que soldados chinos estaban haciendo construcciones al interior del territorio butanés, a lo cual China respondió que la frontera continuaba en disputa y que las partes aún continuaban trabajando en una resolución cordial y pacífica.

Se evidencia entonces que hasta 1960, Beijing siguió una política de *Diplomacia Agresiva* hacia Bután (Aziz-al Ahsan & Chakma 1993, pág. 1047) procurando que Thimphu recapitulara y estableciera relaciones diplomáticas con la República Popular de China, a lo cual Bután respondió con una política de *Resistencia*. Posteriormente, China adoptó una *Diplomacia de vecindad e igualdad* (Aziz-al Ahsan & Chakma 1993), impulsando charlas directas bilaterales con Bután especialmente en las negociaciones fronterizas, recordándole su lugar como Estado independiente bajo la base de la noción de naciones soberanas.

Así, es claro que además del cálculo económico, la necesidad butanesa para garantizar su seguridad contra los designios chinos motivó también a Bután para desarrollar cercanas relaciones con India.

En segundo lugar, la identidad nacional se ha forjado como el corazón de las orientaciones de política exterior butanesas. Por siglos, Bután ha tenido que encarar problemas internos y externos para establecer su identidad como nación. Las sectas budistas perseguidas en Tíbet formaron la base de la identidad nacional butanesa en el siglo XVII (LI 1986), pero los conflictos entre sectas con frecuentes invasiones del Tíbet dejaron pocas oportunidades de consolidación de una identidad butanesa particular.

Fue en últimas la secta de los Drukpas la que terminó prevaleciendo bajo el liderazgo de Nawang Namgyal, y la que formó la identidad geográfica y política de país. Sin embargo, tras la muerte de Namgyal y hasta el establecimiento de la monarquía en 1907 la teocracia creada continuó siendo inherentemente inestable (LI 1986, pág. 299), los reencarnados de Namgyal (“Shabdungs”) fueron eliminados uno a uno por el poder civil que emergió a través de los Druk Desi (cabeza secular), y los Penlops (gobernadores); no obstante, incluso el Druk se volvió una personalidad muy débil, altamente dependiente del bienestar de los Penlops y demás oficiales poderosos locales quienes continuamente luchaban entre sí por la supremacía.

Este contexto implicó que, durante los 250 años de la teocracia la falta de una fuerte identidad, de una guía clara hacia dónde direccionar Bután y de un grave desequilibrio interno, fueran el común denominador que caracterizaría al pequeño reino. Esto hizo que en últimas para 1907 emergiera como líder el más poderoso de los Trongsa, Ugyen Wangchuck convirtiéndose en el primer Rey Dragón con el apoyo británico, quien empezó a cubrir aquellos vacíos identitarios usando como instrumento la política exterior de Bután.

El primer paso para llenar estos vacíos fue la promoción de un fuerte nacionalismo, de un gran amor por su cultura, idioma y ambiente. La importancia de las tradiciones históricas, de la cultura y de lo propio, ha sido tan fuerte que se ha convertido en lo que Zahariadis (1994, pág. 547) llamaría un “nacionalismo como estímulo y como fuente externa de política exterior”. Así, el nacionalismo en Bután podría definirse como “Un movimiento ideológico para la consecución y el mantenimiento de la autonomía e independencia en nombre de un grupo, algunos de cuyos miembros lo conciben para constituir una nación real o potencial como los demás” (Smith A. D. 1971, pág. 171).

Se acoge tal definición ya que, central a esta, se encuentra el hecho de que la nación puede ser entendida como un grupo de personas que comparten un sentimiento colectivo que expone lazos de historia, cultura y ascendencia común (Zahariadis 1994, pág. 649). Asimismo, dentro de la clasificación que refleja Zahariadis, Bután se encuentra claramente en la línea del nacionalismo integral⁹ pues en lugar de promover una separación, lo que se buscó poniendo al nacionalismo a la cabeza de las decisiones fue unificar una nación, no

materialmente, sino identitariamente, propósito que ha marcado un impacto diferencial en su política exterior.

Paralelamente, el instrumento del nacionalismo se ha decantado en la identidad nacional como elemento director de las pretensiones butanesas. A este respecto, la identidad nacional que expone Bután ha sido el resultado de un proceso histórico que pasó por diversas fases hasta alcanzar la expresión actualmente conocida (Mattoso, 1998). Según Mattoso (1998) citado por Ferreira Gomes (2013, pág. 28), en algunos casos los fenómenos culturales tendrán un mayor peso en la formación de la identidad nacional, en otros serán los acontecimientos políticos los más decisivos y en otros, los factores económicos o sociales, por lo cual:

Es preciso distinguir los grupos humanos a los que de hecho se les pueden atribuir procesos de concientización de los vínculos nacionales. Entretanto, también será necesario advertir que las manifestaciones de conciencia de la identidad nacional pueden ser diferentes, y hasta contradictorias, conforme a los grupos humanos que envuelven y las épocas en las que se sitúan. (Mattoso 1998) en (Ferreira Gomes 2013, pág. 28).

Para el caso de Bután, parece ser que la formación actual de la identidad nacional del país se ha dado por un mayor peso de sus fenómenos culturales milenarios, seguido por una serie de acontecimientos políticos que han generado allí un gran recelo de su pasado histórico y un gran temor frente a la posibilidad de perder el único elemento que los puede diferenciar del resto de la comunidad internacional.

Finalmente y tal como sostiene (Mattoso 1998), la identidad nacional no es apenas un fenómeno mental ya que siempre tiene un soporte objetivo, por lo cual sería impensable concebir una identidad nacional sin alguna forma de expresión política. Es así como en Bután, el intento por ensalzar el nacionalismo y difundir su identidad nacional se ha visto en últimas reflejado en fuertes políticas para hacer más estrictas las leyes de ciudadanía¹⁰, para controlar la inmigración ilegal, así como restrictivas políticas en materia de turismo que procuren los menores flujos posibles de elementos ajenos a su cultura.

⁹ La tipología expuesta por Zahariadis pertenece a Peter Alter en *Nationalism* (1994)

¹⁰ Entre las decisiones que se tomaron a este respecto estuvo la decisión en 1988 por la cual, un extranjero que contraiga matrimonio con un butanés no adquirirá la ciudadanía del país, la decisión de perder inmediatamente la ciudadanía butanesa si solicitan doble nacionalidad con otro Estado, así como el incentivo económico que se dio por algunos años para promover los matrimonios entre Lhotshampas con butaneses.

Por último, la política de Driglam Namzha¹¹, así como aquellas que consagraban las vestimentas e idioma nacionales, permitió fortalecer la identidad distintiva de Bután como nación (Aziz-al Ahsan & Chakma 1993, pág. 1050). Y si bien estas políticas culturales y cambios en las leyes de ciudadanía fueron percibidas como violaciones e intentos deliberados para destruir la identidad de otras naciones, estas permitieron efectivamente consolidar una identidad nacional que hoy es uno de los elementos más reconocidos a nivel internacional del pequeño reino.

El presente capítulo ha logrado evidenciar varios elementos fundamentales. En primer lugar, las relaciones entre India y Bután se han consolidado con el tiempo como íntimas y extensas, y son un raro ejemplo de cómo un Estado poderoso de grandes dimensiones y un pequeño Estado comparativamente han disfrutado de una relación mutuamente beneficiosa en la que los líderes de ambos países han mostrado una comprensión remarcable hacia las sensibilidades del otro.

Igualmente tanto India como Bután comparten percepciones de seguridad, bienestar y desarrollo basadas en consideraciones geográficas, económicas, culturales, políticas e históricas que envuelven múltiples factores potencialmente capitalizadores de un mayor beneficio de sus poblaciones. Con esto, ambos Estados deben ser flexibles y anticipativos en su enfoque de política exterior que esté acorde con los nuevos tiempos y que permita asegurar la durabilidad en sus relaciones bilaterales.

En segundo lugar, condensar la capsula de tiempo de varios siglos para emerger en el siglo XX no ha sido una tarea fácil para Bután. Hasta 1967, el pequeño reino aún tenía un sistema administrativo arcaico (LI 1986, pág. 301), una economía de trueque y un sistema no presupuestario, de manera que para manejar nuevos problemas de desarrollo económico y apertura estatal la totalidad de la estructura tuvo que ser renovada. Asimismo, los cambios socio-económicos que tuvieron que ser concretados en pocas décadas cuando la apertura de Bután al mundo exterior iniciaron, crearon un importante grado de incertidumbre alrededor del Estado lo cual exigió grandes esfuerzos de consolidación y afianzamiento interno.

En fin, una vez este objetivo se consiguió de manera tal que mantuviese el equilibrio del que careció el país en sus más intrínsecos inicios, y lograrse un afianzamiento de la

¹¹ Política de valores y etiqueta tradicionales.

confusa identidad que acarreaba el país, Bután estuvo listo para lanzarse a los nuevos retos que le demandaba la sociedad global del momento: autonomía, apertura y democracia.

2. ACTORES, PRETENSIONES Y PROCESO DE TOMA DE DECISIONES DESDE 2007, CONDUCTORES DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE BUTÁN

El propósito del presente capítulo es determinar la manera en que las pretensiones y el proceso de toma de decisiones en 2007 direccionaron la política exterior de Bután. Se resalta la importancia de la transformación de Bután hacia una monarquía constitucional, pues esto permitió el ascenso de una multiplicidad de actores que, junto con la firma del tratado en 2007, dejaron a Bután en una mejor posición para actuar en el campo internacional. Para este fin se contextualizan inicialmente los sucesos de 2007, posteriormente se analizan los atributos de la figura del rey involucrados y decisivos en la toma de decisiones, así como se expone el ingreso de nuevos actores en la misma, para finalmente determinar cómo se vieron materializadas las decisiones de los actores en la política exterior de Bután. Para esto, se parte de la base conceptual de Graham Allison (1971), Jack Levy (1994) y Steve Smith (1983).

El final de la guerra fría, el acelerado proceso de globalización y la emergencia de nuevos desafíos transnacionales han empezado a forjar las características de las relaciones internacionales contemporáneas (Saran 2007a). Y si todos los países han tenido que adaptarse al cambiante ambiente internacional, esta ha sido una tarea mucho más compleja para un Estado como Bután, que estuvo por décadas hermetizado del resto de dinámicas mundiales. En este contexto, el ascenso de mejores condiciones para poder jugar en el tablero mundial de la actualidad se hacía más imperioso.

La firma del Tratado de Amistad entre India y Bután en 2007 representó la actualización del Tratado de Amistad y Cooperación de 1949. Este reconoció la autonomía butanesa para dirigir sus asuntos exteriores, una gran mejoría de las herramientas con las que Bután podría jugar en el escenario internacional. Lo anterior, pues el artículo II del tratado revisado estableció que “ambos países cooperarán estrechamente en cuestiones relacionadas con sus intereses nacionales. Ningún gobierno deberá permitir el uso de su territorio para actividades perjudiciales para la seguridad nacional y los intereses del otro” (República de India & Reino de Bután 2007). El tratado fortaleció además el estatus de Bután como nación soberana e incluyó en el preámbulo la reafirmación de su respeto por la

independencia e integridad territorial de su vecino, elementos ausentes en la versión de 1949.

Este evento, anhelado por tantos años estuvo seguido por la transición del país hacia la democracia con las primeras elecciones en la historia del país en 2008. Y si bien, fue sólo hasta esta fecha que se dio el cambio de mandato, desde 2007 el liderazgo del príncipe Jigme Khesar Namgyel Wangchuck ya quería salir a la luz de la mano de la sabiduría de su padre, el rey Jigme Singye Wangchuck, tanto así, que fue el príncipe real quien firmó el tratado en agosto de 2007.

Según Levy (1994, pág. 279) los tomadores de decisiones están continuamente buscando evitar los errores del pasado. Mientras que el aprendizaje individual es un cambio de creencias o del grado de confianza en estas creencias, habilidades o procedimientos como resultado de la observación e interpretación de la experiencia, el aprendizaje organizacional representa la institucionalización de lecciones individualmente aprendidas en rutinas y procedimientos organizacionales (Levy 1994, pág. 283). El caso butanés se ha visto permeado por ambos, de una manera inicial con un aprendizaje individual, pero que con los acontecimientos de 2008 debió fusionarse en un aprendizaje organizacional dirigido pero no centrado por el monarca para la perpetuación de la estabilidad interna y externa.

El grado en que el aprendizaje genera lecciones precisas sobre el mundo aumenta la capacidad del tomador de decisiones para alcanzar su meta e involucra estructuras cognitivas más complejas. De esta forma, es posible mejorar la comprensión efectiva de la política mundial mediante la incorporación del aprendizaje histórico en los modelos de toma de decisiones de la política exterior, y el caso butanés encaja efectivamente con este modelo, pues allí ha sido claro que los individuos han aprendido de la experiencia y que sus inferencias desde la experiencia influyen su comportamiento. Lo que Bután debe entender ahora es que si bien, la evidencia de un aprendizaje histórico es necesaria, la estrategia de acción de los tomadores de decisiones es también decisiva para direccionar la política exterior de la nación.

El aprendizaje histórico se ha visto facilitado por la naturaleza política que ha llevado el Reino de Bután por siglos. El liderazgo Wangchuck como única dinastía que ha gobernado la nación jugó un rol importante en múltiples campos, entre ellos la apertura

selectiva de Bután. Y mientras que el monarca ha sido un actor relevante, la Asamblea Nacional, el Consejo Real y la Orden Monástica han tenido también una influencia importante en la política exterior de Bután de los últimos años (Bisht 2012, pág. 58).

El Rey Jigme Singye Wangchuck quien gobernó hasta 2008, sucedió a su padre en 1972 cuando no tenía más de 17 años de edad. Durante su reinado, Bután experimentó un rápido desarrollo social y económico como resultado de su planificación con visión futurista (Mehta 2007). Él llevó el proceso de desarrollo de Bután a la era de la tecnología de la información, y lo que es especialmente remarcable es que esta transformación no fue conseguida por medio del costo de las tradiciones y la cultura butanesas.

Wangchuck implementó una política exterior basada en: asegurar la paz y seguridad de los ciudadanos y la integridad territorial soberana del país, lograr la autosuficiencia económica y preservar la herencia religiosa y cultural del país. Específicamente frente a India, el rey sostenía que con el paso de los años ambos países “han establecido y fortalecido una relación beneficiosa mutua y han demostrado al mundo que un liderazgo iluminado y con visión a futuro puede hacer posible que un país grande y poderoso como India coexista con un pequeño vecino como Bután en perfecta armonía, comprensión y amistad” (Mehta 2007, pág. 572).

En la esfera de las reformas constitucionales el rey demostró ser audaz e innovador con una increíble habilidad para “anticipar los vientos del cambio” (Mehta 2007, pág. 575). De ser el gobernante absoluto, introdujo gradualmente descentralización y democratización en las instituciones políticas de Bután, algo muy bien recibido por India quien a pesar de ver el inicio de un trato mucho más complejo no basado en la interacción con un único individuo, apoyó a Bután en la consolidación de su nueva establecida democracia.

El rey interactuó con casi todos los primeros ministros de India con quienes se tuvieron la mayor estima. Su carisma fue, en muchas formas, el factor constante y excepcional de estas relaciones y el arquitecto de la continuidad y armonía entre los dos países (Mehta 2007). Nunca vaciló en su creencia de que la amistad con India es la clave en la política exterior de Bután y creía que una India fuerte tanto económica como militarmente hacía parte de los intereses de Bután.

Para 2007 un borrador de la Constitución fue compartido y puesto en discusión en los 20 distritos del país. Se hizo 100% legal en 2008 cuando el rey abdicó en favor del Príncipe y con la formación de la monarquía constitucional, con un parlamento, consejo de ministros y un poder judicial independiente.

Por su parte su hijo y sucesor, Jigme Khesar Namgyel Wangchuck, le ha dado énfasis al desarrollo humano junto con un desarrollo económico percibido no como un fin, sino como un medio para asegurar el bienestar poblacional. Él ha continuado con el fortalecimiento de la concepción de la filosofía de la FIB como principio guía butanés, pero ha procurado una progresiva liberalización económica cuyos resultados empiezan a verse reflejados.

El Índice de Libertad Económica de 2014 para Bután se ubicó en 57,4 en un ranking de 0 a 100 donde 100 representa la mayor liberalización económica posible (Index of Economic Freedom [IEF] 2015). Esto lo puso en el puesto 24 de los 42 países en la región Asia Pacífico. Según el índice, en los últimos 5 años Bután ha presentado una tendencia inestable en su libertad económica, pero que ha mejorado alentado por las mejoras en materia de corrupción y libertad de empresa con las que se ha recuperado de su bajo puntaje histórico. A pesar de su progreso, Bután continúa estando entre las 10 economías menos libres que permanecen por debajo del promedio mundial situado en 60,4 lo cual representa un gran reto para el nuevo Rey Dragón.

El nuevo rey se ha preocupado también por sacar a la nación del ranking que incluyó a Bután como *Estado Fallido* (Foreign Policy 2005). Un reporte reciente del Banco Mundial muestra que la calidad de vida en Bután está mejorando, que las tasas de mortalidad infantil y materna disminuyeron y la tasa de empleo crece (Berthelsen 2013). Adicionalmente, el número de niñas asistentes a la escuela primaria es mayor que el de niños, algo poco común en los países asiáticos, y con el apoyo de organizaciones no gubernamentales el nuevo gobierno democrático está implementando programas modelo en materia social, ambiental y educacional para ayudar a la población más pobre.

Ahora bien, previo a 2008 el poder de decisión era absoluto del monarca, empero, los cambios en la política del poder con los eventos de ese año determinaron nuevas dinámicas para Bután. La orden monástica ha tenido una influencia importante en la

política exterior de Bután de los últimos años, pero no ha sido la única. En efecto, Bután expone efectivamente otra suposición de Levy (1994), y es que no todo el aprendizaje es de arriba hacia abajo, comunidades políticas pueden intentar vender sus ideas a líderes políticos, lo que crea una multiplicidad de actores internos y externos que pueden llegar a influir en el proceso de decisión.

De esta forma, existe un actor que si bien no hace parte del Estado internamente definitivamente ha tenido y sigue teniendo una influencia definitiva en la toma de decisiones de los demás agentes: India.

Desde el inicio del proceso de modernización en los 60, la mano de obra butanesa se vio asistida por expertos indios que colaboraron en la implementación de diversos proyectos. Si bien con los años Bután ha entrenado un excepcional cuadro profesional de oficiales, diplomáticos, ingenieros, doctores, profesores, abandonando progresivamente su dependencia inicial que ha resultado en la relevación de responsabilidades a colegas butaneses, la presión de los intereses de India continua estando presente.

El Equipo de Entrenamiento Militar de India (IMTRAT), ha entrenado por décadas a la Armada Real de Bután en la fuerza luchadora que es hoy. El IMTRAT ha hecho un excelente trabajo allí, es altamente respetado y tiene excelentes relaciones con la armada butanesa (Mehta 2007, pág. 579). Sin embargo, con los tiempos cambiantes es necesario que su perfil también cambie pues para continuar efectivamente en Bután necesita ser menos sobresaliente como presencia militar externa para convertirse en más aceptable por la población.

A pesar de esto, es de resaltar que a 2014 India y Bután han continuado compartiendo relaciones calurosas y cordiales caracterizadas por consultas cercanas, madurez, confianza y comprensión mutua. Han mantenido la tradición de las visitas regulares y el intercambio de puntos de vista del más alto nivel, las cuales han permitido profundizar y consolidar aún más las relaciones bilaterales.

La tradición de las visitas ha sido continua a lo largo del último siglo, no obstante, la particularidad que empezó a ser evidenciada después de 2007 fue la apertura y diversificación de los actores considerados como pertinentes para realizarlas. Si bien antes esta tarea era única del Rey Dragón, después de 2007 empezaron a realizarse visitas a India

por parte de una mayor diversidad de actores, entre ellos, el jefe de la Corte Suprema de Justicia Butanesa quien dirigió una delegación de tres jueces de la Corte a India en junio de 2010, el Ministro de Asuntos Económicos en enero y marzo de 2010, el Ministro de Salud en enero de 2010, y el Ministro de Información y Comunicación en febrero de 2010 entre otras (RRTD 2011, pág. 549).

Funcionarios electos y burócratas del gobierno están aportando poco a poco al intento por modernizar el país, al tiempo que protegen su patrimonio cultural. Sobre ellos ha estado la maquinaria para llevar a cabo programas y proyectos que se han evidenciado en los últimos años en Bután y ha recaído una gran responsabilidad pues detrás de estar viviendo un gran crecimiento de PIB¹², Bután continua siendo una de las economías más pequeñas y menos desarrolladas y los niveles de pobreza multidimensional con base en los objetivos del milenio (Santos & Ura 2009) requieren aún de arduo trabajo.

Todo lo anterior permite evidenciar que efectivamente por décadas, la política exterior butanesa vivió lo que Allison (1971) expondría como el modelo de actor racional. Existió un monarca cuyas decisiones resultaban de una evaluación lógica de los objetivos deseados y los medios disponibles para ellos, que le daba consistencia al proceso entre las metas y los objetivos relativos a una acción particular (Allison 1971, pág. 29). Sin embargo, depender de un solo modelo conceptual para analizar una nación suena crudamente reduccionista.

Contrario a esto, lo que la presente investigación ha demostrado es que, efectivamente existe una multiplicidad de actores que hoy por hoy hacen parte importante del proceso de toma de decisiones tanto a nivel interno como internacional en Bután.

El modelo del proceso organizacional lamentablemente aún no puede utilizarse como marco para analizar el comportamiento de Bután. Su aún joven liberalización y controles sobre coaliciones y demás entidades adicionales en el gobierno no permiten aún explorar los *outputs* de las grandes organizaciones que desarrolla Allison (1971), y son los resultados de estos procedimientos y rutinas de organización los que establecen el tablero de ajedrez en el que los líderes del gobierno se enmarcan cuando se enfrentan a un

¹² Según Berthelsen (2013), Bután era a 2012 la cuarta economía en mayor crecimiento del mundo. Las proyecciones de crecimiento de 2012 a 2013 llegaron a 12,5%

problema de elección (Allison 1971, pág. 100). Asimismo, dado que el proceso de descentralización aún es reciente, las tareas particulares para una u otra sección del gobierno aún no han sido claramente divididas.

Empero, el modelo de la política gubernamental se ha utilizado efectivamente para analizar el comportamiento estatal en la toma de decisiones en Bután, pues lo que este modelo establece es que todo lo que ocurre es un resultante de varios juegos de negociación entre jugadores (Allison 1971, pág. 144). Este modelo también se preocupa por las percepciones, motivaciones, posiciones y maniobras de los jugadores, lo que constituye exactamente lo que se viene realizando y se continuará exponiendo.

En suma, de manera directa o indirecta, tanto el monarca, como India, la Asamblea Nacional, el Consejo, el Primer Ministro, ministros, entre otros, se han visto involucrados en la toma de decisiones de Bután. Con una pluralidad de actores que tuvieron experiencias de aprendizaje histórico y pretensiones a poner en marcha, la puesta en práctica de esta visión se empezó a forjar. Una vez más esto evidencia que la política gubernamental de la que habla Allison (1971) está clara y presente en el pequeño reino, existiendo varios actores en lugar de un solo actor unitario, los cuales se enfocan no en una cuestión única sino en diversos problemas paralelos (Allison 1971, pág. 144).

Ahora bien, el análisis que se viene haciendo sobre la política exterior de Bután ha permitido darle al presente trabajo de investigación una importancia preponderante al factor de singularidad del proceso de cada Estado y hacer hincapié en la necesidad de un entendimiento de la historia para explicar la política exterior (Smith S. 1985). El caso butanés evidencia con claridad la unicidad de su política exterior en comparación con los demás Estados, y como se verá a continuación, la materialización de las pretensiones iniciales de los tomadores de decisiones para garantizar estabilidad y progreso interno y externo es igual de única y excepcional.

Inicialmente, es posible mencionar que la historia de democratización de Bután inició en 2001 tras el anuncio del Rey Dragón de poner al país en el camino hacia la democracia. En el pasado, no había existido oposición popular hacia su mandato, crisis económica ni interferencia extranjera, de manera que las causas usuales de democratización estuvieron ausentes.

Para Bután la preocupación por la estabilidad política se ha mantenido, lo cual parece haber afectado el diseño e implementación de su sistema electoral. Se establecieron entonces dos figuras: el *Consejo Nacional*, encargado de revisar los temas relativos a la seguridad y soberanía del país y los intereses de la nación y población; y la *Asamblea Nacional*, desde la cual es elegido el gobierno, que junto con el Rey compondrían el parlamento (Turner & Tshering 2014).

El mayor principio del sistema electoral de Bután es la estabilidad. Su gran preocupación por mantener el orden y la armonía en la sociedad y la política se ha reflejado claramente en las estructuras y procesos del sistema electoral. La medida más obvia en pro de la estabilidad es la evasión de gobiernos de coalición, que ha limitado la elección general a sólo dos partidos, lo que significa que cualquier gobierno estará conformado por un solo partido. Asimismo, afiliaciones de etnicidad, religión, regionalismo y cualquier otra formación están prohibidas en la política, haciendo énfasis en la unidad nacional dentro del sistema electoral (Turner & Tshering 2014, párr. 24).

Por esto, incluso desde el comienzo es posible ver que a nivel interno, la toma de decisiones del monarca desde 2007 ha traído unas condiciones favorables para la estabilidad como elemento base para el desarrollo de unas relaciones exteriores armónicas, y con nuevos actores con quienes revisar las decisiones a tomar. Los resultados de esta decisión ya se han visto materializados.

Bután se ubicó en el en el puesto 33 de 174 países en el Índice de Percepción de la Corrupción Internacional de 2012 lo que lo ubicó en materia de transparencia por encima de vecinos como Sri Lanka (79) e India (94) (Turner & Tshering 2014, párr. 26). A partir de la transformación democrática, el periodo post 2007 ha experimentado también altos rangos de regularidad, apertura y aceptabilidad. Las segundas elecciones llevadas a cabo en 2013 dan clara evidencia del progreso de consolidación democrática bajo un régimen que ha incorporado elementos autoritarios convirtiendo el caso butanés en un híbrido democrático, y la victoria en 2008 del Partido Democrático del Pueblo de la oposición da una prueba más de la apertura democrática en Bután (Turner & Tshering 2014). Las elecciones de 2013 demostraron entonces que partidos fuera del gobierno podían efectivamente representar un desafío para el orden del momento y salir vencedores. Más

aún, si bien el gobierno operaba previamente con limitada transparencia y rendición de cuentas, en 2014 se implementó un nuevo sistema de gestión de desempeño para mejorar su eficiencia (IEF 2015).

Por supuesto, este híbrido aún tiene muchos tornillos por ajustar. Los mecanismos de financiación de los partidos políticos en Bután sólo ofrecen un magro ingreso insuficiente para mantener un partido fuera de los tiempos electorales; existe una tasa aún muy baja de participación femenina que no mejoró representativamente en las elecciones de 2013; y la disminución de la participación electoral plantea dudas sobre el nivel de interés popular en elecciones democráticas.

La continuación de un camino estable y positivo en la política interna es entonces fundamental para llevar a cabo todas las pretensiones y objetivos que se tengan en mente a nivel internacional. Una vez garantizada la estabilidad interna del país, las decisiones y acciones del monarca pudieron focalizarse hacia los asuntos externos. Desde allí, el rey ha direccionado la política exterior butanesa priorizando tres determinantes: *seguridad nacional*, *cultura política* y *compromiso económico*. Estas prioridades se encontraron muy permeadas por factores históricos y culturales que además de seguir siendo la base del Reino, son necesarios para hacer un auténtico análisis de su política exterior (Smith S. 1983).

En primer lugar, los cálculos para preservar la *seguridad nacional* de Bután se han basado en preservar su soberanía y proteger su límite territorial. A este respecto, la preservación de la cultura ha sido equiparada con la seguridad nacional pues hasta 2014 esta continúa estando interconectada con la estabilidad interna del país (Bisht 2012, pág. 58). Es entonces posible ver que, el componente de seguridad nacional butanés se soporta en: soberanía, integridad territorial y preservación de la cultura, elementos que han jugado un rol fundamental en la formación de los cálculos del interés nacional del país y consecuentemente en las posturas de su política exterior.

Así, las preocupaciones por la seguridad interna y externa han sido imperativas en la formación de la política butanesa hacia China en el siglo XX (Bisht 2012, pág. 59). Sus relaciones vecinales han demostrado que Bután le ha dado más importancia a la seguridad nacional que a las afinidades culturales o la dependencia económica, y hoy, este

determinante se ve permeado por la protección de los límites territoriales y la soberanía en la toma de decisiones desde el nivel interno.

En segundo lugar, frente a la *cultura política*, Bután también ha sido capaz de forjar su identidad cultural distintiva y que el factor cultural ha jugado un papel importante en el establecimiento de una cultura política única, algo fundamental para determinar la identidad de un ciudadano butanés (Bisht 2012, pág. 58). Asimismo, el énfasis en la preservación y promoción de la cultura, muy fuerte desde los años 70 con el anuncio del concepto de FIB, connota que Bután viene conscientemente desarrollando una cultura política uniforme y sostenida.

Por otro lado, la identidad política butanesa fue ampliamente formada por los atributos y orientaciones de las élites gobernantes, las cuales determinaron también sus políticas hacia la existencia de grupos étnicos en Bután (Bisht 2012, pág. 62). A este respecto, posterior a 2007 la intensidad de debates en la Asamblea Nacional sobre la cuestión de los refugiados tibetanos y nepalíes continua siendo importante.

Frente a los refugiados tibetanos, Bután ha tenido que manejar esta situación desde 1959 tras la ocupación china que generó un importante proceso migratorio hacia Bután. A causa de la falta de soluciones concretas los tibetanos aún viven en Bután y la política que se ha mantenido en el país se conduce en dos opciones: aceptar la cultura butanesa o dejar el país. Es por esto que la cultura política se ha fortalecido con el paso de los años y sigue siendo evidente desde 2007.

Frente a los refugiados nepalíes, quienes empezaron a migrar hacia Bután y otras áreas circundantes dada la creciente presión sobre el suelo en Nepal a inicios del siglo XX, causada por el crecimiento poblacional especialmente en las áreas del occidente del valle de Katmandú (Rose 1971), el debate también se ha centrado en la integración y adopción de la cultura, tradiciones e identidad butanesas. Las leyes de ciudadanía siguen siendo la base para detener los numerosos matrimonios entre nepalíes y jóvenes butanesas, y los elementos de la política butanesa buscan una vez más distinguirse del vecino país.

En definitiva, no se han tomado decisiones relevantes frente a esta cuestión desde 2007, principalmente porque las charlas con Nepal establecieron un equipo que desde entonces categoriza a los refugiados y determina o no su repatriación (Bisht 2012). Sin

embargo, cabe mencionar que esta posición se debe en gran medida a los debates nacionales de montaje que tuvieron lugar en las décadas de 1980 y 1990.

Finalmente, es de agregar que el personal religioso no tiene permitido participar en elecciones parlamentarias como candidatos o votantes dado que estos están considerados “sobre la política” (Turner & Tshering 2014, párr. 21). En la práctica, puede que esto se deba a que algunos líderes religiosos con un número de seguidores considerable podrían llegar a influenciar muchos votos y por lo tanto el curso de una elección. Por esta misma razón, la familia real también tiene prohibido participar en el proceso electoral.

En tercer lugar, los cálculos en *materia económica* se han convertido en un importante subconjunto para la política exterior de Bután en los últimos años. El primer conductor de la diplomacia económica butanesa son sus recursos naturales. Según el Banco Mundial, sus 4 ríos más caudalosos serían capaces de generar alrededor de 23,760 MW de hidroelectricidad (Bisht 2012, pág. 58). Asimismo, la noción de la FIB se ha intensificado desde 2007 como un elemento importante en la política económica de Bután, aunque paralelamente, ha sido tal vez el gran factor que ha retrasado su membresía de la Organización Mundial del Comercio (Bisht 2012, pág. 58). Finalmente, el cultivo de la imagen de Bután, la conservación ambiental y el muy reciente inicio de intenciones por alentar el turismo se han constituido como las prioridades en el componente económico directamente relacionado con su conexión hacia el mundo exterior.

La política de resistencia hacia China hasta los años 70 evidenció un periodo en el que Bután le dio gran importancia a los temas fronterizos, a su seguridad e integridad territorial, lo cual sólo cambió tras el inicio de las charlas directas bilaterales y la aceptación china de la independencia y soberanía butanesa. Las tensiones y percepción de amenaza han disminuido en el siglo XXI, época en la que se han evidenciado claras muestras de apertura en las relaciones sino-butanesas hacia otras áreas tales como las expuestas en 2008 por el ministro asistente, Hu Zhengyue, basadas en inversión china para servicios de salud y educación en Bután (Bisht 2012, pág. 65).

Lo anterior se ha visto fuertemente apoyado por la dirección del nuevo ambiente estatal desde 2007. Tras haber conseguido autonomía en sus decisiones en materia de política exterior, en 2009 el ministro de relaciones exteriores de Bután, Ugyen Tshering,

anunció que “las relaciones diplomáticas y comerciales sino-butanesas son sin duda concebibles en el futuro” (The Hindu 2009).

En últimas, lo que se puede evidenciar es que los lazos económicos con varios Estados han intentado consolidarse desde 2007, incluso con algunos con quienes hace algunas décadas era inconcebible, y que cuando hay periodos de amenazas a su seguridad, la política exterior butanesa le da prelación a la protección de su integridad territorial, soberanía y cultura política; mientras que cuando hay periodos de estabilidad, le da prelación a las decisiones en materia de oportunidades y desarrollo económico.

En conclusión, el presente capítulo evidenció que el liderazgo y carisma del cuarto Rey Dragón se constituyeron como una base fuerte para la aceptación de las decisiones tomadas y para el rumbo del país desde 2007 con la posterior llegada al poder del quinto Rey Dragón. Ambos mandatarios han promovido la apertura controlada y progresiva y la protección de la cultura y las tradiciones butanesas.

No obstante, con la transferencia de la mayoría del poder del rey al nuevo parlamento tras 2008, surgió una multiplicidad de actores que han empezado a ser relevantes en la toma de decisiones del país, y las pretensiones en materia de política exterior del rey se han visto permeadas por el aprendizaje y objetivos que estos nuevos actores empiezan a exponer.

El análisis de esta política exterior en particular evidencia la continuidad de un balance histórico y cultural del Estado del cual han partido las decisiones tomadas en el país, y un singular proceso en el que las principales cuestiones que se posicionan como prioritarias en el periodo post 2007 se basan en la seguridad nacional, la cultura política y el compromiso económico.

3. EL PRODUCTO DE LAS DECISIONES SOBRE LA POLÍTICA EXTERIOR DE BUTÁN EN 2007

El presente capítulo analizará las repercusiones que se dieron sobre la política exterior de Bután fruto del tratado de 2007 en las dimensiones de apertura económica y comercial, representación política internacional y cooperación internacional. Para este fin se exponen las principales dinámicas y procesos post 2007 que han permeado estas dimensiones.

“Se dice que la lógica de la geografía es implacable y la proximidad es el más difícil entre los retos diplomáticos que un país enfrenta” (Saran 2007b). El entrelazamiento de intereses internos y externos ha adquirido una nueva intensidad en este nuevo milenio. El cambio tecnológico está trayendo un mundo más globalizado donde las naciones ya no pueden proporcionar completamente la autonomía sin trabas que se asocia con la soberanía nacional (Saran 2007b). Y si bien la globalización ha traído beneficios y oportunidades para el desarrollo y enriquecimiento nacionales, hay temores de perder la propia identidad y de verse abrumado por sociedades poderosas y tecnológicamente avanzadas.

Así, en un escenario tan complejo como el actual todo Estado necesita actuar estratégicamente en determinados campos que le permitan mantener su autonomía, resaltar su rol, asegurar su supervivencia y promover sus proyecciones. Bután no es la excepción, y a partir de las decisiones tomadas desde 2007 con la firma del tratado es posible evidenciar ciertas repercusiones en tres dimensiones específicas que se abordarán a continuación.

3.1. Apertura económica y comercial

La economía de Bután es una de las más pequeñas y menos desarrolladas del mundo, basada en la agricultura, la silvicultura y la hidroelectricidad. Su PIB se distribuye en agricultura 14,7%, industria 41,8% y servicios 39% (Gobierno de España 2014). El terreno predominantemente montañoso hace la construcción de carreteras e infraestructuras difícil y costosa, además de que carece de reservas de petróleo y gas. No obstante, Bután tiene suficientes recursos hídricos para ser una importante fuente regional de electricidad. Grandes proyectos se han completado y más están en construcción, tanto así que la energía

hidroeléctrica y la construcción de estos proyectos siguen siendo las dos principales industrias de crecimiento para el país (Anónimo 2007).

Ahora bien, a 2012 las principales exportaciones de Bután fueron: electricidad, cemento, madera, minerales, productos frutales, seda y bebidas alcohólicas. Las mayores importaciones desde India son productos derivados del petróleo, arroz, autos, maquinaria, textiles y productos farmacéuticos. Durante 2004-05 las exportaciones de Bután dieron un total de 377 millones de rupias y las importaciones de India 225 millones de rupias (Mehta 2007, pág. 574).

Desde 2009 las exportaciones de Bután han aumentado progresivamente, pero su magnitud de crecimiento ha sido mínima. Los principales proveedores de Bután son India (72,3%), Corea del Sur (6%) y Singapur (3,8%), mientras que sus principales clientes son India (83,8%), Hong Kong (10,80%) y Bangladesh (3,9%). No obstante, sus relaciones se han expandido con Japón, Austria, Suecia, China, Tailandia, Alemania e Italia (Gobierno de España 2014, pág. 4).

Los campos de la cooperación Unión Europea-Bután iniciada en 1982 se han ido ampliando. Inicialmente se habían centrado en recursos naturales, salud y diversificación de exportaciones, pero en la actualidad, el apoyo europeo se ha centrado en temas de desarrollo de capacidades y gestión de recursos naturales a nivel central, de distritos y local (Gobierno de España 2014, pág. 8), evidenciando que la agenda se ha direccionado más hacia el área de cooperación que hacia el área comercial.

Lo anterior también demuestra que la apertura económica de Bután ha sido aún muy modesta después del tratado de 2007. Su economía se ha vuelto más dependiente de la exportación de energía hidroeléctrica a India y la elasticidad del empleo del sector es baja, de manera que el país no puede dar cabida al creciente número de jóvenes que ingresan al mercado laboral, por lo cual el gobierno debe comenzar a estimular una mayor actividad del sector privado y diversificar la economía para impulsar el empleo.

Por otra parte, el intercambio comercial sino-butanés cerró en sólo un millón de dólares en 2012 (Jha 2013), una suma alarmante para un Estado vecino que mueve sumas mucho mayores anualmente. Consciente de esto, China ha declarado sus intenciones de profundizar la cooperación económica con el noreste de India, donde Bangladesh y Bután

son puntos focales para reactivar e intensificar las perspectivas comerciales. Los mega proyectos ferroviarios que China está construyendo, entre ellos *Yadong* cerca de la desembocadura del valle Chumbi, y *Nyingchi* cerca de Arunachal Pradesh empiezan a representar una inversión significativa dentro de sus fronteras del Himalaya con India (Krishnan 2012).

Estas rutas ferroviarias mejoran la conectividad de Tíbet y vinculan sus mercados con las marginales tierras de Bután, pero también tienen dimensiones militares, lo que ha obligado a India a mejorar paralelamente la conectividad de estas tierras y escuchar a sus vecinos más pequeños (Binyon 2013).

Asimismo, la influencia china en el mundo también ha empezado a permear las principales ciudades de Bután. La calle principal de Thimphu revela que la mayor parte de la mercancía en exhibición es hecha en China -Zapatos, seda, juguetes, calentadores y utensilios de cocina- (Sherpa 2013). Así, mientras que aún no se han establecido relaciones diplomáticas sino-butanesas, el mercado de la capital ya está inundado de productos chinos, y los butaneses están adoptando rápidamente sus productos y cocina.

Por el momento, la prioridad de Bután respecto a China es finalizar y demarcar sus fronteras. Tal como sostuvo el Primer Ministro Tshering Tobgay "Sólo después de eso cuando sea el momento adecuado, podemos tener relaciones diplomáticas formales con China" (Sherpa 2013). Además, India y Bután son conscientes de los intereses de seguridad de cada uno y continuarán, aunque con cautela, fortaleciendo la relación construida en años de cooperación y entendimiento.

A pesar de estas ambiciones, las preocupaciones persisten y las intenciones de potencialización comercial con China aún no se materializan del todo. Por esto, la integración regional con sus vecinos se ha vuelto imprescindible para Bután en la superación de los obstáculos de su pequeño mercado interno y la falta de capital disponible para aprovechar las oportunidades comerciales en la energía hidroeléctrica, el turismo, los textiles y las hierbas tradicionales del Himalaya. Con esto, la estrategia butanesa seguirá explorando cualquier tipo de cooperación regional que le proporcione ventajas comparativas para suplir la aún modesta apertura económica y comercial.

Finalmente, es de mencionar que India continúa siendo el más grande socio comercial de Bután: la implementación de los proyectos de asistencia por parte de India acordados bajo los Planes Quinquenales noveno (2002-2007) y décimo (2008-2013) han progresado satisfactoriamente. Además, existe un régimen de libre comercio indo-butanés renovado en 2006 por un periodo de 10 años. Durante 2013 el comercio bilateral alcanzó 7287 millones de rupias (alrededor de 109.773.176 USD) creciendo un 4,7%. Las importaciones a India representaron el 82,4% de sus importaciones totales mientras que sus exportaciones hacia India constituyeron el 91% de sus exportaciones totales (Gobierno de India 2014, pág. 4). Paralelamente se han celebrado importantes conferencias, ferias y exposiciones para promover las relaciones económicas y comerciales bilaterales.

Por otra parte, llevando adelante la exitosa y mutuamente benéfica cooperación en el campo de la energía hidroeléctrica, diez nuevos proyectos en este campo han sido identificados para desarrollar y cumplir con el objetivo de importar 10.000 MWs desde Bután para 2020 (RRTD 2011, pág 549). De estos, los acuerdos para los proyectos *Punatsangchhu.II* (990 MW) y *Mangdechhu* (720 MW) fueron firmados durante la visita del Primer Ministro de India a Bután en abril de 2010, y el trabajo en el proyecto *Punatsangchhu I* ya progresa satisfactoriamente (RRTD 2011).

Es de aclarar que desde antes de la firma del tratado en 2007 habían existido acuerdos de intercambio, comercio y tránsito con India, de manera que lo que el tratado hizo fue principalmente cristalizar elementos tales como las exportaciones e importaciones de Bután hacia y desde otros países diferentes de India que no estarían sujetos a restricciones de aduana por parte de India (PDD 2007, pág. 714). Especificaciones sobre barcos mercantiles bajo la bandera de Bután y trato igualitario a navíos de otros Estados, y por supuesto, libre intercambio y comercio entre ambos territorios, así como la no imposición butanesa de restricciones tarifarias para la entrada de bienes provenientes de India también fueron formalizados.

Se destacó además el *Protocolo del Acuerdo de Intercambio Comercio y Tránsito* establecido en julio de 2006, un acuerdo entre India y Bután concerniente a la cooperación en el campo del poder hidroeléctrico. Con este, los Estados no solo se comprometieron a seguir trabajando en el desarrollo de energías renovables y la protección del protocolo de

Kioto, sino también acordaron facilitar, promover y alentar el desarrollo y construcción de proyectos hidroeléctricos y sistemas asociados de transmisión a través de la participación del sector público y privado.

Resulta entonces curioso que a primera vista se hubiera pensado que la consecuencia más directa y evidente tras la firma de un tratado que dio un mayor margen de maniobra con los demás actores estatales habría impulsado en gran magnitud las exportaciones, intercambios y relaciones comerciales en general. Empero, lo que se evidencia es que las principales relaciones comerciales de Bután siguen siendo con India, seguida de algunos Estados asiáticos. Por su parte, el intercambio comercial con la UE continúa siendo muy modesto, así como con el resto de Estados en el sistema internacional incluyendo EEUU. Finalmente, los intentos por incrementar estos intercambios con China han aumentado aunque tímidamente, y el potencial comercial y económico de esta relación bilateral aún no muestra visos de lo que podría llegar a ser.

3.2. Representación Política Internacional

La representación política internacional del Estado butanés ha sido por décadas mínima en comparación con los demás Estados del sistema internacional. Bután siempre ha sido consciente de sus asimetrías con India, razón por la cual posterior a su admisión en Naciones Unidas en 1971 ha ido diversificando sus relaciones internacionales.

Hoy, es miembro de más de 150 organizaciones internacionales, ha expandido sus relaciones bilaterales con otros Estados especialmente pequeñas naciones con las que comparte experiencias similares. Previo a 2007 ya sostenía relaciones diplomáticas con Austria, Dinamarca Noruega, Finlandia, Holanda, Suecia y Suiza. En Asia, tiene relaciones bilaterales con Bangladesh, Nepal, Sri Lanka, Pakistán, Maldivas, Japón, Corea del Sur, Singapur, Kuwait, Bahrein y Tailandia. Estas son más formales que íntimas, sin embargo, Bután no mantiene oficina en varias de ellas (Galay 2001, pág. 93).

También se hizo miembro de varias agencias en 1981 incluyendo el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco de Asiático de Desarrollo y la FAO, tras lo cual su paso más significativo en el establecimiento de una identidad como Estado-

nación fue la membresía en la ASACR en 1985 (Aziz-al Ahsan & Chakma 1993, pág. 1048). Su entrada en esta organización reafirmó la identidad nacional de Bután y empezó a remover su imagen de apéndice de India. Además, Bután jugó un importante rol en el lanzamiento de la organización y ha estado activo en sus actividades incluso en el periodo post 2007.

Ahora bien, el periodo 2007-2014 ha evidenciado que Bután aún no tiene relaciones diplomáticas con ninguno de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas incluyendo EEUU. Sin embargo, a pesar de no tener representación diplomática allí, los dos Estados mantienen contactos informales y calurosos a través de la Embajada de India en EEUU (CIA 2014, pág. 88), la Misión Permanente de Naciones Unidas para Bután con jurisdicción consular en Nueva York y la embajada estadounidense en Delhi la cual tiene responsabilidades consulares para Bután y mantiene comunicaciones con la embajada butanesa en India. Un oficial consular visita Bután periódicamente para renovar pasaportes, proveer servicios notariales y tomar aplicaciones para reportes consulares o nacimientos en el exterior. Más allá de esto, EEUU no tiene relaciones significativas de intercambio con el pequeño reino.

No obstante, Bután ha empezado a participar en los últimos años de programas tales como la *Iniciativa Regional de Asia Meridional para la Integración Energética*, patrocinado por la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID) que ayuda a los países a aumentar su seguridad energética a través del comercio transfronterizo, acceso a energía limpia y mejora de las prácticas del mercado energético (Bureau of South and Central Asian Affairs [BSCAA] 2013).

USAID también se encuentra financiando un nuevo programa implementado por el Instituto Republicano Internacional para fortalecer la comprensión de las funciones y responsabilidades de parlamentarios recién elegidos y ayudar a construir una cultura de participación cívica entre los ciudadanos butaneses (BSCAA 2013). Bután también recibe entrenamiento de USAID sobre temas de gestión de desastres y algunos oficiales militares butaneses asisten a cursos en el Centro de Estudios de Seguridad de Asia-Pacífico. En suma, si bien las relaciones entre EEUU y Bután no son las más cercanas, no han permitido que la representación política indirecta afecte el desarrollo de programas de cooperación.

A 2014 Bután había establecido relaciones diplomáticas con 52 países y con la UE, empero, la mayoría de los Estados europeos ya habían establecido relaciones diplomáticas previo a 2007. Bután tiene además misiones en India, Bangladesh, Tailandia y Kuwait, y solo India y Bangladesh tienen embajadas residentes en Bután mientras que Tailandia tiene una oficina consular allí. Las relaciones diplomáticas con China siguen siendo inexistentes, aunque las visitas entre ambos vienen aumentando recientemente. Finalmente, lo que el periodo post 2007 mostró claramente fue una apertura mayor hacia las relaciones diplomáticas con los países de América (Brasil, Costa Rica, Argentina, Colombia) Medio Oriente (Egipto, Emiratos Árabes Unidos) y África (Marruecos).

Esta magnitud aunque creciente desde 2007 es relativamente aún baja. Sin embargo, Bután también tiene relaciones con otras naciones basadas en cuestiones transnacionales, entre las cuales se encuentran la extradición, el terrorismo y los refugiados, y hasta cierto punto, la legislación de Bután ofrece marcos para la cooperación con los países con los que Bután no tiene ninguna misión formal.

Además, Bután posee una política legislada sobre extradición de criminales desde y hacia el reino, y cualquier nación con o sin relaciones formales puede solicitar la extradición de fugitivos que llegan a Bután. En cuanto a terrorismo internacional, Bután coopera con India para expulsar los grupos separatistas indios, y en cuanto a reasentamiento de refugiados ha logrado que, a pesar de no tener una representación política fuerte, países como EEUU, Australia, Canadá, Noruega, Países Bajos, Nueva Zelanda y Dinamarca se hayan ofrecido a reasentar los 107.000 refugiados butaneses de origen nepalí que ahora viven en campamentos de la ONU en el sureste de Nepal (CNN 2008).

Lo anterior evidencia que la representación política de Bután ha tenido un crecimiento moderado desde 2007, pues si bien el establecimiento de continuas relaciones con otros Estados es visible, previo a esta fecha Bután ya venía abriendo vínculos diplomáticos y representación internacional en diversas organizaciones a nivel regional y global. Es de resaltar que el periodo post 2007 muestra además que Bután ha establecido medios diferentes para comunicar las cuestiones transnacionales de su interés, forjando una vez más su marca e identidad en el escenario internacional.

3.3. Cooperación Internacional

Desde 2007 algunos aspectos internos se han convertido en factores clave de cooperación internacional para Bután. Inicialmente, en el campo de recursos naturales las necesidades energéticas de India y la construcción de las hidroeléctricas en Bután ya han captado especial atención por sus logros y procedimientos, y esta dinámica de cooperación energética ya se ha convertido en ejemplo que quiere reproducirse en países como Nepal.

Por otra parte, en el campo de seguridad y migraciones, desde antes de 2007 Bután ha dado muestras de colaboración con otros Estados en estos temas. Con los años, militantes de Assam y Bengala Occidental se establecieron ilegalmente en Bután generando gran preocupación en materia de seguridad para ambos Estados (Mehta 2007, pág. 575). Su presencia representó una amenaza para la soberanía y la seguridad de Bután así como para la integridad territorial de India, de manera que cuando el proceso de dialogo pacifico entre el gobierno butanés y los militantes falló, el rey no tuvo más opción que conducir operaciones militares en diciembre de 2003. Su resultado decisivo y exitoso consolidó las relaciones indo-butanesas como nunca antes, y el Rey se convirtió en una figura heroica para ambas poblaciones.

A este mismo respecto, desde antes de 2007 se ha perpetuado un tema de gran preocupación: los conflictos con la población de origen nepalí en Bután (Mehta 2007, pág. 575). El problema con la población conocida como Lhotsampas es un tema sensible, pues tiene dimensiones culturales, históricas y políticas. En el periodo post 2007 aún no se han logrado generar medidas 100% efectivas para integrar a esta población ni a los migrantes más recientes que han llegado a Bután por razones económicas. El anterior problema étnico ha obligado a Bután y Nepal a establecer rondas de conversaciones en la Alta Comisión de la ONU, que perduran hasta la actualidad.

A pesar de esto, los ejercicios de cooperación entre Nepal y Bután deben ser fortalecidos pues los problemas persisten. Una serie de bombas explotaron y una persona resultó herida en el período previo a las primeras elecciones de Bután en 2008. Las autoridades gubernamentales sospechan que el atentado fue causado por uno de los varios

grupos de habla nepalí en Bután que habían sido obligados a salir del país a principios de los años 90 (Whelpton 2009, pág. 58).

Por otra parte, es claro que la cooperación a *nivel regional* se hace cada vez más prioritaria para todos los Estados del Sudeste Asiático. En una charla del Secretario de Asuntos Exteriores Shyam Saran, India sostuvo su intención por formular políticas que encajen en el objetivo de promover la visión constructiva de un sudeste asiático como una entidad única e integrada (PDD 2007, pág. 673). Para la realización de esta visión, el Primer Ministro del momento enfatizó en la importancia de la conectividad entre los Estados del sur de Asia.

Así, una cooperación regional exitosa requiere dos tipos de condiciones. La primera está compuesta por las 3 condiciones sin las cuales la cooperación regional presenta pocas perspectivas de éxito. 1) La negación del uso de la violencia o amenaza por los Estados participantes en sus relaciones mutuas. Es lo que Karl Deutsch (1957) llamará la *Pluralistic Security Community*, en la cual se asegura que los miembros de esa comunidad no combatan entre ellos físicamente sino que resuelvan sus disputas de otra forma. 2) La aceptación de la soberanía y legitimidad de los otros Estados. 3) El establecimiento de un sistema de disputa que inspire confianza entre los Estados participantes asegurando que donde hay diferencias mutuas los Estados involucrados estarán obligados a hacer un esfuerzo sostenido para resolverlos (Khosla 2007).

La segunda es la presencia de las condiciones suficientes para que la cooperación regional se pueda desarrollar exitosamente. Estas pueden surgir de causas endógenas o exógenas. Las endógenas relacionan un espacio geográfico, una cultura, una historia y/o una economía compartidas, en el sentido en que los recursos y niveles de producción de diferentes partes de la región se complementan de tal forma que el intercambio puede ser visto como benéfico. Las exógenas pueden ser una amenaza o interés común en relación a una situación externa tales como negociaciones en foros multilaterales (Khosla 2007, pág. 246).

En el sudeste asiático ninguna de las precondiciones necesarias ha sido del todo cumplida hasta el momento pues si bien Bután se comprometió con India a promover relaciones pacíficas, e India ha hecho lo mismo con países tales como Nepal, Pakistán no

ha sido capaz de hacer este mismo compromiso con la región. Empero, Bután ha mantenido casi constantemente fuertes las relaciones bilaterales y pretende resolver sus diferencias de la misma manera. Finalmente, la ASACR empieza a constituirse como un estímulo positivo para fortalecer los vínculos económicos entre fronteras a través de iniciativas multilaterales tales como el Acuerdo de Libre Comercio del Sur de Asia.

Frente a otros actores en el sistema internacional, como se evidenció en la dimensión de apertura económica y comercial, en el periodo post 2007 la relación con la UE se ha visto inclinada hacia el tema de cooperación. Este apoyo se ha reflejado principalmente en los campos de promoción y fortalecimiento de las instituciones butanesas a través del envío de misiones de observación electoral para las primeras elecciones parlamentarias en 2008, cuyo informe declaró que el proceso electoral se había llevado a cabo bajo los estándares internacionales. En fin, los proyectos materializados en la actualidad butanesa producto de la cooperación con la UE se han centrado en el desarrollo de capacidades y gestión de recursos naturales, entre ellos: Plantas Medicinales Fase II, apoyo al sector ganadero, apoyo al sector agrícola, y desarrollo de la capacidad comercial.

La cooperación hacia Bután ha incrementado en gran medida con otros Estados, aunque como era de esperarse, esta sigue siendo especialmente fuerte con India. Inicialmente, el tema hidroeléctrico ha sido un factor importante para la cooperación internacional de Bután, siendo un sector de su economía que aporta el 12% al PIB (Gobierno de India 2014, pág. 3). Bután se ha visto bendecido con varios ríos caudalosos que pueden ser excelentes fuentes de proyectos hidroeléctricos y de energía capaces de proporcionar energía limpia y verde para India. Así, la energía se ha convertido en un factor importante en la diplomacia de Delhi y ocupa un lugar destacado en las relaciones indo-butanesas, y mientras Bután proporciona energía a India para satisfacer sus altos requerimientos, el acuerdo proporciona una fuente muy necesaria de ingresos para Bután (Sailo 2014).

Adicionalmente, para colaborar con los intereses de preservación ambiental de Bután, India se encuentra en preparación para lanzar la *Misión Nacional de Himalaya* con una asociación intergubernamental para coordinar la formulación de políticas y la creación de capacidades entre los Estados para crear el *Fondo de Sostenibilidad del Himalaya*.

Además, hay planes para construir una universidad central dedicada a la promoción de programas para detener el derretimiento de los glaciares del Himalaya y Estados como Bután y Nepal están seguros de beneficiarse económica, cultural y políticamente, ya que estas iniciativas son propensas a elevar sus índices de desarrollo humano (Sen 2014).

Ahora bien, las actividades de desarrollo previstas en Bután comenzaron a principios de 1960. El primer Plan Quinquenal se puso en marcha en 1961 y desde entonces India ha proporcionado asistencia financiera a los Planes Quinquenales de Bután. En el más reciente Plan (2013-18) India se comprometió a aportar la suma de 2800 millones de rupias para *Project Ties Assistance* (PTA), 850 millones para pequeños proyectos de desarrollo, y 850 millones como ayuda a programas de desarrollo. También hubo un compromiso de 500 millones de rupias adicionales para el *Plan de Estímulo Económico*.

Las charlas en materia de cooperación han evidenciado sus resultados rápidamente. En las conversaciones de noviembre de 2013 y septiembre de 2014 ambas partes ya habían finalizado 84 proyectos por valor de 2782 millones de rupias en el marco de PTA, y en noviembre de 2014 el gobierno indio aprobó 303 pequeños proyectos de desarrollo de 455 millones de rupias. Asimismo, en 2013 se firmó el acuerdo de evasión sobre doble tributación entre los dos gobiernos. Los trámites internos para la aplicación se completaron y el acuerdo entro en vigor en 2014. Se estableció además la línea de crédito *Standby* a 5 años la cual le proporcionó una línea de crédito de mil millones de rupias a Bután para ayudarlo a superar la crisis de liquidez de la rupia (Gobierno de India 2014, pág. 3).

Con las continuas visitas post 2007 los gobernantes de ambos Estados han empezado a abrirse a nuevas áreas de cooperación de las que tanto Bután como el noreste indio podrían beneficiarse. El nuevo marco de cooperación sugiere el desarrollo de un enfoque holístico para el turismo y un circuito que combine los Estados del noreste indio y Bután. India también ha propuesto una fiesta deportiva conjunta y la idea de crear una universidad en estudios del Himalaya (Sailo 2014, pág. 4).

Finalmente, desde antes de 2007 Bután ya venía participando en programas de colaboración internacional en diversos campos, entre ellos la educación (Maxwell 2001). La gran diferencia es que tales programas se han intensificado en el periodo post 2007.

En los últimos años se ha fortalecido una estrecha cooperación bilateral en los ámbitos educativos y culturales con India, quien concede becas a estudiantes butaneses en los niveles de pregrado y postgrado cada año en instituciones de educación superior de India en el marco del *Programa de Becas Nehru Wangchuck* (puesto en marcha en 2010) y del nuevo plan de becas *ICCR* de Bután (puesto en marcha en 2012). Asimismo, en los últimos 10 años más de tres mil estudiantes de Bután se han beneficiado del *Programa de Becas del Embajador*, y el Plan Colombo también ha permitido que profesores de India hagan intercambios a Bután. En 2013 el programa ITEC y el de Cooperación Técnica del Plan Colombo proporcionaron 269 puestos a Bután para proporcionar conocimientos en la actualización de temas administrativos y técnicos empleados en el gobierno (Sailo 2014, pág. 5).

También se han creado fundaciones que han organizado festivales culturales, literarios anuales en Bután tales como el *Mountain Echo*, los cuales cuentan con una mezcla de escritores, cineastas, músicos y artistas internacionales, butaneses e indios (Sailo 2014, pág. 5).

En suma, las dinámicas de cooperación internacional post 2007 han sido verdaderamente significativas en Bután y han procurado fomentar la inclusión y la unidad. La cooperación ha sido especialmente fuerte en el ámbito de la energía eléctrica pero se ha diversificado hacia los temas gestión de recursos, educación y cultura lo que empieza a producir nuevos líderes en Bután y a ayudar a fomentar un sentido de inclusión y seguridad en las comunidades. Las iniciativas de turismo también empiezan a florecer a partir del hermoso cinturón del Himalaya, lo cual puede también empezar a jugar un papel clave en el progreso socio-económico a través de la creación de nuevas empresas y oportunidades de empleo, desarrollo de infraestructura e ingresos en divisas.

CONCLUSIONES

A los largo de las páginas anteriores, es posible observar cómo la *Política Exterior* es un concepto determinante para analizar la guía histórica que sigue un país con el fin de proteger su soberanía y cumplir sus objetivos de desarrollo y perpetuación. En el caso específico butanés, la política exterior se ha ido transformando con el paso de los años para atender las necesidades del momento, entre las que se han destacado la seguridad, la autonomía y la protección de las tradiciones y valores culturales.

A medida que incrementa su contacto con el mundo exterior, Bután ha ganado mayores experiencias en la política internacional. Internamente, varias actividades de desarrollo tuvieron un gran impacto en los tomadores de decisiones butaneses. Estos cambios les permitieron definir una seguridad única que encajara con sus realidades geográficas, socio-culturales y geopolíticas. Además de los aspectos de seguridad en los campos militar, político y económico, Bután también sigue considerando amenazas a su cultura y medio ambiente como problemas fundamentales en la agenda de seguridad y como objetivo último de cualquier seguimiento que se pretenda en materia de política exterior.

Estas preocupaciones han sido efectivamente expresadas a través de su filosofía de la FIB, visión innovadora que además de enfatizar la felicidad de sus ciudadanos como el factor principal para determinar el desarrollo de un país se ha convertido en la característica que le ha dado reconocimiento mundial y una clara identidad distintiva.

La globalización que en la actualidad se evidencia llevará al país a seguir con su modernización, pero siempre manteniendo una fuerte preocupación por la perduración de los elementos que diferencian su pueblo de los Estados que integran el orden mundial.

Por otra parte, la sustancia y naturaleza de las relaciones indo-butanesas han sido ejemplares a lo largo de las décadas. Más de medio siglo ha pasado desde que Bután e India firmaron el tratado de Cooperación y Amistad 1949, periodo en el cual Bután ha procurado la perduración de estas relaciones paralelo a una mayor autonomía propia en la que su imagen de apéndice de India se vaya disipando. La visita de Jawaharlal Nehru en 1958 jugó un papel significativo en traer a los dos países juntos, y desde allí las relaciones se han

diversificado a múltiples campos de cooperación. Frente a las relaciones sino-butanesas, después de haber sufrido un periodo de fuertes tensiones dada la cuestión fronteriza en el siglo XX, actualmente se evidencia un periodo de calma en donde las conversaciones siguen procurando buscar una solución y la diversificación de relaciones informales empiezan a dar sus primeros pasos, pero que son aún mínimos.

Es particularmente a causa del estar rodeado por dos grandes poderes asiáticos, que Bután ha tratado de adoptar un camino intermedio para calibrar por un lado su interacción con China dadas las tensiones fronterizas, y por otro lado para balancear las preocupaciones indias en materia de seguridad.

Por otra parte, el cuarto y el quinto rey dragón han sido actores clave para el desenvolvimiento de lo que hoy se conoce como Bután. Sus decisiones han procurado una apertura controlada pero constante en donde la seguridad, la cooperación y la protección de la cultura butanesa han sido sus pilares fundamentales. Sin embargo, desde 2008 la multiplicidad de actores que ha surgido ha permitido una mayor distribución de la toma de decisiones, en donde los errores del pasado intentan ser evitados y más pretensiones y objetivos deben ser coordinados para el efectivo funcionamiento del Reino de Bután.

Ahora bien, si bien la mayor ventaja de la que Bután disfrutaba en el pasado era el hecho de que, con su muy pequeña población no existía la misma presión poblacional como en otros Estados del subcontinente indio permitiéndole ser autosuficiente, su potencial de agricultura es claramente limitado, sus recursos boscosos se agotan y hasta ahora en el campo geológico no se reflejan perspectivas alentadoras de minerales de alto valor sustancial.

Pareciera entonces que con la firma del tratado de 2007 Bután aprovecharía su autonomía para diversificar sus relaciones económicas y comerciales dadas sus limitaciones geográficas. Sin embargo, se evidencia que el país le ha dado una mayor prelación a la protección de sus tradiciones sobre el desarrollo estrictamente económico. Una vez más, la noción de FIB domina sobre el PIB y Bután permanece con una apertura comercial mayor que en 1949, pero aún bastante controlada y monopolizada hacia India.

Uno de los cambios más significativos en la evolución de Bután ha sido un intenso empuje nacionalista por enmendar los errores del pasado y dar una nueva identidad a Bután

como una nación entre la comunidad mundial desligada de cualquier otro país. El aumento de vínculos formales e informales con otros Estados así como la participación butanesa en organizaciones internacionales han existido desde los años 70, pero ha continuado visibilizándose en el periodo post 2007 constituyéndose como una herramienta importante para difundir esta identidad y sus principales intereses y preocupaciones.

Por su parte, las dinámicas de cooperación internacional post 2007 han sido muy sustanciales. La cooperación sigue siendo especialmente fuerte con India, recientemente fuerte en el ámbito de la energía eléctrica. No obstante, sus ejes y actores involucrados se han diversificado. Gran variedad de Estados y organizaciones han promovido programas de cooperación para Bután y las temáticas de esta cooperación se han extendido hacia la educación, la salud, la cultura, la agricultura, la gestión de recursos, la seguridad electoral y más recientemente, el turismo.

Finalmente, Bután ha sido muy vulnerable por su localización geopolítica, no obstante, la cautelosa y consistente política exterior diseñada por sus tomadores de decisiones le ha permitido sobrevivir como Estado soberano. Sus iniciativas efectivas de política exterior le han ayudado al proceso de construcción de nación al reducir la posibilidad de interferencia externa en sus situaciones domésticas y a alcanzar un estatus internacional y alterar la imagen butanesa de un protectorado indio a una nación independiente. No obstante, en los últimos años, el único potencial económico con mayores perspectivas de Bután es el poder hidroeléctrico. La dependencia de la mano de obra y las habilidades técnicas externas limita sus opciones, su dependencia hacia India en mercados es evidente, y a pesar de que el país ha sido hasta ahora cauteloso en la formulación de sus planes de desarrollo reconociendo bien todas estas restricciones, la dependencia hacia India sigue siendo monumental, al igual que los altos riesgos de depender tanto de una sola nación. Con esto, la cooperación regional surasiática será una gran fuente de Bután para buscar apoyo técnico y de infraestructura para su desarrollo económico.

Es así como se confirma la hipótesis planteada inicialmente ya que se evidencia que el tratado de Amistad entre India y Bután tuvo principalmente un efecto formalizador y cristizador en la política exterior de Bután, que continua experimentando un despliegue gradual pero cauteloso, evidenciado en una apertura económica y comercial muy modesta,

en una representación política internacional moderadas y en unas dinámicas de cooperación internacional significativas y crecientes.

Finalmente, para una futura investigación resultaría interesante analizar a fondo las potencialidades de intercambio y cooperación de Bután con los Estados miembros de la ASACR, así como las posibilidades y perspectivas de lazos crecientes y estratégicos con los Estados de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático [ASEAN], y por qué no, con la creciente y pujante Corea del Sur.

BIBLIOGRAFÍA

Libros:

Allison, G. (1971). *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown and Company.

Alter, P. (1994). *Nationalism* (Vol. 4). (E. Arnold, Ed.) London: Hodder Arnold Publication.

Lancer International. (1986). *India and its Neighbourhood*. (U. S. Bajpai, Ed.) New Delhi: Lancer International & India International Centre.

Mattoso, J. (1998). *A Identidade Nacional*. Lisboa: Gradiva.

Public Diplomacy Division - Ministry of External Affairs. (2007). *India's Foreign Relations - 2006 - Documents*. (A. S. Bhasin, Ed.) New Delhi: Geetika Publishers.

Research, Reference and Training Division. (2011). *INDIA 2011 - A REFERENCE ANNUAL* (55 ed.). New Delhi: Ministry of Information and Broadcasting, Government of India.

Rose, L. E. (1971). *Nepal; Strategy for Survival*. Los Angeles: University of California Press.

Snyder, R. C., Bruck, H., & Sapin, B. (2002). *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)*. New York: Palgrave Macmillan.

Capítulos o artículos en libro:

Carron de la Carriere, G. (2002). Omniprésente économie. En F. Charillon, *Politique Étrangere - Nouveaux Regards* (págs. 243-274). Paris: Presses de Sciences Po.

Charillon, F. (2002). Introduction. En F. Charillon, *Politique Étrangere - Nouveaux Regards* (págs. 13-29). Paris: Presses de Sciences Po.

- Grosser, P. (2002). De l'usage de l'histoire dans les politiques étrangères. En F. Charillon, *Politique Etrangere - Nouveaux Regards* (págs. 361-390). Paris: Presses de Sciences Po.
- Guzzini, S., & Rynning, S. (2002). Réalisme et analyse de la politique étrangère. En F. Charillon, *Politique étrangère: nouveaux regards* (págs. 33-50). Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Jung, D. (2002). Le retour de la culture: L'analyse des politiques étrangères "Périphériques"? En F. Charillon, *Politique Etrangere - Nouveaux Regards* (págs. 91-112). Paris: Presses de Sciences Po.
- Khosla, I. (2007). SAARC: looking ahead. En F. Foreign Service Institute, *Indian Foreign Policy - Challenges and Opportunities* (págs. 245-274). New Delhi: Academic Foundation.
- Mehta, D. (2007). India and Bhutan. En F. Foreign Service Institute, *Indian Foreign Policy - Challenges and Opportunities* (págs. 569-582). New Delhi: Academic Foundation.
- Saran, S. (2007a). Present dimensions of the Indian foreign policy. En F. Foreign Service Institute, *Indian Foreign Policy - Challenges and Opportunities* (págs. 113-124). New Delhi: Academic Foundation.
- Saran, S. (2007b). India and its neighbours. En F. Foreign Policy Institute, *Indian Foreign Policy - Challenges and Opportunities* (págs. 239-244). New Delhi: Academic Foundation.
- Sinha, A. (2007). Foreign policy considerations. En F. Foreign Service Institute, *Indian Foreign Policy - Challenges and Opportunities* (págs. 27-32). New Delhi: Academic Foundation.

Tonra, B. (2002). Les petits pays ont aussi une politique étrangère. En F. Charillon, *Politique Etrangere - Nouveaux Regards* (págs. 331-360). Paris: Presses de Sciences Po.

Varma, P. K. (2007). Culture as an instrument of diplomacy. En F. Foreign Service Institute, *Indian Foreign Policy - Challenges and Opportunities* (págs. 1135-1142). New Delhi: Academic Foundation.

Artículos en publicaciones periódicas académicas:

Aziz-al Ahsan, S., & Chakma, B. (1993). Bhutan's Foreign Policy: Cautious Self-Assertion? *Asian Survey*, 33(11), 1043-1054.

Bisht, M. (2012). Bhutan's Foreign Policy Determinants. *Strategic Analysis*, 36(1), 57-72.

Cartwright, J. (2009). India's Regional and International Support for Democracy: Rhetoric or Reality? *Asian Survey*, 49(3), 403-428.

Foreign Policy, F. (2005). The Failed States Index. *Foreign Policy*, 149, 56-65.

Jha, T. (2013). China and its Peripheries - Limited Objectives in Bhutan. *Institute of Peace and Conflict Studies*, 233, 1-8.

Joseph C., M. (2012). China-South Asia Strategic Engagements. *Institute of South Asian Studies* 157, 1-18.

Levy, J. S. (1994). Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield. *International Organization*, 48(2), 279-312.

Masaki, K. (2013). Exploring Bhutan's 'Natural Democracy': In Search of an Alternative View of Democracy. *Journal of Bhutan Studies*, 28, 47-72.

Mathou, T. (2001). Bhutan in 2000 - Challenges Ahead. *Asian Survey*, 41(1), 131-137.

- Maxwell, T. (2001). International Collaboration for In-service: the Bhutanese Multigrade Attachment Program. *Asia-Pacific Journal of Teacher Education*, 29(3), 289-296.
- Mazumdar, A. (2005). Bhutan's Military Action against Indian Insurgents. *University of California Press*, 45(4), 566-680.
- Priesner, S. (1997). Bhutan in 1997: Striving for Stability. *Asian Survey*, 38(2), 155-160.
- Rinzin, C., Vermeulen, W. J., & Glasbergen, P. (2006). Public Perceptions of Bhutan's Approach to Sustainable Development in Practice. *Sustainable Development*, 15, 52-68.
- S.W.R., S. A. (1900). The Bhutanese Economy in Transition. *University of California Press*, 30(6), 560-575.
- Sailo, L. (2014). Narendra Modi's Visit to Bhutan: A Meeting of Friendly Minds. *Institute of South Asian Studies*, 335, 1-6.
- Samarasinghe, A. (1990). The Bhutanese Economy in Transition. *Asian Survey*, 30(6).
- Santos, M. E., & Ura, K. (2009). Multidimensional Poverty in Bhutan: Estimates and Policy. *Journal of Bhutan Studies*, 14, 1-28.
- Simoni, A., & Whitecross, R. W. (2007). Gross National Happiness and the Heavenly Stream of Justice: Modernization and Dispute Resolution in the Kingdom of Bhutan. *The American Journal of Comparative Law*, 55(1), 165-195.
- Smith, S. (1983). Foreign Policy Analysis: British and American Orientations and Methodologies. *Political Studies*, 31, 556-565.
- Smith, S. (1985). Describing & Explaining Foreign Policy Behavior. *Polity*, 17(3), 595-607.
- Turner, M., & Tshering, J. (2014). Second Elections and Democratic Consolidation: the Experience of Bhutan. *Asian Journal of Political Science*, 22(3), 315-334.

Whelpton, J. (2009). Nepal and Bhutan in 2008: A New Beginning? *Asian Survey*, 49(1), 53-58.

Zahariadis, N. (1994). Nationalism and Small-State Foreign Policy: The Greek Response to the Macedonian Issue. *Political Science Quarterly*, 109(4), 647-667.

Zurich, D. (2006). Gross National Happiness and Environmental Status in Bhutan. *Geographical Review*, 96(4), 657-681.

Publicaciones periódicas no académicas:

Andelman, D. A. (2010). Bhutan, Borders, and Bliss. *World Policy Institute*, 103-111.

Berthelsen, J. (30 de Enero de 2013). Booming Bhutan - The Happiest Place on Earth? *Foreign Affairs*. Obtenido de <https://www.foreignaffairs.com/articles/bhutan/2013-01-30/booming-bhutan>

Binyon, M. (2013). Chinese Silk Railroad Ambitions. *The World Today*, 69(1). Obtenido de www.chathamhouse.org/publications/twt/archive/view/189223.

BMT, B. (sf). Recuperado el 9 de Marzo de 2015, de Bhutan Celebrates 100 years of monarchy. *Bhutan Majestic Travel*. Disponible en: <http://www.bhutanmajestictravel.com/bhutan-100-years-of-monarchy>

Bureau of South and Central Asian Affairs. (2013). Bhutan - Country Fact Sheets - U.S. Relations With Bhutan. *Bureau of South and Central Asian Affairs*.

CBS. (2004). Economic and Political Relations Between Bhutan and Neighbouring Countries. *Centre for Bhutan Studies; Institute of Developing Economies; Japan External Trade Organization*.

CNN. (25 de Marzo de 2008). First of 60.000 refugees from Bhutan arrive in U.S. *CNN*. Disponible en <http://edition.cnn.com/2008/WORLD/asiapcf/03/25/bhutan.refugees/>

- Deutsch, K. (1957). *Political Community and the North Atlantic Area*. Princeton University.
- Galay, K. (2001). International Politics of Bhutan. *Stanford University & Centre for Bhutan Studies*, 90-108.
- Hermann, M. G., & Hagan, J. D. (1998). International Decision Making: Leadership Matters. *Washington Post. Newsweek Interactive, LLC*, 124-137.
- Hudson, V. M., & Vore, C. S. (1995). Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow. *Mershon International Studies Review*, 209-238.
- IDE & JETRO, I. o. (2014). Economic and Political Relations Between Bhutan and Neighbouring Countries. *Institute of Developing Countries & Centre for Bhutan Studies*.
- Krishnan, A. (18 de Enero de 2012). China's rail network to touch India's border. *The Hindu*. Disponible en <http://www.thehindu.com/news/international/china-rails-network-to-touch-indias-border/article2811629.ece>.
- Moreland-Russell, S., Barbero, C., Andersen, S., Geary, N., Dodson, E. A., & Brownson, R. C. (2015). "Hearing from all sides" How legislative testimony influences state level policy-makers in the United States. *Int Health Policy Management*, 91-98.
- Poulose, T. (1971). Bhutan's External Relations and India. *The International Comparative Law Quarterly*, 20(2), 195-212.
- Sen, A. (2014). Bhutan: a case study of Narendra Modi's Foreign Policy. *Australian Institute of International Affairs*.
- Sherpa, S. (Invierno de 2013). Bhutan - Between Two Giants. *World Policy Journal*. Disponible en <http://www.worldpolicy.org/journal/winter2013/bhutan-between-two-giants>

The Hindu. (18 de Diciembre de 2009). Diplomatic, Trade Ties with China Conceivable. *The Hindu*. Recuperado el 15 de Junio de 2015. Disponible en www.hindu.com/2009/12/18/stories/2009121855551000.htm

Otros documentos:

2015 Index of Economic Freedom. (2015). *Bhutan - Economic Freedom Score*.

Anónimo. (2007). *Bhutan Review 2007 - Economic Overview*.

BCR, B. C. (2007). *Bhutan Review*. BCR, Bhutan Country Review.

BCR, B. C. (2010). *Investment Overview*. Thimpú: Bhutan Country Review.

CIA. (2014). *Bhutan*. CIA.

Ferreira Gomes, P. S. (2013). *O Butão na ordem mundial - do reconhecimento da sua identidade nacional à influência nas relações externas* (Tesis de Doctorado). Évora: Instituto de Investigacao e Formacao Avancada.

García López, L. F. (2014-2). *Apuntes de asignatura Derecho Internacional I*. Bogotá: Universidad del Rosario.

Gobierno de España. (2014). *Ficha País: Bután*. Madrid: Oficina de Información Diplomática.

Gobierno de India. (2014). *Relaciones entre India y Bután*. Thimphu: Embajada de la India en Thimphu.

IEF, I. o. (2015). *Bhutan - Economic Freedom Score*. sc: Index of Economic Freedom.

República de India & Reino de Bután. (1949, agosto 8). *Tratado de Amistad y Cooperación*.

República de India & Reino de Bután. (2007, febrero 8). *Tratado de Amistad*. New Delhi.

Yul, D. (sf). *Guía del Mundo*. Recuperado el 9 de Marzo de 2015, de Bhután: Disponible en: <http://www.eurosur.org/guiadelmundo.bak/paises/bhutan/historia.htm>