



05/2022

18 de enero de 2022

Ana Gómez Adeva\*

## La ambivalencia política de Bután: ¿utopía o supervivencia?

### La ambivalencia política de Bután: ¿utopía o supervivencia?

#### Resumen:

El Reino de Bután, posiblemente el más fiel aliado indio, sobrelleva con estoicidad los lances propios de su posición geográfica, enclavado entre los dos grandes gigantes del continente asiático.

Lealtades insoslayables, fronteras quebrantadas, transigencia, resignación e incertidumbre, constituyen el día a día en el que se desenvuelve el que, se dice, es el país más feliz del mundo.

Con India acaudillando la dirección política de los sucesivos gobiernos butaneses a través de un control de la economía local poco menos que absoluto, y con China enfrascada en una espiral de invasiones fronterizas, al tiempo que sortea las acusaciones de una supuesta colonización encubierta de su territorio, la mera subsistencia de Bután ya parece una quimera. Y, sin embargo, siete décadas de existencia atestiguan su destreza en el arte de la diplomacia o, si se prefiere, de la supervivencia.

#### Palabras clave:

Bután, India, China, hegemonía, geopolítica, Doklam.

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

## *Bhutan's political ambivalence: utopia or survival?*

### *Abstract:*

*The Kingdom of Bhutan, possibly the most faithful Indian ally, stoically confronts the challenges of its geographical position, surrounded by the two great giants of the Asian continent.*

*Unavoidable loyalties, broken borders, docility, resignation, and uncertainty, constitute the day-to-day life of which it is said to be the happiest country in the world.*

*With India commanding the political leadership of successive Bhutanese governments through little less than absolute control of the local economy, and with China embroiled in a spiral of border invasions, while evading accusations of an alleged colonization of its territory, the mere subsistence of Bhutan already seems a chimera. And yet, seven decades of existence account for its prowess in the art of diplomacy or, if preferred, in the art of survival.*

### *Keywords:*

*Bhutan, India, China, supremacy, geopolitics, Doklam.*

### **Cómo citar este documento:**

GÓMEZ ADEVA, Ana. *Título*. Documento de Opinión IEEE 05/2022.

[https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2022/DIEEEO05\\_2022\\_ANAGOM\\_Butan.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO05_2022_ANAGOM_Butan.pdf)

y/o [enlace bie<sup>3</sup>](#) (consultado día/mes/año)

## Introducción

Situado en la cordillera del Himalaya, el Reino de Bután, con una superficie de apenas 38 394 km<sup>2</sup> y una población aproximada de 763 000 habitantes<sup>1</sup>, trata de labrarse una identidad propia en el plano internacional, al tiempo que resiste los envites expansionistas de las dos grandes potencias asiáticas: al norte, linda con la Región Autónoma del Tíbet, al sur, este y oeste, con la India. Las fronteras son difusas y las disputas territoriales están a la orden del día, si bien es generalmente admitido que Bután comparte 470 km con la primera<sup>2</sup> y 605 km con la segunda<sup>3</sup>.

Históricamente más próximo a India, dicho país continúa ejerciendo una influencia decisiva sobre el pequeño Reino de Bután; no obstante, en los últimos tiempos es posible apreciar un paulatino acercamiento a China, acompañado de ciertas críticas veladas hacia la actitud india, tildada en ocasiones de despótica, y camuflada bajo un paternalismo postcolonial que pretendería justificar su injerencia en los asuntos domésticos del Reino.

Política, economía, seguridad y defensa condicionan las relaciones diplomáticas de este modesto país del Himalaya, creando un débil equilibrio que desafía la lógica de la geopolítica. Su gran dependencia económica con respecto a India, amén de otros factores objeto de análisis, impiden el establecimiento de relaciones diplomáticas oficiales con su vecino del norte. En este contexto, la equidistancia política parece ser la única opción viable para escapar del destino de otras regiones cercanas, como Sikkim, anexionada a India, o el Tíbet, bajo el control de China. ¿Puede esta ambivalencia mantenerse indefinidamente? ¿Resulta posible para Bután erigirse en un símbolo de neutralidad entre dos gigantes, reivindicando así su propio espacio en el plano internacional? ¿O está geográficamente condenado a reforzar el antagonismo indochino a expensas de sus propios recursos?

---

<sup>1</sup> Oficina de Información Diplomática, *Ficha País: Bután*, junio de 2020, disponible en [http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/bhutan\\_FICHA%20PAIS.pdf](http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/bhutan_FICHA%20PAIS.pdf) Fecha de la consulta 14.10.2021

<sup>2</sup> ALBERT FERRERO, Julio. *La China actual. Geoestrategia en su entorno geopolítico (I Parte)*, Instituto Español de Estudios Estratégicos Documento Marco, 30 de marzo de 2015, disponible en [https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs\\_marco/2015/DIEEEM09-2015\\_China\\_Actual\\_JAlbert.pdf](https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2015/DIEEEM09-2015_China_Actual_JAlbert.pdf) Fecha de la consulta 11.11.2021

<sup>3</sup> PRESCOTT, Victor. & TRIGGS, Gillian D. "Asia", en PRESCOTT V. & TRIGGS G. D., *International Frontiers and Boundaries. Law, Politics and Geography*, Leiden, Martinus Nijhoff (Brill), 2008, 303.

## Relación con India. Luces y sombras

### *Marco legal*

Bután, antiguo protectorado británico, alcanzó su independencia de la India el 8 de agosto de 1949. En esa misma fecha, se firmó el Tratado de la Amistad entre ambos países, piedra angular de sus relaciones diplomáticas. De conformidad con el artículo 2 de dicho cuerpo legal, el Gobierno de la India se comprometía a no interferir en la administración interna de Bután; por su parte, el Ejecutivo butanés accedía a dejarse guiar<sup>4</sup> por el Gobierno indio en lo que a sus relaciones exteriores se refería. La introducción de esta última cláusula de salvaguardia denotaba un afán fiscalizador, impropio de un tratamiento de igual a igual entre dos naciones soberanas. Si bien dicho precepto nunca fue invocado, al menos de un modo directo, la amplitud del término «guía» y su prestación a múltiples interpretaciones generaron no poca controversia en torno a la intrusión india en los asuntos del vecino Reino de Bután.

Quizá por ello, el Tratado fue revisado en el año 2007, dando al artículo 2 su actual redacción que establece que el Gobierno del Reino de Bután y el Gobierno de la República de la India cooperarán estrechamente entre sí en cuestiones relacionadas con sus intereses nacionales<sup>5</sup>. A su vez, se estipuló que ninguno de los dos Gobiernos permitiría el uso de su territorio para actividades perjudiciales para la seguridad nacional y los intereses del otro<sup>6</sup>.

De connotación más benévola que el término «guiar», la reforma supuso todo un triunfo semántico, a la par que diplomático, para el Reino de Bután. Eso sí, la dicción literal del artículo todavía deja traslucir ciertas reservas, dado que el inciso final parece entrelazar la seguridad y el interés nacional de los dos países, sin contemplar la posibilidad de que, eventualmente, estos puedan divergir. Por no mencionar la propensión del concepto de «actividad perjudicial» a interpretaciones subjetivas, lo que podría propiciar una invocación desmedida del precepto legal.

---

<sup>4</sup> National Legislative Bodies, *Treaty of Friendship between India and Bhutan*, 8 August 1949, disponible en <https://www.refworld.org/docid/3ae6b4d620.html> Fecha de la consulta 14.10.2021

<sup>5</sup> *India Bhutan Friendship Treaty*, 2007, disponible en [https://carnegieendowment.org/newsletters/SAP/pdf/march07/india\\_bhutan\\_treaty.pdf](https://carnegieendowment.org/newsletters/SAP/pdf/march07/india_bhutan_treaty.pdf) Fecha de la consulta 14.10.2021

<sup>6</sup> Ibid.

### **Aspecto internacional y de seguridad**

Más allá del plano legal, la India también ha desempeñado un papel crucial en el ámbito de la seguridad. Cuando en la década de 1950 el Gobierno butanés optó por el establecimiento de una milicia nacional, contó con el apoyo de su homólogo indio, deseoso de reforzar la defensa del país fronterizo, ya que constituía —y sigue constituyendo— una amenaza para su propia seguridad nacional. Los movimientos de China en el Tíbet dieron paso a un clima de recelo que alcanzaría su colofón en 1958 con la implantación de un sistema de reclutamiento, cuyo objetivo primario consistía en disponer de 2500 efectivos<sup>7</sup> preparados por el Equipo de Entrenamiento Militar Indio. En 1963, Bután contaba ya con un ejército plenamente operativo<sup>8</sup>.

Por aquel entonces, la sinergia entre ambos países era incuestionable. Diversos expertos<sup>9</sup> sugieren que Bután estuvo del lado de la India durante su guerra contra China en 1962, en la que aquella sufrió una aparatosa derrota. Otros<sup>10</sup>, no obstante, apuntan a que el pequeño Reino de Bután mantuvo una posición neutral durante dicha disputa. Ante la disparidad de opiniones, movidas por la parcialidad y la hiperbólica narrativa ofrecida por los países implicados, resulta difícil determinar hasta qué punto la simpatía de Bután se materializó en un apoyo explícito a la India o si este fue más teórico que real. En cualquier caso, a raíz del desenlace del conflicto y del incierto epílogo de la

---

<sup>7</sup> KUMAR, Anand. “The Royal Bhutan Army” en CHANDRA V. (Ed), *India’s Neighbourhood: The Armies of South Asia*, Institute for Defence Studies & Analyses New Delhi, 2013, 72.

<sup>8</sup> WAGNER, Christian. “The India-China Competition in the Himalayas: Nepal and Bhutan”, *Italian Institute for International Political Studies*, 15 de noviembre de 2020, disponible en <https://www.ispionline.it/en/pubblicazione/india-china-competition-himalayas-nepal-and-bhutan-28258> Fecha de la consulta 19.10.2021

<sup>9</sup> Entre otras: LUEDI, Jeremy. “Under the Radar: Doklam standoff highlights India and China’s ‘Great Game’ over Bhutan”, *Global Risks Insight*, 11 de agosto de 2017 disponible en <https://globalriskinsights.com/2017/08/doklam-drama-on-the-roof-of-the-world/> Fecha de la consulta 2.11.2021

STOBDAN, P. “India’s Real Problem Lies in its Bhutan Policy, Not the Border”, *The Wire*, 14 de julio de 2017, disponible en <https://thewire.in/diplomacy/india-china-doklam-real-problem-bhutan> Fecha de la consulta 2.11.2021

GURUNG, Wini F. & RANJAN, Amit. “China’s Territorial Claims and Infringement in Bhutan: Concerns for India”, *Institute of South Asian Studies*, 1 de abril de 2021, disponible en <https://www.isas.nus.edu.sg/papers/chinas-territorial-claims-and-infringement-in-bhutan-concerns-for-india/> Fecha de la consulta 2.11.2021

AHMAD, Mozammil. “India revamping its relation with Bhutan amidst the India-China Border Conflict”, *Modern Diplomacy*, 17 de agosto de 2020, disponible en <https://moderndiplomacy.eu/2020/08/17/india-revamping-its-relation-with-bhutan-amidst-the-india-china-border-conflict/> Fecha de la consulta 2.11.2021

<sup>10</sup> Véase: SUBRAMANYAM RAJU, Adhuri. *New Futures for South Asia: Commerce and Connectivity*, Reino Unido, Routledge, 2019.

DORJI, Lobzang. “China-India-Bhutan Trilateral Relations”, *Nepal Institute for International Cooperation and Engagement*, 27 de septiembre de 2020, disponible en <https://niice.org.np/archives/6032> Fecha de la consulta 2.11.2021

guerra indo-pakistaní de 1965 se empezó a dudar acerca de la capacidad real de la India para defender a Bután en un eventual conflicto con su vecino del norte<sup>11</sup>. Además, la anexión de Sikkim en 1975 exacerbó las suspicacias hacia la misma<sup>12</sup>, que hasta entonces había venido perfilándose como la antagonista de China, jactándose de ser la única alternativa posible de Bután para escapar del destino del Tíbet.

Por otra parte, en 1971 Bután pasó a formar parte de la Organización de Naciones Unidas, siendo de destacar la unanimidad a la hora de determinar su integración en la misma<sup>13</sup> y, por ende, contando también con el apoyo chino. Ese mismo año, Bután apoyó abiertamente a India en la guerra con Pakistán que culminaría en la independencia de Bangladés. Posteriormente, en 1973, Bangladés se convertiría en el segundo país con el que Bután entablaba relaciones diplomáticas (únicamente por detrás de India, desde 1968)<sup>14</sup>.

En otro orden de ideas, también es preciso subrayar la estrecha cooperación entre India y Bután en el ámbito de la lucha contra el terrorismo. Especialmente remarcable es la conocida como Operación All Clear, lanzada en 2003 contra grupos separatistas indios de Assam y Bengala Occidental que operaban desde territorio butanés. Diversas fuentes<sup>15</sup> sugieren que la misma fue conducida en exclusiva por el Gobierno butanés, por considerarlo un asunto interno, limitándose el apoyo indio a cuestiones puramente logísticas y de asistencia sanitaria. La acción militar fue todo un éxito y, a menudo, es considerada como uno de los grandes triunfos de la cooperación antiterrorista en Asia del Sur.

---

<sup>11</sup> En este sentido: AHSAN, Syed Aziz-al & CHAKMA, Bhumitra. "Bhutan's Foreign Policy: Cautious Self-Assertion?", *Asian Survey*, vol. 33, no. 11, University of California Press, 1993, 1043-1054.

KUMAR MITRA, Subrata, "Bhutan and Sino-Indian Rivalry: The Price of Proximity", *Asian Survey*, 58(2), 2018, 240-260.

STOBDAN, P. "India and Bhutan: The Strategic Imperative", *Institute for Defence Studies & Analyses*, IDSA Occasional Paper No. 36, 2014, 7.

<sup>12</sup> POLLOCK, John. "China's Territorial Ambitions in Bhutan – Why it matters to India", *South Asian Voices*, 21 de diciembre de 2020, disponible en <https://southasianvoices.org/chinas-territorial-ambitions-in-bhutan-why-it-matters-to-india/> Fecha de la consulta 10.11.2021

<sup>13</sup> Ministry of Foreign Affairs Royal Government of Bhutan, *Foreign Policy of the Kingdom of Bhutan*, disponible en <https://www.mfa.gov.bt/wp-content/uploads/2021/02/Foreign-Policy-Document.pdf> Fecha de la consulta 10.11.2021

<sup>14</sup> Ministry of Foreign Affairs Royal Government of Bhutan, *Bilateral Relations*, disponible en [https://www.mfa.gov.bt/?page\\_id=8824](https://www.mfa.gov.bt/?page_id=8824) Fecha de la consulta 10.11.2021

<sup>15</sup> Por todos: BANERJEE, Dipankar & LAISHRAM, Bidhan S. "Buthan's "Operation All Clear": Implications for Insurgency and Security Cooperation", *Institute of Peace and Conflict Studies* IPCS Issue Brief no 18, enero de 2004.

PRABHAKARA, M. S. "Squeeze in Bhutan: Consequences in Assam", en PRABHAKARA, M. S. *Looking Back into the Future: Identity and Insurgency in Northeast India*, New Delhi, Taylor & Francis, 2020.

Asimismo, y en relación con el plano internacional, cabe destacar que, en el año 2008, el sistema político de Bután pasó de ser una monarquía absoluta a una monarquía constitucional, con la instauración de la democracia, consumando así un proceso que había comenzado hacía décadas. Expertos indios colaboraron en la redacción de la Constitución, y sus comisionados y observadores supervisaron la celebración de las elecciones<sup>16</sup>.

Siguiendo con la estela de aproximación entre ambas naciones, en 2014, el recién elegido primer ministro indio, Narendra Modi, escogió Bután como el primer país extranjero al que realizar una visita oficial. En 2019 llegó a declamar que quién no querría un amigo y vecino como Bután<sup>17</sup>, «socio natural» de India<sup>18</sup>.

Sin embargo, fuera de las ruedas de prensa, la elocuente oratoria india se torna algo más opaca. Así, en los meses que precedieron a la elecciones de 2013, se hizo patente una cierta aproximación entre el Gobierno butanés de Jigme Y. Thinley —líder del partido Druk Phuensum Tshogpa (DPT) y ganador de los primeros comicios democráticos del país— y su homólogo chino, hasta el punto de especularse sobre el establecimiento de relaciones diplomáticas oficiales entre ambas naciones, así como sobre la posibilidad de resolver de una vez por todas las disputas territoriales que les enfrentan. Ante esta situación, el Gobierno indio respondió con una dureza inaudita cortando el suministro de gas y keroseno dirigido a Bután y provocando, no tan indirectamente, la derrota electoral del partido de Thinley.

El mensaje subyacente fue rotundo: India sancionaría cualquier acercamiento entre China y Bután, especialmente en lo que a cuestiones territoriales se refiera. Es más, el que India tratara de presentar el corte de suministro como una decisión puramente comercial<sup>19</sup>, o que llegara a alegar que se trataba de un simple retraso por cuestiones

---

<sup>16</sup> PLAGEMANN, Johannes, DESTRADE, Sandra & NARLIKAR, Amrita. *India Rising: a Multi Layered Analysis of Ideas, Interests and Institutions*, New Delhi, Oxford University Press, 2020.

CARTWRIGHT, Jan. "India's Regional and International Support for Democracy: Rhetoric or Reality", *Asian Studies*, vol. 49, no. 3, p. 412.

<sup>17</sup> "Who will not want a friend and a neighbour like Bhutan", says PM Modi", *The Indian Express*, 17 de agosto de 2019, disponible en <https://indianexpress.com/article/india/narendra-modi-bhutan-lotay-tshering-live-updates-bilateral-ties-5911802/> Fecha de la consulta 15.11.2021

<sup>18</sup> "India, Bhutan are 'natural partners', PM Modi tells Bhutan's new generation", *The Times of India*, 18 de agosto de 2019, disponible en <https://timesofindia.indiatimes.com/india/india-bhutan-are-natural-partners-pm-modi-tell-bhutans-new-generation/articleshow/70723009.cms> Fecha de la consulta 15.11.2021

<sup>19</sup> Así: DIKSHIT, Sandeep & JHA, Prashant. "No political message in subsidy withdrawal: India", *The Hindu*, 9 de julio de 2013 disponible en <https://www.thehindu.com/news/no-political-message-in-subsidy-withdrawal-india/article4895754.ece> Fecha de la consulta 15.11.2021

"How India is losing Bhutan, its last 'friend' in South Asia", *First Post*, 9 de julio de 2013, disponible en

burocráticas<sup>20</sup> casualmente enmarcado en la coyuntura de la aproximación entre sus países vecinos, no hizo sino exacerbar las críticas y la desconfianza hacia aquélla.

Por otro lado, en junio de 2017, asistimos a uno de los mayores momentos de tensión en la región como consecuencia de la crisis de Doklam, un breve enfrentamiento de 73 días acaecido con ocasión de la construcción de una carretera por parte de China en el área del Valle de Chumbi, punto de confluencia entre China, India y Bután. Próximo al condado de Yadong, en la Región Autónoma del Tíbet, para China forma parte de su territorio, lo que justificaría la legalidad de la construcción, mientras que para Bután se trata de una extensión del distrito de Haa, sometido a su jurisdicción<sup>21</sup>.

A la maniobra china, siguió una rápida respuesta india, procediendo al envío de efectivos que paralizaran la construcción de la carretera. Es incierto hasta qué punto la India intervino como consecuencia de una petición de auxilio de Bután<sup>22</sup> o si, más bien, se decidió a actuar unilateralmente llevada por sus propios intereses nacionales. En uno u otro caso, el artificio desembocó en la militarización de la región.

Más allá del pulso constante que mantienen India y China, el trasfondo del conflicto radica en la importancia geoestratégica del valle de Doklam, debido a sus rutas comerciales y al acceso que proporciona al Corredor de Siliguri, cuya pérdida posibilitaría la segregación de las regiones del noreste indio de Assam y Arunachal Pradesh<sup>23</sup>, que quedarían aisladas y a merced de una invasión china.

---

<https://www.firstpost.com/world/how-india-is-losing-bhutan-its-last-friend-in-south-asia-942269.html> Fecha de la consulta 15.11.2021

<sup>20</sup> DEO, Neelam. "India-Bhutan: Winning friendship", *Gateway House Indian Council on Global Relations*, 19 de julio de 2013, disponible en <https://www.gatewayhouse.in/india-bhutan-winning-friendship/> Fecha de la consulta 15.11.2021

<sup>21</sup> BEENA, Mohammed Badrul. "The Doklam Stalemate: The Tri-Junction between Bhutan, China and India", *World Affairs: The Journal of International Issues*, vol. 23, no.1, Kapur Surya Foundation, 2019, pp. 60-69.

<sup>22</sup> CHANG, Felix K. "Conflict Escalation: China and India's Territorial Dispute in the Himalayas", *Foreign Policy Research Institute*, 13 de noviembre de 2017, disponible en <https://www.fpri.org/2017/11/conflict-escalation-china-indias-territorial-dispute-himalayas/> Fecha de la consulta 15.11.2021

<sup>23</sup> PARDO DELGADO, José Miguel. *El conflicto fronterizo entre India y China, Doklam. Implicaciones geoestratégicas*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 9 de mayo de 2019, disponible en [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2019/DIEEEO38\\_2019JOSPAR-frontera.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEEO38_2019JOSPAR-frontera.pdf) Fecha de la consulta 15.11.2021

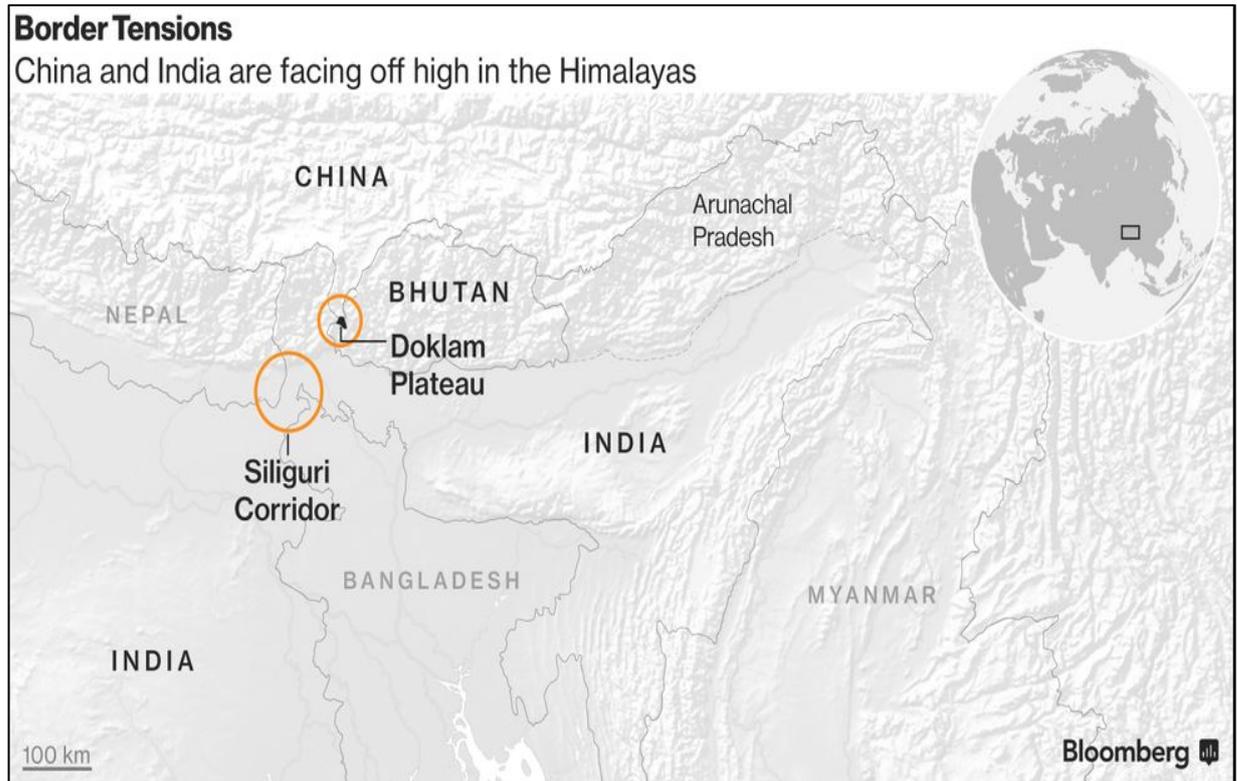


Figura 1. Geopolítica del Valle de Doklam. Fuente. Bloomberg.

La crisis se resolvió conciliadoramente en agosto, cuando India y China decidieron poner fin a la contienda, al menos teóricamente. Ambas administraciones lo consideraron un éxito: la India logró evitar la culminación de la carretera y su rauda respuesta disipó cualquier imagen de debilidad, mientras que China pudo evaluar la reacción india ante un movimiento pasivo-agresivo y ganar credibilidad a nivel internacional por la pacífica resolución del conflicto.

Por último, cabe señalar que, en enero de 2021, Bután se convirtió en el primer país en recibir diversas dosis de la vacuna Covishield como regalo del Gobierno indio, en el marco de la crisis de la COVID-19<sup>24</sup>. Además, la India ha suministrado medicinas y ha repatriado a ciudadanos butaneses atrapados en su territorio y en terceros países. Por

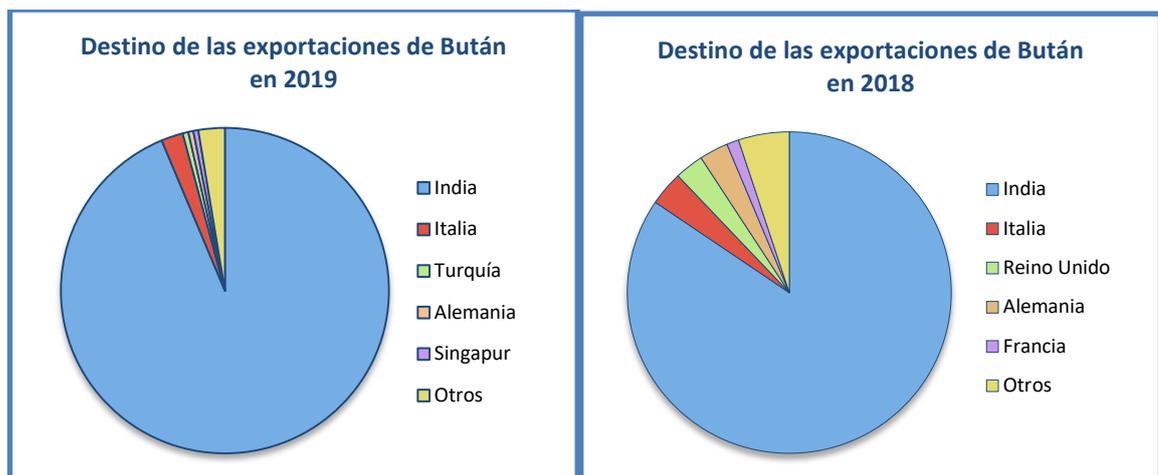
<sup>24</sup> "Covid-19: India dispatches 1.5 lakh doses of Covishield vaccine as gift to Bhutan", *The Times of India*, 20 de enero de 2021, disponible en <https://timesofindia.indiatimes.com/india/covid-19-india-dispatches-1-5-lakh-doses-of-covishield-vaccine-as-gift-to-bhutan/articleshow/80356867.cms> Fecha de la consulta 15.11.2021

su parte, Bután contribuyó a la causa proporcionando oxígeno líquido a India para luchar contra la enfermedad<sup>25</sup>.

### **Economía**

La dependencia económica de Bután con respecto a India es prácticamente total. Los antecedentes se remontan a 1961, cuando la India se hizo cargo por entero de la financiación del Primer y Segundo Plan Quinquenal de Bután<sup>26</sup>, diseñados para potenciar el desarrollo socioeconómico del país y que han venido sucediéndose desde entonces.

Actualmente, la India se erige como el socio comercial por excelencia de Bután, hasta el punto de acaparar el mercado, llegando a representar el 93,7 % de sus exportaciones y el 84,7 % de sus importaciones en el año 2019<sup>27</sup>.



<sup>25</sup> "Bhutan to provide liquid oxygen to India to help combat COVID-19", *The New Indian Express*, 27 de abril de 2021, disponible en <https://www.newindianexpress.com/world/2021/apr/27/bhutan-to-provide-liquid-oxygen-to-india-to-help-combat-covid-19-2295501.html> Fecha de la consulta 15.11.2021

<sup>26</sup> BHONSALE, Mihir. "Bhutan's 20-year economic development and transition to democracy: An assessment of India's role", *Observer Research Foundation*, 15 de abril de 2020, disponible en <https://www.orfonline.org/research/bhutans-20-year-economic-development-and-transition-to-democracy-an-assessment-of-indias-role-64630/> Fecha de la consulta 15.11.2021

<sup>27</sup> "Country Profile: Bhutan", *Observatory of Economic Complexity*, 2019, disponible en <https://oec.world/en/profile/country/btn> Fecha de la consulta 2.11.2021

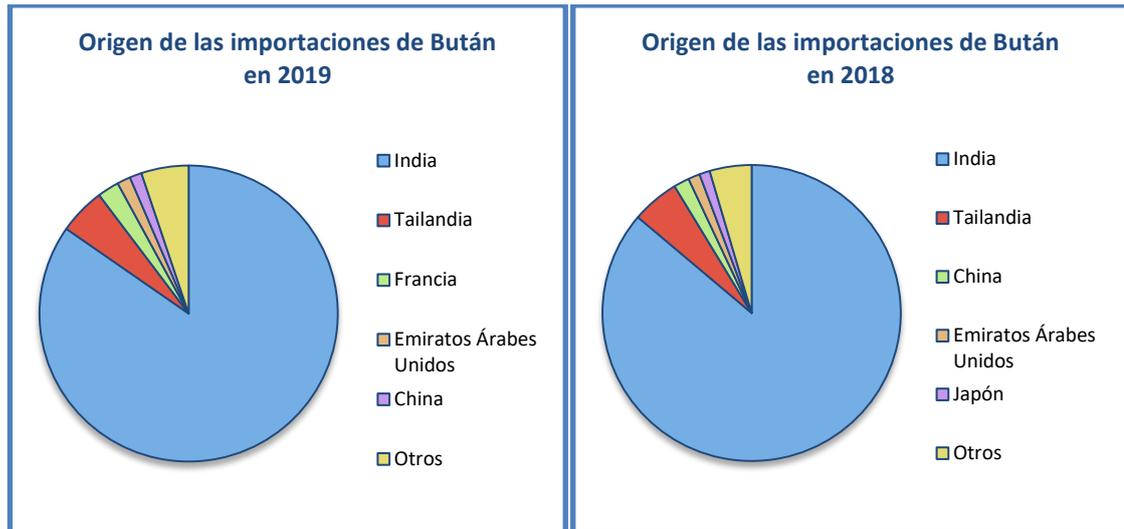


Figura 2. Origen/destino de las importaciones de Bután. Fuente. Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por The Observatory of Economic Complexity (OEC).

Asimismo, cabe destacar que Bután es el país asiático que recibe la menor inversión exterior directa<sup>28</sup>, aunque en parte puede deberse a sus reducidas dimensiones, y siendo India, nuevamente, el principal inversor en el país.

Precisamente, uno de los sectores estratégicos para la inversión india viene constituido por el de la energía hidroeléctrica<sup>29</sup>, habiendo llevado a cabo cuatro proyectos en tal sentido en el año 2020, encontrándose tres más en fase de ejecución<sup>30</sup>. Sin embargo, en no pocas ocasiones las referidas iniciativas acaban exacerbando el endeudamiento de Bután con el país contiguo<sup>31</sup> y cada vez más voces claman por renegociar las condiciones de la explotación o por asegurar, en primer lugar, el pleno acceso a la electricidad entre la población butanesa.

<sup>28</sup> RAMACHANDRAN, Sudha. "New mood in the Himalayas", *Asian Affairs*, agosto de 2020, disponible en <http://www.asianaffairs.co.uk/blog/2020/08/01/new-mood-in-the-himalayas/> Fecha de la consulta 16.11.2021

<sup>29</sup> TSHERING, Sonam & TAMANG, Bharat. "Hydropower – Key to sustainable, socio-economic development of Bhutan", *United Nations*, disponible en [https://www.un.org/esa/sustdev/sdissues/energy/op/hydro\\_tsheringbhutan.pdf](https://www.un.org/esa/sustdev/sdissues/energy/op/hydro_tsheringbhutan.pdf) Fecha de la consulta 16.11.2021

<sup>30</sup> SIDDIQUI, Huma. "Celebrating India-Bhutan ties: The Mangdechhu Hydroelectric Power Project receives prestigious award", *Financial Express*, 21 de octubre de 2020, disponible en <https://www.financialexpress.com/infrastructure/celebrating-india-bhutan-ties-the-mangdechhu-hydroelectric-power-project-receives-prestigious-award/2110873/> Fecha de la consulta 16.11.2021

<sup>31</sup> RANJAN, Amit. *Contested Waters: India's Transboundary River Water Disputes in South Asia*, Routledge, 2021.

Por otra parte, el ngultrum, la moneda nacional butanesa, mantiene la paridad fijada con la rupia india. En un principio se consideró que de esta forma Bután podría incentivar el desarrollo económico del país a través de la confianza en su propia moneda, al tiempo que intentaba ser más competitivo en el plano internacional. Sin embargo, la decisión también puso de manifiesto la vulnerabilidad de la economía butanesa ante el menor incidente con la rupia india, pues esta incide decisivamente en la salud económica de aquélla<sup>32</sup>.

Por otro lado, la sobreexposición a la economía india ha llevado a Bután a primar los intercambios comerciales con aquélla por encima de sus propios intereses nacionales, redundando en el descuido de sectores tan importantes como el agrícola, pues buena parte de sus importaciones podrían reducirse si se potenciara el desarrollo nacional de este último<sup>33</sup>.

Finalmente, cabe destacar la apertura de rutas comerciales adicionales como medio para paliar la dramática coyuntura generada por la pandemia, evitando así el desabastecimiento de productos de primera necesidad, entre las que cabe señalar la nueva ruta comercial de Ahllay<sup>34</sup>, y siendo de resaltar la decisión india de incrementar los intercambios comerciales vía Nagarkata y Agartala, y a través de los puertos fluviales de Pandu y Jogighopa, situados en Assam<sup>35</sup>.

## Relación con China

### ***Breve apunte histórico***

En la década de 1950, Mao Zedong planteó una doctrina en la que se refería al Tíbet como la palma de la mano derecha de China, cuyos cinco dedos vendrían constituidos por Bután, Ladakh, Sikkim, Nepal y Arunachal Pradesh, arguyendo que la misión china

---

<sup>32</sup> BISHT, Medha. "The Rupee Crunch and India- Bhutan Economic Engagement", *Institute for Defence Studies and Analyses*, Manohar Parrikar 16 de julio de 2012, disponible en [https://idsa.in/issuebrief/TheRupeeCrunchandIndiaBhutanEconomicEngagement\\_MedhaBisht\\_160712#ootnote1\\_5mz4psp](https://idsa.in/issuebrief/TheRupeeCrunchandIndiaBhutanEconomicEngagement_MedhaBisht_160712#ootnote1_5mz4psp) Fecha de la consulta 16.11.2021

<sup>33</sup> STOB DAN, P. *India's Real Problem Lies in its Bhutan Policy, Not the Border*, Op. Cit.

<sup>34</sup> ROY CHAUDHURY, Dipanjan. "Facilitating connectivity: India and Bhutan launch Jaigaon-Ahllay trade route", *The Economic Times*, 17 de julio de 2020, disponible en <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/india-and-bhutan-launch-jaigaon-ahllay-trade-route/articleshow/77008095.cms> Fecha de la consulta 16.11.2021

<sup>35</sup> NAND BHATNAGAR, Shraddha. "India, Bhutan to open new trade and transit routes", *South Asia Monitor*, 4 de diciembre de 2020, disponible en <https://www.southasiamonitor.org/region/india-bhutan-open-new-trade-and-transit-routes> Fecha de la consulta 16.11.2021

consistía en «liberar» dichas regiones<sup>36</sup>. Siete décadas después, este dogma continúa latente en la visión política del actual presidente chino, Xi Jinping.

Centrándonos en su relación con Bután, en 1954 tuvo lugar la publicación de un mapa en el que Pekín incorporaba territorio del Reino como suyo<sup>37</sup>. En 1958, a las divulgaciones cartográficas anexionistas se sumó la invasión china de territorio butanés<sup>38</sup>, todo ello en el contexto de la ocupación del Tíbet. En los años venideros seguirían sucediéndose las reclamaciones territoriales, acompañadas, en no pocas ocasiones, de intrusiones en territorio de Bután. En 1979, las incursiones chinas en la frontera butanesa se agudizaron<sup>39</sup>, por lo que se hizo patente la necesidad de entablar algún tipo de negociación con China. Es de destacar que ya durante esta etapa, el ejecutivo chino se mostró tajante acerca de la bilateralidad de la cuestión, dejando fuera de todo planteamiento a India<sup>40</sup>.

### **Marco legal**

En primer lugar, cabe subrayar que, hoy en día, China y Bután no mantienen relaciones diplomáticas oficiales, siendo este último el único país fronterizo con el que la República Popular China no mantiene relaciones diplomáticas. Altamente condicionado por las reminiscencias históricas, el pequeño Reino de Bután, en aislamiento autoimpuesto hasta la década de 1960, no se encontraba en aquel entonces en situación de contrariar a la India, regularizando su contigüidad con China. Ahora bien, la necesidad de cohesionar la proximidad geográfica entre las partes implicadas con la pretensión de no agravar a la India llevó a la búsqueda de soluciones alternativas, estableciendo ciertos puntos de contacto que se han erigido como el cauce perfecto para sortear la falta de relaciones oficiales.

---

<sup>36</sup> ANIL GUPTA, Brig. "Five Fingers Dream of Mao Zedong", *Indian Defence Review*, 28 de enero de 2021, disponible en <http://www.indiandefencereview.com/news/five-fingers-dream-of-mao-zedong/> Fecha de la consulta 16.11.2021

<sup>37</sup> JHA, Tilak. "China and its Peripheries: Limited Objectives in Bhutan", *Institute of Peace and Conflict Studies*, Issue Brief 233, agosto 2013.

<sup>38</sup> HYER, Eric. "Boundary Settlements with Nepal, Sikkim, and Bhutan" en HYER E. *The Pragmatic Dragon: China's Grand Strategy and Boundary Settlements*, Canada, UBC Press, 2015, p. 99.

<sup>39</sup> MATHOU, Thierry. "Bhutan-China Relations: Towards a new Step in Himalayan Politics" en MATHOU, T. *The Spider and the Piglet: Proceedings of the First Seminar on Bhutan Studies*, Center for Buthan Studies, Timphu, 2004, 388-411.

<sup>40</sup> En este sentido: GARVER, John W. "Sikkim and Bhutan" en GARVER, J. W. *Protracted Contest: Sino-Indian Rivalry in the Twentieth Century*, University of Washington Press, 2011, 183.

Así, desde 1984 China y Bután han sostenido 24 rondas y 10 reuniones de expertos con el fin de buscar una solución pacífica a las disputas territoriales. Actualmente, los dos países han acordado la celebración de la vigesimoquinta ronda y la undécima reunión del gabinete de expertos tan pronto como sea posible<sup>41</sup>. Además, en octubre de 2021, sus primeros ministros convinieron en un Memorándum de Entendimiento, basado en una hoja de ruta articulada en tres pasos, con el designio de dar un nuevo impulso a las negociaciones fronterizas<sup>42</sup>.

Asimismo, cabe señalar la avenencia en 1988 para el establecimiento de unos principios inspiradores de solución de controversias, que se materializarían en el Tratado de 1998, por el que China y Bután acordaron el mantenimiento del *statu quo* fronterizo existente con anterioridad a 1959, afianzando su compromiso de abstenerse de cualquier acción unilateral y del uso de la fuerza para alterar la frontera<sup>43</sup>. El acuerdo se basa en el acatamiento de los siguientes principios esenciales: respeto mutuo hacia la soberanía e integridad territorial de la contraparte, no agresión, no injerencia en asuntos internos y coexistencia pacífica con el fin de mantener la paz en sus confines<sup>44</sup>. Una vez más, hasta qué punto es posible considerar que este Tratado se ha respetado es una cuestión debatible, sobre todo si tenemos en cuenta que, a raíz de la crisis de Doklam, el propio Gobierno butanés se vio obligado a invocarlo<sup>45</sup>.

### **Aproximación de posturas**

Con todo, en el análisis de las relaciones sino-butanesas es posible observar una paulatina convergencia de posiciones, normalmente asociada a una discrepancia con la política auspiciada por la India. A modo meramente ejemplificativo, cabe destacar que, en 1979, durante la Cumbre de la Habana, Bután respaldó la postura china con respecto

---

<sup>41</sup> Ministry of Foreign Affairs Royal Government of Bhutan, *Joint Press Release*, 9 de abril de 2021, disponible en <https://www.mfa.gov.bt/?p=10689> Fecha de la consulta 16.11.2021

<sup>42</sup> Ministry of Foreign Affairs Royal Government of Bhutan, *Press Release*, 14 de octubre de 2021, disponible en <https://www.mfa.gov.bt/?p=11456> Fecha de la consulta 16.11.2021

<sup>43</sup> GOSWAMI, Namrata & GARRETSON, Peter A. *Scramble for the Skies: The Great Power Competition to Control the Resources of Outer Space*, Maryland, Lexington Books, 2020, 217.

<sup>44</sup> RANJAN, Amit. "China's New Claim in Eastern Bhutan: Pressure Tactic or Message to India?", *Institute of South Asian Studies*, 20 de julio de 2020, disponible en <https://www.isas.nus.edu.sg/papers/chinas-new-claim-in-eastern-bhutan-pressure-tactic-or-message-to-india/> Fecha de la consulta 16.11.2021

<sup>45</sup> Ministry of Foreign Affairs Royal Government of Bhutan, *Press Release*, 29 de junio de 2017, disponible en <https://www.mfa.gov.bt/?p=4799> Fecha de la consulta 16.11.2021

a Camboya y al régimen de Pol Pot, a pesar de la fuerte oposición india<sup>46</sup>. Bután también se aparta de la estrategia india en lo que se refiere a su planteamiento sobre los países sin salida al mar<sup>47</sup>. Además, en 1985 firmó el Tratado de No Proliferación Nuclear, del que India no es parte<sup>48</sup>. Asimismo, apoyó la propuesta de desnuclearización de Pakistán y se posicionó a favor de la política «Una sola China»<sup>49</sup> en lo que respecta a Taiwán.

Por otra parte, entre 2013 y 2014, se gestó un presunto intento de establecer relaciones diplomáticas oficiales. Se conoce como la Reunión de Shaanxi y habría supuesto una aproximación sin parangón entre ambas naciones, conjeturándose en torno a declaraciones de los primeros ministros de China y Bután, nunca confirmadas, acerca de la consolidación de relaciones. No obstante, como se ha expuesto, dicho acercamiento se saldó con la radical respuesta india cortando el suministro de gas y keroseno y con la pérdida de las elecciones por parte del partido butanés en el poder.

Ahora bien, aunque los cálculos del Gobierno de Thinley podrían tildarse de equivocados por haber infravalorado la reacción india, sí pueden considerarse todo un éxito a la hora de cambiar la percepción de la misma imperante en la sociedad butanesa, pues el incidente evidenció que el país tiene las manos atadas a la hora de tratar de establecer una política exterior independiente, cualesquiera que sean los términos de «guiar» o «cooperar» que quieran plasmarse en los tratados.

Y, si bien las generaciones más mayores suelen considerar a India como una especie de hermana mayor, valedora de sus intereses, los más jóvenes se muestran cada vez más recelosos y abogan por una emancipación real<sup>50</sup>, pregonando un nuevo canon: economía seguida de política. Y en esta línea, China ofrece una alternativa a la fuerte dependencia económica india.

---

<sup>46</sup> MOHAN, Raja C. & JIA HAO, Chan. "Navigating India-China Rivalry: Perspectives from South Asia", *Institute of South Asian Studies*, South Asia Discussion Papers, septiembre de 2020, 34.

<sup>47</sup> GUPTA, S. S. "Indo-Bhutan Relations", en RAMAKANT & MISRA, Ramesh Chandra, *Bhutan: Society and Policy*, New Delhi, Indus Publishing, 1996, 294.

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> STOB DAN, P. "India and Bhutan: The Strategic Imperative", Op. Cit.

<sup>50</sup> En este sentido: RAMACHANDRAN, Sudha. "Can Bhutan's New Government Avoid Doklam 2.0?", *The Diplomat*, 29 de octubre de 2018, disponible en <https://thediplomat.com/2018/10/can-bhutans-new-government-avoid-doklam-2-0/> Fecha de la consulta 16.11.2021

BUBNA, Vidhi. "Is Bhutan slowly turning tides against India because of India-China tensions?", *Modern Diplomacy*, 13 de septiembre de 2020, disponible en <https://moderndiplomacy.eu/2020/09/13/is-bhutan-slowly-turning-tides-against-india-because-of-india-china-tensions/> Fecha de la consulta 16.11.2021

Paralelamente, Pekín sigue haciendo uso del *soft power*, proporcionando becas de estudios a los jóvenes butaneses<sup>51</sup> y suministrando diversas dosis de la vacuna Sinopharm, en el contexto de la crisis de la COVID-19<sup>52</sup>.

Por último, eso sí, es preciso señalar que Bután, al igual que India, se resiste a formar parte de la Iniciativa Belt and Road<sup>53</sup>, posiblemente la más ambiciosa estrategia en política exterior del gobierno de Xi Jinping, basada en una cooperación económica a gran escala, vía terrestre y marítima, con el fin de consolidar un continente asiático unido.

### La cuestión fronteriza y las áreas en disputa

Las etéreas fronteras entre China y Bután, que nunca llegaron a afianzarse tras la época colonial, han sido una fuente incesante de conflictos, que se han ido enquistando década tras década.

En síntesis, China reclama las áreas de Chagdzom, Beyul Khenpajong y el Valle de Menchuma en el norte, mientras que al este las reivindicaciones se centran en la zona de Sakteng, que engloba al Santuario del mismo nombre, habiéndose formulado una nueva demanda territorial en tal sentido en el año 2020. Hasta ese momento, y tras decenios de negociaciones, China nunca había hecho público dicho anhelo.

---

<sup>51</sup> LINTNER, Bertil. "Why China wants a Himalayan dispute with Bhutan", *Asia Times*, 13 de julio de 2020, disponible en <https://asiatimes.com/2020/07/why-china-wants-a-himalayan-dispute-with-bhutan/> Fecha de la consulta 16.11.2021

SHASHIHARAN, Prin. "Bhutan: India First, But Not India Alone?", *The Diplomat*, 25 de diciembre de 2020, disponible en <https://thediplomat.com/2020/12/bhutan-india-first-but-not-india-alone/> Fecha de la consulta 16.11.2021

<sup>52</sup> ROCHE, Elizabeth. "China sends 50,000 doses of Sinopharm covid vaccines to Bhutan", *Mint*, 15 de julio de 2021, disponible en <https://www.livemint.com/news/world/china-sends-50-000-doses-of-sinopharm-covid-vaccines-to-bhutan-11626337840042.html> Fecha de la consulta 16.11.2021

<sup>53</sup> MOHAN, Virain. "Changing Political Dynamics in South Asia: The Belt and Road Initiative and Its Effects on Indian Regional Hegemony", *Journal of Indo-Pacific Affairs*, 25 de agosto de 2021, disponible en <https://www.airuniversity.af.edu/JIPA/Display/Article/2743694/changing-political-dynamics-in-south-asia-the-belt-and-road-initiative-and-its/> Fecha de la consulta 16.11.2021

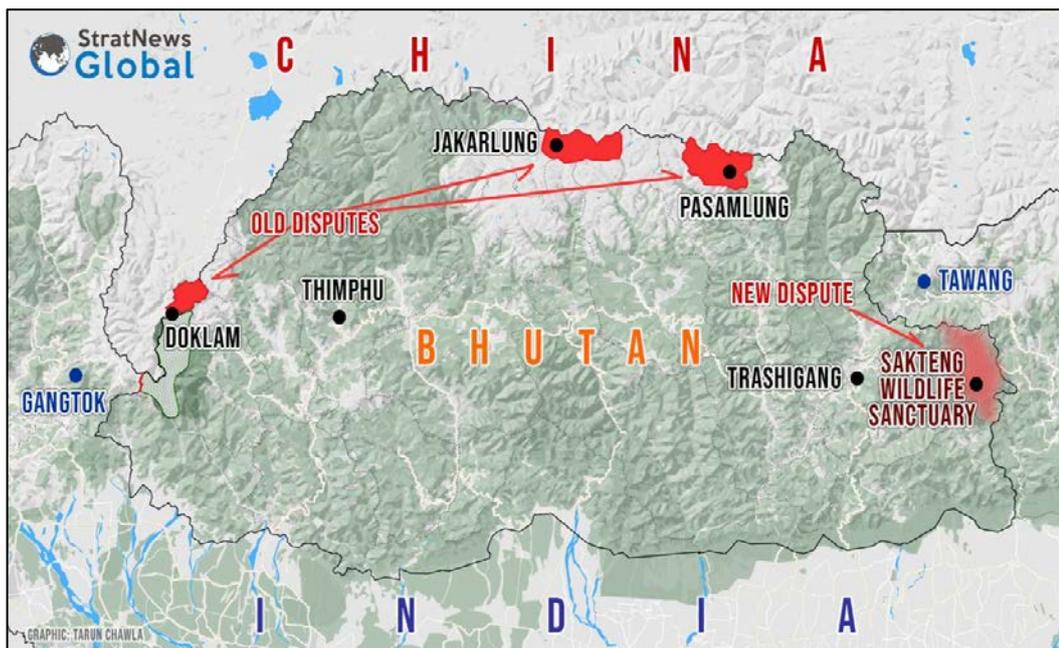


Figura 3. La última reclamación territorial china en el área de Sakteng. Fuente. Strategic News Global.

Este súbito interés por Sakteng podría encubrir una estrategia china para presionar a India, bien forzando un movimiento en falso en su relación con Bután, o bien amagando nuevamente con hacerse con el control de Arunachal Pradesh y de la región de Tawang<sup>54</sup>, dado que ciertos sectores del este de Bután habrían estado alguna vez bajo la jurisdicción de esta última<sup>55</sup>. Aunque también podría tratarse de un simple golpe de efecto, ofreciendo dejar de lado esta aspiración a cambio de incidir en mayores concesiones en otras áreas en disputa.

En este sentido, China lleva tiempo poniendo sobre la mesa la siguiente oferta: ceder en sus reclamaciones sobre aproximadamente 495 km<sup>2</sup> en el norte —singularmente en

<sup>54</sup> PARDO DELGADO, José Miguel. *El conflicto fronterizo entre India y China, Arunachal Pradesh*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 31 de enero de 2019, disponible en [https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2019/DIEEE009\\_2019JOSPAR-IndiaChina.pdf](https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEE009_2019JOSPAR-IndiaChina.pdf) Fecha de la consulta 16.11.2021

<sup>55</sup> CHANG, Felix K. "No Sanctuary: China's New Territorial Dispute with Bhutan", *Foreign Policy Research Institute*, 29 de julio de 2020, disponible en <https://www.fpri.org/article/2020/07/china-territorial-dispute-bhutan/> Fecha de la consulta 16.11.2021

Pasamlung y Jakarlung—, si Bután renuncia a 269 km<sup>2</sup> en el oeste<sup>56</sup> —en concreto, a las áreas de Charithang, parte de Doklam, Sinchulungpa, Dramana y Shakhatoe<sup>57</sup>—.

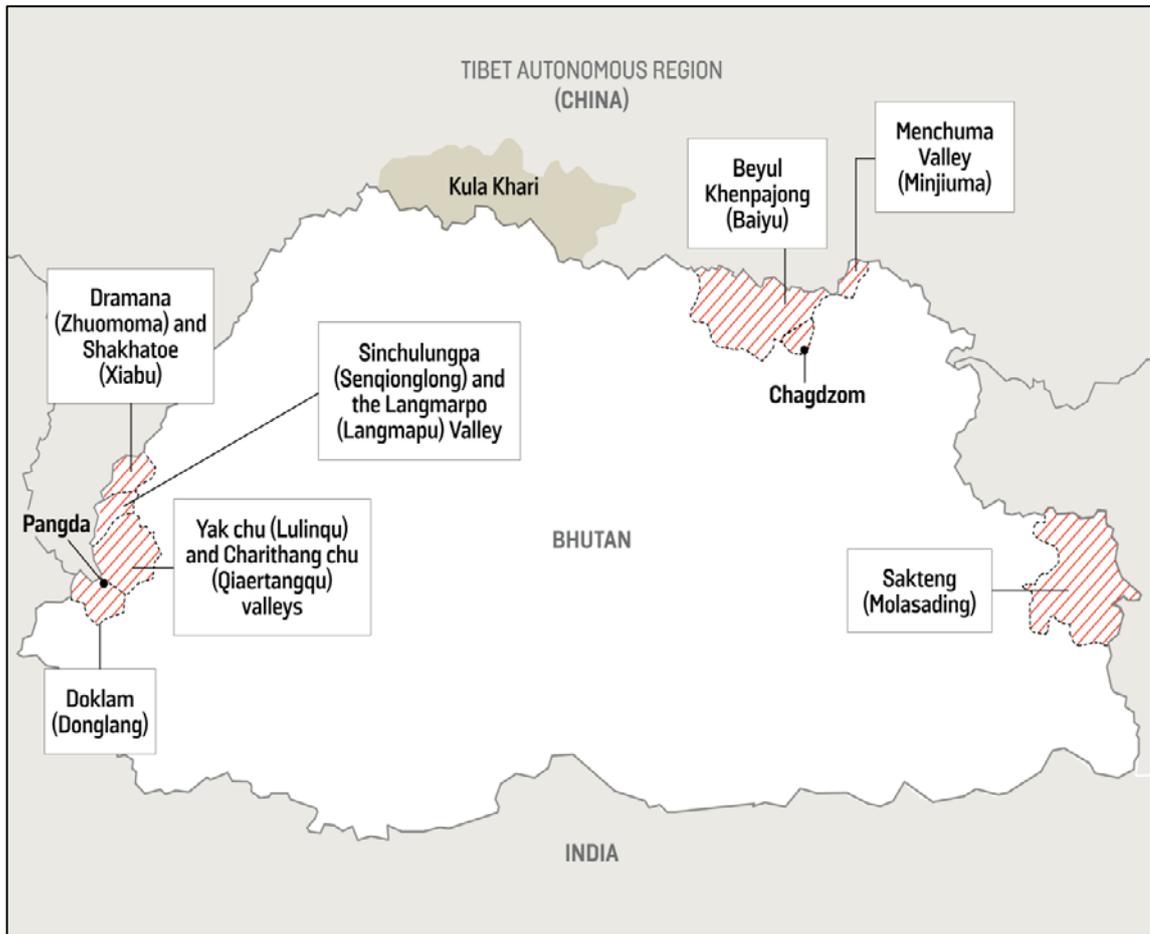


Figura 4. Mapa de las zonas fronterizas que China está dispuesta a permutar en el oeste y de las áreas que reclama en el norte y este. Fuente. Indo-Pacific News.

El quid de la cuestión radica en que los sectores en disputa son de vital importancia para India, por lo que cualquier capitulación de Bután al respecto repercutiría inexorablemente en su seguridad nacional. De ahí que el Reino de Bután se vea enfrentado a un dilema prácticamente irresoluble: tratar de solventar la disputa territorial con China, exponiéndose a la ira de la India, o bien, mantener la ambigüedad con China, al tiempo que se beneficia del apoyo indio a distintos niveles.

<sup>56</sup> MENON, Prakash & KANISSETTI, Anirudh. "The Doklam Imbroglia", *Takshashila Discussion Document* 2018-03, 15 de julio de 2020, disponible en <https://takshashila.org.in/wp-content/uploads/2020/07/Takshashila-The-Doklam-Imbroglia-July-2020-Update.pdf> Fecha de la consulta 16.11.2021

<sup>57</sup> JOSHI, Manoj. "In China's Territorial Claims in Eastern Bhutan, a Message for India?", *The Wire*, 10 de julio de 2020, disponible en <https://thewire.in/external-affairs/china-bhutan-india-territory> Fecha de la consulta 16.11.2021

En este contexto, la opción butanesa más factible pasa por realizar alguna mínima concesión a China, de carácter extraoficial, con el fin de ganar algo de tiempo o como muestra de buena voluntad hacia aquélla; incluso se ha señalado que esto es lo que podría haber ocurrido con la región de Kulha Khari (también conocida como Kulha Kangri), presuntamente cedida a China, y alegando Bután para justificar la renuncia que se trataba de un error cartográfico<sup>58</sup>.

Por otra parte, si bien las incursiones chinas en territorio butanés han sido una constante histórica, en los últimos tiempos se han recrudecido. Así, se estima que desde el año 2015 China ha construido hasta seis carreteras en Beyul y una en el Valle del Menchuma<sup>59</sup>. Diversos medios<sup>60</sup> han informado en reiteradas ocasiones sobre supuestas edificaciones chinas en territorio butanés, consistentes en carreteras, bases, infraestructuras o incluso en pueblos enteros. Su propósito final, ya disponer de logística e intendencia en caso de un eventual conflicto, ya llevar a cabo una colonización encubierta del territorio butanés, se estaría materializando por medio de estos asentamientos.

---

<sup>58</sup> "Proceedings and Resolutions of the 4th Session of the National Assembly", *National Assembly of Bhutan*, 2014, disponible en [https://www.nab.gov.bt/assets/uploads/docs/resolution/2014/4th\\_session\\_eng.pdf](https://www.nab.gov.bt/assets/uploads/docs/resolution/2014/4th_session_eng.pdf) Fecha de la consulta 17.11.2021

<sup>59</sup> BARNETT, Robert. "China is Building Entire Villages in Another Country's Territory", *Foreign Policy*, 7 de mayo de 2021, disponible en <https://foreignpolicy.com/2021/05/07/china-bhutan-border-villages-security-forces/> Fecha de la consulta 17.11.2021

<sup>60</sup> Entre otros:

SOM, Vishnu. "China Sets Up Village Within Bhutan, 9 km From Doklam Face-Off Site", *NDTV*, 20 de noviembre de 2020, disponible en <https://www.ndtv.com/world-news/china-sets-up-village-within-bhutan-9-km-from-doklam-face-off-site-2327563> Fecha de la consulta 17.11.2021

BARNETT, Robert. "It's time to sound the alarm over Chinese intrigues in the Himalayas", *The Washington Post*, 21 de junio de 2021, disponible en <https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/06/21/china-himalayas-bhutan-intrigue/> Fecha de la consulta 17.11.2021

"Satellite images show Chinese infrastructure in Arunachal Pradesh and area near Doklam: Reports", *Scroll.in*, 18 de noviembre de 2021, disponible en <https://scroll.in/latest/1010870/satellite-images-show-china-is-building-multiple-villages-in-bhutanese-territory-near-doklam-report> Fecha de la consulta 21.11.2021

"More evidence of China building villages in disputed areas along borders with India, Bhutan", *The Hindustan Times*, 18 de noviembre de 2021, disponible en <https://www.hindustantimes.com/india-news/more-evidence-of-china-building-villages-in-disputed-areas-along-borders-with-india-bhutan-101637254142996.html> Fecha de la consulta 21.11.2021

MENON, Prakash & KANISSETTI, Anirudh. "China, India and Doklam in 2020", *Takshashila Strategic Assessment* 2021-01, 4 de enero de 2021, disponible en [https://takshashila.org.in/wp-content/uploads/2021/01/China-India-Doklam-2020\\_TSA\\_GPM\\_AK\\_v1.0.pdf](https://takshashila.org.in/wp-content/uploads/2021/01/China-India-Doklam-2020_TSA_GPM_AK_v1.0.pdf) Fecha de la consulta 21.11.2021

SOM, Vishnu. "Chinese Land Grab On Bhutanese Territory, 4 Villages Built in 1 Year", *NDTV*, 18 de noviembre de 2021, disponible en <https://www.ndtv.com/world-news/chinese-landgrab-on-bhutanese-territory-4-villages-built-in-1-year-2615065> Fecha de la consulta 21.11.2021

En esta línea, el South China Morning Post<sup>61</sup> publicó en el año 2020 un artículo en el que se refería a una nueva población que se estaría construyendo cerca de Doklam y que recibiría el nombre de Pandga, cuya existencia habría sido accidentalmente desvelada por un periodista chino vía Twitter<sup>62</sup>.

Y más recientemente, en mayo de 2021, la revista Foreign Policy<sup>63</sup>, difundió el hallazgo de otro ignoto pueblo construido por China en territorio butanés: Gyalaphug. Esta última revelación, que venía acompañada de imágenes satélite proporcionadas por la empresa Maxar Technologies, tuvo —y sigue teniendo— una enorme repercusión mediática. Eso sí, como viene siendo habitual, los tres países en la lid han amoldado sus narrativas a su conveniencia: China, por su parte, alega que cualquier edificación, de existir, estaría en su territorio<sup>64</sup>; por el contrario, India alerta sobre una invasión china del país aliado, entre acusaciones veladas de transgresión de tratados y con la que perseguiría, en última instancia, amenazar la seguridad nacional de su propio país. Por último, el Gobierno butanés, víctima del fuego cruzado entre dos colosos, da la callada por respuesta, negando la existencia de construcciones chinas dentro de sus fronteras<sup>65</sup>.

## Conclusión

La lucha entre China e India por la hegemonía en el continente asiático y, en último término a nivel global, viene siendo una constante de nuestra era. Frente a semejante coyuntura, resulta cuanto menos admirable que un país como Bután lleve más de siete décadas sorteando estoicamente los envites expansionistas de uno y otro, resistiendo en precario equilibrio entre dos gigantes. Siempre en la cuerda floja y con el espectro de Doklam aún presente, un movimiento en falso de una China cada vez más

---

<sup>61</sup> ZHEN, Liu & PUROHIT, Kunal. "Near the China-Bhutan-India border, a new village is drawing attention to old disputes", *South China Morning Post*, 6 de diciembre de 2020, disponible en <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3112712/near-china-bhutan-india-border-new-village-drawing-attention> Fecha de la consulta 21.11.2021

<sup>62</sup> SIEDEL, Jamie. "Accidental tweet reveals Chinese village built on disputed territory in Bhutan", *The New Zealand Herald*, 24 de noviembre de 2020, disponible en <https://www.nzherald.co.nz/world/accidental-tweet-reveals-chinese-village-built-on-disputed-territory-in-bhutan/JVIP7MQNTLYT4D36PEEEXS7XSM/> Fecha de la consulta 21.11.2021

<sup>63</sup> BARNETT, Robert. *China is Building Entire Villages in Another Country's Territory*, Op. Cit.

<sup>64</sup> LINGZHI, Fan & YUNYI, Bai. "Pangda village hyped by Indian media as in Bhutan is Chinese territory, satellite images, documents show", *Global Times*, 23 de noviembre de 2020, disponible en <https://www.globaltimes.cn/content/1207785.shtml> Fecha de la consulta 21.11.2021

<sup>65</sup> "No Chinese Village Within Territory,' Says Bhutan After China Journalist Tweets, Deletes Claim", 20 de noviembre de 2020, disponible en <https://thewire.in/external-affairs/china-bhutan-village-cgtn-pangda-new-delhi> Fecha de la consulta 21.11.2021

envalentonada, podría desembocar en una nueva contienda en la región. Por otra parte, la facilidad con la que India irrumpe en territorio butanés so pretexto de defender al país en virtud del Tratado de la Amistad, demuestra que los equilibrios de poder no han cambiado tanto desde que dejara de ser un protectorado.

Entre la disyuntiva de entablar una confrontación directa con China recurriendo militarmente a India, y la de acudir al diálogo con la primera para solventar la cuestión fronteriza, si bien afrentando a la última, existe una tercera vía: la inacción. Mas, si complacer a ambos países debe hacerse a expensas de su propio territorio, ¿está Bután, con su inactividad, contribuyendo a su propia desaparición?

Lo cierto es que el Reino de Bután lleva décadas haciendo de la neutralidad su bandera, y hasta ahora, esta táctica ha resultado en su supervivencia, burlando así aquellos augurios que le vaticinaban un destino como el de Sikkim o el del Tíbet.

En la actualidad, parece que la estrategia butanesa más prudente, si no la única posible, pasa por dominar el juego diplomático. Del análisis efectuado se deduce la cada vez más imperiosa necesidad de China, por lo que el ejecutivo butanés debe ponderar su lealtad a India y, sobre todo, sopesar el precio de la supuesta reciprocidad de esta.

A nivel económico, la extrema dependencia de la India se erige como la principal causa de debilidad, perpetuando la dinámica de sometimiento de la política butanesa a los designios indios y privando a Bután de una verdadera capacidad de negociación. Mientras este patrón se mantenga, ninguna estrategia de acercamiento a China prosperará.

Por su parte, India ve en la dominación económica un método de controlar a Bután mucho más efectivo que cualquier acción militar, lo que le coloca en una posición inmejorable para beneficiarse de los recursos de este, reforzar la seguridad de sus fronteras y, cómo no, proyectar una imagen de concordia y fraternidad de cara al exterior que haga impensable cuestionar la legitimidad de sus motivos.

La tesitura, ya de por sí delicada, se ve agravada por el ahínco con que China trata de establecerse en territorio butanés, traspasando fronteras inciertas, y recreando así una estrategia que tan buen resultado le está dando en el mar de la China Meridional.

Finalmente, aunque hoy en día es posible entrever un giro en la política butanesa, dado que el Ejecutivo se muestra cada vez más proclive a sentarse a negociar con China —

tal y como demuestra la firma del reciente Memorándum de Entendimiento—, no parece probable que esta aproximación se traduzca en un cambio empírico del paradigma, al menos no a corto plazo. Más allá de lealtades históricas, la India sigue desempeñando un papel demasiado primordial como para desdeñarlo, por lo que, presumiblemente, el Reino de Bután seguirá manteniendo el perfil ecuánime que tanto le caracteriza.

Por último, no podemos dejar de mencionar que un paulatino acercamiento a China podría bastar para reforzar la credibilidad de Bután a nivel regional e internacional y traducirse en una mayor autonomía; además, permitiría diversificar las exportaciones y reducir la deuda con India. Si bien, por lo expuesto, debe ser considerada esta una estrategia a largo plazo pues, aunque las dinámicas pueden llegar a invertirse, las reminiscencias históricas permanecen y el fantasma de Doklam resucita con cada nueva discordia.

*Ana Gómez Adeva\**

Registradora de la Propiedad, Mercantil y Bienes Muebles  
Grado en Derecho y Relaciones Internacionales (ICADE)