

LOS OLVIDADOS DE EURASIA

APORTACIONES DESDE MÉXICO



Coordinadores
Eduardo Palacios Cabrera
Eduardo Tzili-Apango
Jaqueline Briceño Montes

Los olvidados de Eurasia
Aportaciones desde México



Casa abierta al tiempo
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Rector general, José Antonio de los Reyes Heredia
Secretaria general, Norma Rondero López

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-XOCHIMILCO
Rector de Unidad, Francisco Javier Soria López
Secretaria de Unidad, Angélica Buendía Espinosa

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

Directora, Dolly Espínola Frausto
Secretaria académica, Silvia Pomar Fernández
Jefa del Departamento de Política y Cultura, Esthela Irene Sotelo Núñez
Jefe de la sección de publicaciones, Miguel Ángel Hinojosa Carranza

CONSEJO EDITORIAL

Jerónimo Luis Repoll (Presidente)
Gabriela Dutrénit Bielous
Álvaro Fernando López Lara

COMITÉ EDITORIAL DEPARTAMENTAL

Tadeo Liceaga Carrasco (Presidente)
Eleazar Humberto Guerra de la Huerta / María Griselda Günther
Ana Lau Jaivén / Saydi Cecilia Núñez Cetina
Eduardo Tzili Apango / Héctor Manuel Villareal Beltrán

Los olvidados de Eurasia

Aportaciones desde México

EDUARDO PALACIOS CABRERA

EDUARDO TZILI-APANGO

JAQUELINE BRICEÑO MONTES

COORDINADORES



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO División de Ciencias Sociales y Humanidades
Departamento de Política y Cultura



Los olvidados de Eurasia. Aportaciones desde México

Los textos presentados en este volumen fueron revisados y dictaminados por pares académicos expertos en el tema y externos a nuestra universidad, a partir del sistema doble ciego, proceso realizado por el Comité Editorial del Departamento de Política y Cultura, de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Agradecemos a la Rectoría de Unidad el apoyo recibido para la presente edición.

Primera edición digital: febrero de 2023

D. R. © Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco
Calzada del Hueso 1100, Colonia Villa Quietud, Alcaldía Coyoacán,
CP 04960, CDMX, México
Sección de Publicaciones de la División de Ciencias Sociales y
Humanidades. Edificio A, 3er piso. Tel. (55) 5483 7060
pubcsh@gmail.com / pubcsh@correo.xoc.uam.mx
<http://www.casadelibrosabiertos.uam.mx/index.php/libro> electrónico
<http://dcsh.xoc.uam.mx/repdig/>

D. R. © Fides Ediciones
Seris 33 B, Colonia CTM Culhuacán,
Alcaldía Coyoacán, CP 04440, CDMX, México.
fides.ediciones@gmail.com
www.fidesediciones.com.mx

Diseño de portada: Karina Rosas Zambrano
Edición y producción: Fides Ediciones

ISBN UAM: 978-607-28-2720-2
ISBN Fides Ediciones: 978-607-59431-2-1

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra –incluido el diseño tipográfico y de portada–, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento escrito de los coeditores.

Hecho en México / *Made in Mexico*

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN GENERAL

Eduardo Palacios Cabrera, Eduardo Tzili-Apango y Jaqueline Briceño Montes

PARTE I. EUROPA DEL ESTE: MOLDAVIA Y BIELORRUSIA

Eduardo Palacios Cabrera

MOLDAVIA: ENTRE LA INTEGRACIÓN EUROPEA Y EL CONFLICTO DE TRANSNISTRIA

Konstantin Petrovich Kurilev

BIELORRUSIA: EN LAS POSTRIMERÍAS DEL AUTORITARISMO EN EURASIA

Eduardo Palacios Cabrera

PARTE II. CÁUCASO: ARMENIA, AZERBAIYÁN Y GEORGIA

Eduardo Palacios Cabrera

ARMENIA EN EL TABLERO REGIONAL E INTERNACIONAL

Mónica Apango Partida y Tania Yadira Durán González

AZERBAIYÁN: INFLUENCIA EN ASCENSO EN CONDICIONES DE TURBULENCIA EN EL CÁUCASO SUR

Mirmehdi M. Aghazada

GEORGIA EN LA ENCRUCIJADA DEL CÁUCASO

Jorge Luis Méndez Martínez

PARTE III. ASIA CENTRAL: TAYIKISTÁN, KIRGUISTÁN, TURKMENISTÁN Y MONGOLIA

Eduardo Tzili-Apango

TAYIKISTÁN: ENTRE LA TRANSICIÓN POLÍTICA Y LA AMENAZA DE AFGANISTÁN

Komron H. Rakhimov y Eduardo Palacios Cabrera

KIRGUISTÁN: DEMOCRACIA Y GEOPOLÍTICA EN EL CORAZÓN DE ASIA
CENTRAL

Mónica Ramos Flores

TURKMENISTÁN: GAS Y ALGODÓN, ARISTAS DE POLÍTICA EXTERIOR

José Ernesto Rangel Delgado

MONGOLIA: UNA DEMOCRACIA CON PASADO IMPERIAL

Eduardo Tzili-Apango

**PARTE IV. SUR Y SURESTE ASIÁTICO: NEPAL, LAOS, MYANMAR Y
TIMOR DEL ESTE**

Jaqueline Briceño Montes

NEPAL: UN PAÍS MONTAÑOSO, VECINO DE DOS GIGANTES

Edith Yazmín Montes Incin y Emir González Calderón

LAOS: PAÍS PUENTE EN EL SURESTE ASIÁTICO

Eduardo Luciano Tadeo Hernández

MYANMAR: POLÍTICA EXTERIOR Y DESARROLLO DIPLOMÁTICO

Lucero J. López Olivares

TIMOR DEL ESTE: LOS RETOS DE UN NUEVO ESTADO-NACIÓN

Jaqueline Briceño Montes

SEMBLANZAS

*Para mi hija Emilia: Tú eres la respuesta
a todas las preguntas. Te amo.*

Eduardo Palacios Cabrera

*Para las y los integrantes del Grupo
de Estudios sobre Eurasia.*

Eduardo Tzili-Apango
Jaqueline Briceño Montes

INTRODUCCIÓN GENERAL

EDUARDO PALACIOS CABRERA

EDUARDO TZILI-APANGO

JAQUELINE BRICEÑO MONTES

Coordinadores

Las prioridades epistemológicas en el estudio de los fenómenos internacionales parten del espacio en el que estos se producen, de manera que la “geopolítica” de las influencias intelectuales condiciona la formación de determinadas escuelas de pensamiento que persiguen agendas de investigación específicas, pero que omiten otras de igual manera importantes para comprender un objeto de estudio a cabalidad. Esto es visible en el caso de México, en donde la disciplina de Relaciones Internacionales mantiene un importante sesgo “anglocéntrico”, “atlanticocéntrico” u “occidentalocéntrico”, ya que se priorizan agendas de investigación relacionadas con América del Norte, Europa Occidental, América Latina y, en menor medida, con África y Asia.

Lo anterior se puede advertir, por ejemplo, en el programa del XXXIV Congreso Anual de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI) de 2021, en el que “Estados Unidos” es mencionado 42 veces y “América del Norte” nueve veces, mientras que otros agentes y espacios fundamentales para comprender las dinámicas globales, como Asia Central, Turquía o Rusia, no son considerados o son mencionados muy pocas veces –estos dos últimos países solo son referidos una y cuatro veces, respectivamente–. De igual manera, al revisar los programas de estudios de las licenciaturas en Relaciones Internacionales más demandadas en el país, es posible notar la ausencia de temas vinculados con el Cáucaso o el Sureste asiático, siendo tal vez excepción notable la oferta académica en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Este particular tipo de construcción de conocimiento sobre los procesos mundiales ha desembocado en poca atención y poca capacidad para comprender algunos fenómenos regionales, lejanos geográfica, cultural y políticamente de México, situación que se ha reflejado en la literatura en

español. En el caso del presente libro, traemos la atención hacia la Gran Eurasia, entendida como una macrorregión que integra la totalidad de los Estados asiáticos y europeos y en la que se desenvuelven procesos de regionalismo abierto y flexible. Asimismo, la huella de la globalización en esta macrorregión se observa a gran escala con tendencia a la interconectividad profunda de las sociedades euroasiáticas (Tzili-Apango, 2020, pp. 19-20).

En este tenor, advertimos que, si bien cada vez es mayor el interés en la academia mexicana por estudiar fenómenos euroasiáticos, a la par existe un desequilibrio en la atención de algunas de sus mesorregiones. Aquí habría que detenerse en la definición de *mesorregión* como la unidad no-territorial conectada por el tiempo y cuyos rasgos entrecruzan fronteras, sociedades e, incluso, civilizaciones, de manera que no es comprensible fuera de su contexto específico. Así, la mesorregión es un constructo socioespacial que, a su vez, se puede dividir en microrregiones y se inserta en macrorregiones (Montiel, 2005, pp. 15-19; Troebst, 2018).

En este sentido, el Cáucaso sería una mesorregión dentro de la macrorregión denominada Eurasia, y se dividiría en las microrregiones de Cáucaso Norte y Cáucaso Sur. Mesorregiones como Asia Occidental y Asia Oriental son más estudiadas que Asia Central, o el Sur y Sureste de Asia. A raíz de ello, el Centro de Estudios de Países Postsoviéticos^[1] y el Grupo de Estudios sobre Eurasia (GESE) se dieron a la tarea de producir un libro que sirviera como referente para el análisis de las relaciones internacionales de los Estados y mesorregiones menos estudiadas en México –y en la literatura en español, en general– de la Gran Eurasia. En otras palabras, se busca contribuir al conocimiento de *Los olvidados de Eurasia*.

Para los fines de la presente obra, se eligió reforzar el conocimiento sobre cuatro mesorregiones en particular: Europa del Este, Cáucaso, Asia Central y Sur y Sureste de Asia. Asimismo, se adoptó un enfoque teórico neorrealista en el sentido de asumir a los Estados como actores fundamentales de las relaciones internacionales y en tanto principales objetos de estudio que intervienen en las agendas de grandes potencias regionales como lo son China o Rusia. Además, el estudio se apoya en el enfoque geopolítico en razón de que se asume que las relaciones de poder en cada mesorregión dependen de la ubicación geográfica de los respectivos Estados-nación, así como de las influencias de agentes internos y externos que no siempre son actores estatales. De tal modo que, de las regiones antedichas concentramos nuestro análisis en trece países en específico: Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Kirguistán, Laos,

Moldavia, Myanmar, Mongolia, Nepal, Tayikistán, Timor del Este y Turkmenistán.

El principal motivo para elegir estos objetos de estudio fue la ausencia de o la escasa literatura en español que trate el tema de las relaciones internacionales de los países antes referidos. Por ejemplo, para el caso de Asia Central, si bien existen aportaciones fundamentales enfocadas en análisis desde la geopolítica, estudios estratégicos y de seguridad (Arroyo *et al.*, 2009; Lascurain, 2017; Ramos, 2021; Sainz, 2005; Tzili-Apango y Palacios-Cabrera, 2020), hay una tendencia a considerar la región como un conjunto, omitiendo el papel singular de los actores que la integran, en especial de Kirguistán, Turkmenistán y Tayikistán. En dicha literatura se identifica la atención hacia el desempeño de estos países en sus vínculos con Europa (Sainz, 2003), en su desarrollo democrático (Prieto, 2017; Ruiz-Ramas, 2017a; 2017b; Sánchez, 2011) y en su papel en el entramado energético regional (Fernández, 2010; Seyit, 2016). Al respecto, destacan las aportaciones de Diana Ibañez (2007) y de Soledad Jiménez (2017) que aunque no se insertan en la disciplina de Relaciones Internacionales *per se*, ofrecen importantes perspectivas para el necesario análisis interdisciplinario de esta región.

En cuanto al Sur y Sureste de Asia, sobresale el estudio que concilia el derecho internacional con la búsqueda de la amnistía, a raíz del genocidio, por ejemplo, en Nepal (Moltó, 2013). Para el caso de Myanmar, se distinguen los análisis de su papel en el sistema internacional contemporáneo y de sus relaciones con India (Mato, 2007; Cerda, 2014). Entre los estudios específicos sobre Timor del Este, destaca el de Andrés del Castillo (2003), quien elabora un texto de revisión sobre los principales acontecimientos económicos, políticos y sociales durante el primer año de independencia del país.

El Cáucaso –con sus tres países– también es un espacio muy poco analizado desde el campo disciplinario de las relaciones internacionales. Por ejemplo, aunque la obra de Ana Teresa Gutiérrez, Graciela Pérez y Fernando Montiel (2005) tenga la palabra Cáucaso en el título, no existe algún capítulo que trate de forma específica a esta mesorregión o algún país suyo. El reducido número de estudios en español sobre la materia tienden a adoptar a los conflictos regionales transfronterizos –como el de Abjasia y Osetia del Sur, o el de Nagorno Karabaj– como objetos de análisis (Alesso, 2019; Calduch, 2008; Cuestas, 2015; Gutiérrez del Cid, 2009; Priego, 2016; Ruiz, 2010; Zubelzú, 2008), aunque esto también limita, hasta cierto punto, los alcances para comprender de manera integral las relaciones internacionales caucásicas. Por

último, en cuanto a Europa del Este (Moldavia y Bielorrusia), los tópicos principales son, por una parte, el conflicto del *Trandsniéster* moldavo (Ruiz, 2014) y, por otra, las tensiones con Rusia (Shlapentokh, 2017).

Ahora bien, es menester justificar el porqué de la ausencia en la presente obra de algunos países que integran a la Gran Eurasia, en particular de Ucrania, Kazajistán y Uzbekistán. Ello es necesario a la luz de los recientes acontecimientos en Europa del Este a raíz del conflicto armado entre Rusia y Ucrania, que inició el 24 de febrero de 2022, cuando el primero lanzó una ofensiva militar contra este último país. Esta acometida desestabilizó al sistema internacional en general, pero también tuvo repercusiones en la composición de este libro. A continuación, se argumenta por qué se requiere rescatar justo el estudio de los países “olvidados” que han sido seleccionados frente a los casos de los tres Estados arriba mencionados, los cuales de forma tradicional han recibido mayor atención por parte de la academia y los medios de comunicación y, por ende, han sido más estudiados.

En primer lugar, tanto Ucrania –antes de la actual conflagración armada y mucho antes del golpe de Estado de 2014– como Kazajistán y Uzbekistán se presentan como las economías más pujantes y exitosas en sus respectivas mesorregiones, eclipsando en este rubro a sus vecinos Bielorrusia y Moldavia, en Europa del Este, así como a Tayikistán, Kirguistán y Turkmenistán, en Asia Central. Los tres primeros países han logrado integrarse de mejor manera a los procesos económicos globales, ocupando sitios preponderantes en las organizaciones internacionales a las que pertenecen, y participan activamente en los procesos políticos locales, regionales y globales. En segundo lugar, esos Estados cuentan con una extensión territorial y recursos naturales muy superiores a los de sus modestos vecinos, lo que contribuye a empequeñecerlos más todavía. Por último, la literatura disponible en materia de relaciones internacionales sobre Ucrania, Kazajistán y Uzbekistán es más vasta que la de los países elegidos para estudiar en esta obra.

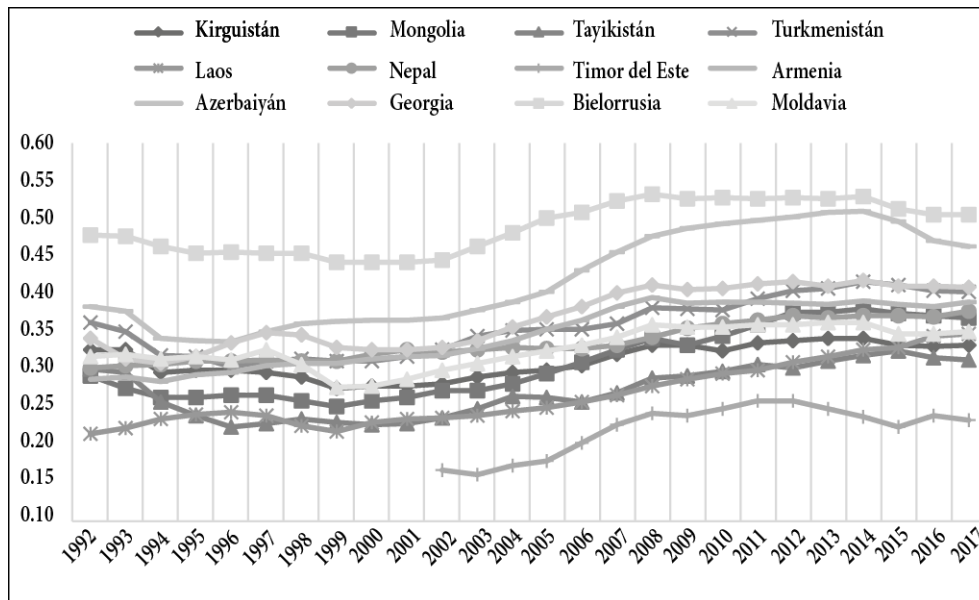
En este orden de ideas, un ejemplo claro resulta, precisamente, lo sucedido con Moldavia en el contexto de la guerra ruso-ucraniana. Cuando algunos medios de comunicación comenzaron a barajar la posibilidad de que el conflicto se extendiera a ese país debido a las 1 500 tropas rusas estacionadas allí por mandato de la Comunidad de Estados Independientes –tema que se tratará a fondo en el respectivo capítulo–, y sugiriendo que estas podrían usarse para ocupar o atacar el territorio ucraniano desde Moldavia (Bleiker, 2022), de súbito este país cobró importancia siendo que, hasta entonces, no se le había

prestado mayor atención en los medios o en la literatura especializada. Con este caso se pretende evidenciar que la guerra ruso-ucraniana de 2022 ha acaparado el interés de la comunidad internacional, dejando al margen a otros países euroasiáticos que cobran importancia solo cuando el eco del conflicto los alcanza.

Si bien es cierto que tanto Ucrania como Kazajistán y Uzbekistán tampoco son países a los que la academia mexicana preste el grueso de su interés, y que la guerra ruso-ucraniana –y el análisis de las consecuencias que está teniendo y que tendrá para el sistema internacional– merece ser atendida con diligencia por parte de los estudiosos de relaciones internacionales latinoamericanos, hacerlo en esta obra no sería suficiente para proporcionarles el espacio y la atención que requieren, al tiempo que se le restaría aún más relevancia al estudio de los “olvidados” entre los “olvidados”.

Para introducir al lector en el estudio de *Los olvidados de Eurasia*, es importante destacar la posición de esta región en la estructura internacional. Para ello, nos apoyamos en el índice de poder mundial, de Daniel Morales (2019), que permite calcular el poder de los Estados-nación en relación con el resto del mundo, lo que a su vez hace posible identificar su sitio en la escala jerárquica internacional. De acuerdo con este índice, los doce Estados considerados para el análisis se ubican en la periferia del sistema-mundo, ámbito caracterizado por la presencia de un importante subdesarrollo económico que provoca relaciones de dependencia (Morales, 2020a, p. 2). Sin embargo, no todos los países mantienen el mismo nivel de subdesarrollo o dependencia, por lo que su posición periférica tiende a variar, tal como se observa en la gráfica 1.

Gráfica 1. Índice de poder mundial en países selectos, 1992-2017



Fuente: elaboración propia con base en Morales (2019).

Entre los “olvidados” de Eurasia, el país más poderoso es Bielorrusia, seguido de Azerbaiyán y de Georgia, lo que podría reflejar la importancia del Cáucaso para las relaciones internacionales. De hecho, Morales (2020a, pp. 16-17) ubica a este país como un “Estado periférico medio” y a Azerbaiyán como “país emergente” en la periferia media, lo que los aleja de otros Estados periféricos menores, como Georgia, Turkmenistán, Armenia, Mongolia, Nepal, Laos, Kirguistán y Tayikistán –escritos aquí en orden de la jerarquía en la “baja periferia”-. Al respecto, un caso destacable es Timor del Este, que si bien es caracterizado como “Estado subperiférico” al tener muy poco poder mundial (Morales, 2020a, p. 19), su crecimiento en este ámbito ha sido el más dinámico del resto de los “olvidados” de Eurasia, pues de 2003 –primer año de registro de indicadores para medir sus capacidades– a 2017 –último año de registro de datos del índice– el poder mundial de este país del Sureste asiático creció 2.4% en promedio anual, seguido de Laos (1.9%). Este hecho podría reflejar procesos que dinamizan las capacidades culturales, económicas, políticas y sociales en la región.

Al revisar la aportación de Morales (2020b), es evidente que se dejaron de lado a otros actores relevantes, como Bahrein o Malasia en el sureste de Asia, o mesorregiones clave, como el Báltico, situación que representa una oportunidad para ahondar en la investigación. En este sentido, de ser posible un segundo

tomo, se espera incluir estas y otras mesorregiones, así como complementar el análisis de las que conforman el presente libro, con la incorporación de países como Ucrania, Kazajistán y Uzbekistán.

Por consiguiente, la intención de este trabajo es configurar una obra que funja en México como referente para el análisis de las relaciones internacionales de los países menos estudiados de Eurasia. El objetivo central del proyecto es analizar las relaciones internacionales de los países más “olvidados” de esta macrorregión, con base en sus respectivas políticas exteriores, para definir su importancia directa en la política regional –a nivel macro en Eurasia y a nivel *meso* en su correspondiente mesorregión– y, partiendo de allí, su importancia relativa para la política global.

Para lograrlo, este libro representa un esfuerzo conjunto entre el Grupo de Estudios sobre Eurasia y el Centro de Estudios de Países Postsoviéticos, así como de otros especialistas con distintas adscripciones. La obra cuenta con un amplio catálogo de autores nacionales e internacionales, entre los que se incluyen colegas de distintos países exsoviéticos (Rusia, Azerbaiyán y Tayikistán). Es menester aclarar que para estos casos en particular, los textos fueron traducidos del ruso y se mantuvo el listado de referencias original con traducción al español, con el fin de que puedan ser consultadas en su idioma por quienes así lo deseen.

Respecto a la estructura de cada capítulo, las y los autores han tenido total libertad de configurar los textos a su consideración y como mejor se adecuara a sus objetivos de investigación. Empero, para lograr un hilo conector que diera cohesión a la obra en lo general, se les solicitó incluir por lo menos una breve descripción histórico-social e indicadores económicos básicos de cada país. Además, se les pidió recurrir a documentos y doctrinas oficiales, en la medida de lo posible, para el análisis de la política exterior del país en cuestión, así como contrastar dicha política con la realidad mediante un esfuerzo analítico propio encaminado a determinar la posición que estos países ocupan en el sistema internacional contemporáneo.

Así pues, a reserva de no contar por completo con una estructura y un estilo homogéneos, el lector podrá encontrar en cada capítulo y en sus apartados la información básica y el análisis de política exterior de cada Estado-nación.

La obra se divide en cuatro partes, en atención a mesorregiones específicas: *i*) Europa del Este, *ii*) Cáucaso, *iii*) Asia Central y *iv*) Sur y Sureste asiático. Cada parte cuenta con una breve introducción y se divide a su vez en varios capítulos. En el primer capítulo de la primera parte se trata el caso de Moldavia.

Konstantin Kurilev presenta una descripción general de la ubicación geográfica del país, así como de sus principales indicadores macroeconómicos y sociales. Enseguida, analiza el sistema político moldavo, pasando por la estructura y funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y culminando con la política exterior del país, que es clave para entender su posición ante la región y el mundo. Finalmente, el análisis se concentra en el principal conflicto interno y amenaza para la seguridad nacional moldava: el conflicto separatista de la República Moldava de Transnistria.

Eduardo Palacios es el encargado de analizar el caso de Bielorrusia. Este capítulo se concentra en tres aspectos principales: las características internas sociales y económicas, que definen las posibilidades del desarrollo económico nacional; la figura del presidente Aleksander Lukashenko y los extensos poderes que le otorga la Constitución, así como el amplio control político y económico que ejerce desde el poder; y el papel de Bielorrusia como aliado de la vecina Rusia, toda vez que en tiempos recientes esta última ha socorrido al primero ante el rechazo de Occidente al régimen de Lukashenko, en especial tras su reelección presidencial en 2020.

En el primer capítulo de la segunda parte –consagrada al estudio del Cáucaso– Mónica Apango y Tania Durán se dedican a analizar el pasado de Armenia para comprender mejor su presente. A lo largo de un trabajo que incluye un amplio contexto histórico, encontramos interesantes datos económicos, sociales y geopolíticos que nos permiten observar mejor el papel de Armenia en la región y el mundo. Además, nos proporcionan un análisis del conflicto Nagorno Karabaj desde la perspectiva de Armenia.

El capítulo sobre Azerbaiyán lo trabaja Mirmehdi Aghazada, quien analiza la conformación de esta república islámica como Estado-nación independiente, así como sus nexos con Turquía y las posibilidades de desarrollo económico azerí a partir de sus importantes recursos energéticos. La cuestión de la restauración de la integridad territorial de Azerbaiyán debido al conflicto con Armenia por el Nagorno Karabaj también es objeto de estudio en este capítulo.

Para finalizar, Georgia, su historia política, sus características económicas y su conflicto presente e irresoluto con Rusia son algunos de los temas importantes que trata Jorge Luis Méndez Martínez, quien parte de lo nacional, pasando por lo regional y extendiéndose a lo global para ofrecer una visión bastante completa del lugar que Georgia ocupa como país, como actor regional y como parte del sistema internacional de Estados.

La tercera parte está dedicada a Asia Central y es la más extensa de la obra. En ella se estudian cuatro Estados soberanos. El caso de Tayikistán es tratado por Komron H. Rakhimov y Eduardo Palacios, quienes analizan la difícil situación económica del país, que depende mucho de sus características geográficas. La figura del aparentemente inamovible presidente Emomali Rahmon cobra especial relevancia en el análisis, así como las cuestiones fronterizas y los riesgos que representa la inestabilidad en el vecino Afganistán para la seguridad nacional tayica.

El análisis de Kirguistán corre a cargo de Mónica Ramos, quien se concentra en los avances democráticos logrados en el país en contraposición al resto de sus vecinos centro asiáticos y sus líderes de décadas –algunos vitalicios–. No obstante, la inestabilidad política sigue siendo una constante en la realidad nacional kirguiza, y sendos retos en materia económica y social siguen pendientes, los cuales también son analizados en este apartado.

La política económica de Turkmenistán basada en el gas y el algodón es el tema central del trabajo de José Ernesto Rangel. En el capítulo de su autoría también se consideran la conformación del país como Estado-nación, la figura de sus férreos líderes políticos y la manera en que han manejado la economía nacional. Precisamente, en su análisis el autor sostiene que la política exterior turkmena gira en torno a esta última.

El caso de Mongolia es quizá el más representativo en esta parte. Aun cuando no comparte las características culturales de los demás países ni su pasado soviético, los coordinadores decidimos integrarlo en esta mesorregión por ser un país en particular relegado de los estudios especializados en la materia, así como una nación milenaria con una cultura inmensa e interesante, que merece la debida atención. Eduardo Tzili es el responsable de este capítulo, quien, tras una reseña histórico-cultural, se aboca a estudiar la política exterior mongola y las relaciones con sus vecinos –en especial, China– y el mundo.

La última parte de la obra corresponde a la mesorregión Sur y Sureste asiático. El primer capítulo, elaborado por Edith Montes y Emir González, discute el devenir de Nepal. A partir de un análisis histórico, político, social y cultural explican como este pequeño Estado, ubicado en el sur de Asia, se ha vinculado con la región y ha participado en las relaciones internacionales contemporáneas, resaltando sus lazos con países como India y China, así como el Reino Unido y los Estados Unidos de América (EE. UU.), tanto por su vecindad geográfica como por el papel que estos países juegan en la actualidad.

Eduardo Tadeo presenta una discusión acerca de la participación de Laos en las relaciones internacionales contemporáneas, reflexionando, en el primer apartado, sobre el contexto histórico-colonial del país y su desarrollo como Estado independiente. En la segunda sección profundiza en los principios y las decisiones de Laos en materia de política internacional, resaltando sus relaciones con China debido a cuestiones geográficas e históricas y su papel en el ámbito regional, en específico en temas de seguridad y multilateralismo.

A lo largo del siguiente capítulo, Lucero López reflexiona principalmente en la materia histórica y social de uno de los países del Sureste de Asia con más cambios políticos en los últimos años: Myanmar. La autora inicia su presentación analizando el desarrollo de este Estado-nación desde su independencia, para proseguir con la llegada al poder de la Liga Nacional para la Democracia, bajo el liderazgo de Aung San Suu Kyi. Concluye el capítulo con un panorama de las relaciones internacionales de Myanmar, enfocando su papel en la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA), sus vínculos con países como China, India y EE. UU., así como los desafíos diplomáticos que ha enfrentado en los últimos años, debido a las persecuciones contra la minoría musulmana rohingyá y el regreso de la Junta Militar al gobierno.

En el cuarto capítulo, Jaqueline Briceño presenta el caso de Timor del Este, el país de la más reciente independencia en Asia. A partir de un recorrido histórico, político y social, analiza el periodo colonial portugués, la violenta invasión indonesia, así como su lucha por la independencia a finales del siglo XX. Con ello, explica el desempeño que Timor del Este ha tenido desde el nivel local hasta el internacional en sus dos décadas de construcción de Estado-nación, en especial su esfuerzo por integrarse a la ANSEA y por estrechar lazos con los países vecinos Australia e Indonesia.

Para cerrar esta introducción, agradecemos el apoyo brindado a todas y todos los colegas y coautores que tuvieron interés y fe en este proyecto. Sin su aportación a este esfuerzo colectivo, este libro no hubiera sido posible. Hemos realizado esta labor con el único afán de contribuir a generar mayor conocimiento desde y para la academia mexicana de Ciencias Sociales, en general, y de Relaciones Internacionales, en particular, así como para dar a conocer al lector quiénes son, dónde están y qué lenguas hablan quienes viven allí y, desde luego, el lugar que ocupan en el sistema internacional *Los olvidados de Eurasia*.

REFERENCIAS

- ALESSO, N. M. (2019). Post Guerra Fría inconclusa: el caso del Nagorno Karabaj. El conflicto armenio-azerí, y posición e intereses de Rusia, Turquía e Irán en la región. *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, (129), 21-39.
- ARROYO, R., Gutiérrez del Cid, A. T. y Pérez-Gavilán, G. (coords.) (2009). *Nuevos escenarios geopolíticos: Asia central-México*. México: Central Asia-Caucasus Institute; UAM.
- BLEIKER, C. (2022). *Moldavia, el “conflicto congelado” de Transnistria y el fantasma ruso*. DW. *El Mundo*. <https://www.dw.com/es/moldavia-el-conflicto-congelado-de-transnistria-y-el-fantasma-ruso/a-61752867>.
- CALDUCH, R. (2008). Georgia y el futuro del Cáucaso. *ICEI Papers*, (4), 2008.
- DEL CASTILLO, A. (2003). Timor Leste. *Anuario Asia Pacífico El Colegio de México*, 393-407. <https://200.52.255.155/index.php/aap/article/view/100>
- CERDA, C. (2014). Coyunturas y recelos de la reinsertión internacional de Myanmar. *México y la Cuenca del Pacífico*, 3(9), 19-46.
- CUESTAS, E. (2015). Fragmentación de la República de Georgia: perspectivas jurídicas de la separación de Abjasia y Osetia del Sur en Derecho Internacional Público. *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 13(26), 161-191.
- FERNÁNDEZ, R. (2010). El control de las rutas de exportación de petróleo y gas de Kazajistán y Turkmenistán. *Boletín Elcano* (125).
- GUTIÉRREZ DEL CID, A. T. (2009, enero-abril). La OTAN y el conflicto Georgia-Rusia por Osetia del Sur. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, (103), 103-131.
- GUTIÉRREZ DEL CID, A. T., Pérez, G. y Montiel, F. (coords.) (2005). *El corazón del mundo. Asia central y el Cáucaso*. México: Montiel & Soriano Editores.
- IBAÑEZ, D. (2007). *Introducción al estudio de Asia central*. México: UNAM.
- ISAACS, R. & Marat, E. (2021). Introducing Central Asian studies. In R. Isaacs & E. Marat (Eds.). *Routledge Handbook of Contemporary Central Asia* (pp. 1-10). UK: Routledge.
- JIMÉNEZ, S. (ed.) (2017). *Pertenencias múltiples, identidades cruzadas: nuevas perspectivas sobre Asia central*. México: Centro de Estudios de Asia y África-El Colegio de México.
- LASCURAIN, M. (2017). El papel geoestratégico de Asia central. *Foro Internacional*, LVII 228(2), 389-421.
- MATO, A. (2007). La política de la India hacia Myanmar: la importancia de las relaciones de vecindad en Asia meridional. *Boletín Elcano* (92).

- MONTIEL, F. (2005). El Asia Central y el Cáucaso: consideraciones para su análisis. En A. T. Gutiérrez del Cid, G. Pérez Gavilán y F. Montiel (coords.). *El corazón del mundo. Asia central y el Cáucaso* (pp. 11-26). México: Montiel & Soriano Editores.
- MORALES, D. (2019). *Database WPI*. Índice de Poder Mundial. <https://www.worldpowerindex.com/data-wpi/>
- _____. (2020a). The distribution of power in the periphery: an approach with the World Power Index. *Cambridge Review of International Affairs*, 1-27. <https://doi.org/10.1080/09557571.2020.1854178>
- _____. (2020b). The Semiperipheral States in the Twenty-first Century: Measuring the Structural Position of Regional Powers and Secondary Regional States. *International Studies*, 57(1), 20-50.
- PRIEGO, A. (2016, noviembre). La persistente fragilidad del Cáucaso: la “crisis de abril” de Nagorno-Karabaj. *Notas Internacionales CIDOB*, (162), 1-5.
- PRIETO, I. (2017, octubre). Tayikistán, entre aparente estabilidad y nuevos retos. *Revista UNISCI*, (45), 195-219.
- RAMOS, M. (2021). El orden regional en Asia Central: ¿reto a la hegemonía rusa? En J. E. Rangel Delgado, K. M. Ramírez y M. Ramos (coords.). *Rusia en el siglo XXI* (pp. 127-166). México: UABC.
- RUIZ, F. J. (2010). *El papel de Rusia en las relaciones Armenia-Azerbaiyán* (Documento informativo del IEEA 11/2010). Instituto Español de Estudios Estratégicos de Madrid.
- _____. (2014). Moldavia y el Transdniéster: conflicto congelado en el corazón de Europa. En Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Panorama Geopolítico de los conflictos 2014* (pp. 68-91). Ministerio de Defensa.
- RUIZ-RAMAS, R. (2017a). La influencia de los actores internacionales en la certificación y descertificación del oficialismo y oposición en las revoluciones de colores: los casos de Georgia y Kirguistán. *Anuario del Centro de la Universidad Nacional de Educación a Distancia en Calatayud*, (23), 17-33.
- _____. (2017b, octubre). Turkmenistán, evolución de un Estado neopatrimonial y persistencia de su vulnerabilidad al golpe de palacio. *Revista UNISCI / UNISCI Journal*, (45).
- SAINZ, N. (2003). Inestabilidad territorial y conflictos en la nueva Europa. Tayikistán, ¿la última frontera de Europa? Causas y políticas de gestión del conflicto tayiko. *Polígonos*, (13).
- _____. (2005). Asia Central en un mundo en cambio: de región periférica a área generadora y de aplicación de políticas. *Revista CIDOB d'Afers*

- Internacionales*, (70/71), 115-141.
- SÁNCHEZ, L. (2011, mayo). Kirguistán: ¿transición democrática o descenso al caos? *UNED UNISCI Discussion Papers*, (26).
- SEYIT, A. (2016). Pequeños Estados e integraciones económicas: la Unión Aduanera Euroasiática y Kirguistán. *Relaciones Internacionales*, 25(51).
- SHLAPENTOKH, D. (2017, octubre-diciembre). El conflicto entre Rusia y Bielorrusia: el gas y el petróleo como armas geopolíticas y la naturaleza de las actuales alianzas. *Bie3: Boletín IIEE*, (8), 688-703.
- TROEBST, S. (2018). Historical Meso-Regionalism and Transregionalism. In M. Middell (Ed.). *The Routledge Handbook of Transregional Studies* (pp. 169-178). UK: Routledge.
- TZILI-APANGO, E. y Palacios-Cabrera, E. (2020). El multilateralismo reactivo en el Asia Central ante China y Rusia. *Foro Internacional*, LVIII 3(213). <https://doi.org/10.24201/fi.v58i3.2463>
- _____. (2021). La importancia de los países de la Unión Económica Euroasiática (UEE) en el marco de la relación Rusia-China. En A. Oropeza y N. Shkolyar (coords.). *Asia Central. En el marco de la Unión Económica Euroasiática* (pp. 243-260). México: IDIC; IJ-UNAM.
- Zubelzú, G. (2008). *El conflicto con Georgia en el marco de la política exterior de Rusia*. Argentina: CARI.
-

NOTAS

[1] ЦИПС, por sus siglas en ruso.

PARTE I

EUROPA DEL ESTE: MOLDAVIA Y BIELORRUSIA

EDUARDO PALACIOS CABRERA

La mesorregión conocida como Europa del Este se caracteriza por ser, en términos históricos, terreno de competencia geopolítica entre grandes imperios. Sobre todo, ha representado el objeto de lucha por la supremacía de dos importantes naciones europeas: Rusia y Alemania. Los países que la comprenden han visto a sus territorios nacionales cambiar de manos en múltiples ocasiones, perteneciendo ahora a Rusia, ahora a Alemania, ahora a Suecia, etcétera.

Los países menos conocidos de la mesorregión, que serán analizados en la primera parte de esta obra, son Moldavia y Bielorrusia. Si bien en México y en América Latina^[1] Ucrania tampoco es un país que se conozca a profundidad, el reciente conflicto armado con Rusia, en 2022, ha propiciado un mayor interés por su estudio en el ámbito de las relaciones internacionales. De forma análoga, la guerra ruso-ucraniana ha hecho evidente la necesidad de examinar a todos estos países, a la vez que ha contribuido –irónicamente– a alejar aún más a Moldavia y a Bielorrusia del interés público que sí generan el conflicto armado y la importancia estratégica de Ucrania para el sistema internacional. Por ello, en este libro se ha considerado pertinente concentrar la atención en ambos países y dejar el caso ucraniano para publicaciones más específicas.

El último gran cambio en el *statu quo* de la región ocurrió con la caída de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Desde la creación formal de la Unión Soviética, en 1922, hasta el año de 1991, Moldavia y Bielorrusia existieron como naciones dentro de la esfera de influencia rusa, que se expandió hasta abarcar la mitad del territorio alemán de posguerra. Esto quiere decir que al desintegrarse la URSS y con una Rusia económica y políticamente endeble, la región de Europa del Este quedó otra vez a merced del vaivén geopolítico.

Aunque de carácter económico y político antes que militar, en la década de 1990 la Unión Europea (UE) ya se perfilaba como el nuevo rival geopolítico para Rusia en la región. Su expansionismo hacia el este alcanzó incluso a integrar a los Estados bálticos^[2] –otrora repúblicas socialistas soviéticas– a la UE.

Rusia podía no ver como una amenaza directa la expansión de la UE hacia el este, pero sí la sombra que acarrea consigo: la membresía a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), una alianza militar nacida con el objetivo último de contener la amenaza rusa para el mundo occidental. Por esta razón, con la llegada de Vladimir Putin a la presidencia rusa y el inicio del reposicionamiento de este país como potencia regional, el conflicto geopolítico se reavivó. Moscú no toleraría más el expansionismo occidental en su esfera de influencia; la guerra ruso-ucraniana de 2022 es la prueba fehaciente de que Rusia está dispuesta a llegar a las últimas consecuencias para defender sus intereses estratégicos en la región y detener dicho expansionismo.

Por lo anterior, lógicas geopolíticas de la Guerra Fría han imperado en el surgimiento y la resolución de conflictos en la zona durante el presente siglo XXI los cuales representan una amenaza a la seguridad internacional. La arquitectura de seguridad regional es obsoleta y obedece a principios utilizados durante la confrontación del mundo bipolar. De esta forma, los países de la región se encuentran con sus lealtades divididas, teniendo que inclinarse por Bruselas o por Moscú, de tanto en tanto. Algunos, como los Estados bálticos, obedecen a férreos principios de rechazo a la influencia rusa y sirven como santuario a la disidencia política del espacio exsoviético; otros, como Bielorrusia y Moldavia, se acercan o alejan de Moscú, según sea el caso, para tratar de lograr un balance con Europa, de quien también son socios económicos.

El choque geopolítico más importante de los últimos años fue el estallido de los conflictos separatistas en Ucrania, de 2014, tras la deposición forzada del entonces presidente legítimo Víktor Yanukovich. Irresoluto desde ese tiempo, ha dejado a Ucrania sin la península de Crimea y con un conflicto separatista en el interior que mantiene su identidad territorial comprometida. Este choque también significó el divorcio político *de facto* entre Rusia y Occidente, cuyas relaciones se han caracterizado desde entonces por ser tensas y plagadas de sanciones y represalias políticas y económicas. Lamentablemente, al momento de la edición de este libro, dicha confrontación ha desembocado en una guerra abierta entre Rusia y Ucrania.

Lo más importante de todo esto es que conflictos en Europa del Este pueden llevar a los grandes poderes militares del mundo a una confrontación directa, e incluso armada; esto pone en riesgo no solo la seguridad regional, sino la seguridad global en su conjunto. Es innegable el peligro que supone que países nuclearmente armados, como Rusia y Estados Unidos de América (EE. UU.), además de las potencias nucleares europeas^[3], no puedan concordar en cuestiones básicas como el desmantelamiento de arsenales; que los acuerdos alcanzados en tratados de contención nuclear, como el START III, se pongan en riesgo; o que Rusia haya dejado de asistir a las reuniones de la OTAN. Todo lo anterior, originado por un conflicto en Europa del Este, que en 2022 detonó una guerra en Ucrania, en la que están en pugna los intereses de Occidente contra los intereses de Rusia.

Así pues, esta región, que es puerta de entrada hacia Europa para los grandes capitales, las inversiones, los proyectos económicos y las mercancías de Eurasia, continúa siendo asediada por los intereses geopolíticos de las principales potencias regionales y globales. El problema deviene en que la arquitectura institucional de seguridad regional obsoleta se conjuga con el pensamiento anacrónico de suma cero, lo que dificulta de forma significativa cualquier negociación y resolución de conflictos.

Aunado a lo anterior, aunque el extremismo religioso que afecta a otras zonas de Eurasia no tiene mayor importancia en la región, el separatismo por conflictos de carácter étnico-cultural es lo que toma su lugar como una de las principales amenazas a la seguridad, como se verá en el caso de Moldavia y la República Moldava de Transnistria.

REFERENCIAS

GUTIÉRREZ DEL CID, A. T. (2021). Bielorrusia: Un país con valor geopolítico. *Strategy, Technology and Society*, 11, 82-114.

NOTAS

[1] Durante la investigación no se encontró ninguna publicación de origen latinoamericano que abordara el tema de las relaciones internacionales de Moldavia –la gran mayoría de los estudios en español proviene de España–. Para el caso de Bielorrusia se

tuvo un resultado similar, ya que solo se localizó una publicación latinoamericana sobre las relaciones internacionales de ese país hasta 2021. Véase Ana T. Gutiérrez del Cid (2021).

[2] Estonia, Letonia y Lituania.

[3] Francia y Reino Unido.

MOLDAVIA: ENTRE LA INTEGRACIÓN EUROPEA Y EL CONFLICTO DE TRANSNISTRIA^[1]

KONSTANTIN PETROVICH KURILEV^[2]

BREVE RESEÑA HISTÓRICA Y SOCIAL DEL PAÍS

Moldavia se encuentra en el sudeste de Europa, en el extremo suroeste de la llanura de Europa oriental. El país ocupa una parte significativa del interfluente de los ríos Dniéster y Prut. Una estrecha franja de la orilla izquierda del Dniéster en sus tramos medio e inferior (Transnistria) está fuera del control del gobierno moldavo, caso que se analizará más adelante. Sin litoral, el país gravita geográficamente hacia la región del mar Negro. Sin embargo, Moldavia tiene acceso al Danubio (la longitud de la costa es de 600 m), donde se encuentra el puerto de Giurgiulesti (Página oficial de la República de Moldavia^[3], 2021).

Al norte, al este y al sur, Moldavia limita con Ucrania, y al oeste, con Rumania. Parte de la frontera con Ucrania está fuera del control del gobierno moldavo –el área de Transnistria–. El territorio del país comprende 33.8 mil km² y ocupa el puesto 135 en el mundo, el 33 en Europa y el penúltimo en la Comunidad de Estados Independientes (CEI), en términos de extensión. Moldavia se extiende de norte a sur por 350 km; de oeste a este por 150 km. Los puntos extremos del país son: en el norte, el pueblo de Naslavcea (48° 29' N); en el sur, el pueblo de Giurgiulesti (45° 28' N); en el oeste, el pueblo de Criva (26° 37' E); en el este, el pueblo de Palanca (30° 08' E) (mapa 1) (Página oficial de la República de Moldavia, 2021).

Mapa 1. Moldavia



Fuente: <https://www.nationsonline.org/oneworld/map/moldova-political-map.htm>

En términos administrativos, Moldavia se divide en 32 distritos, 5 municipios (Balti, Bendery, Chisinau, Comrat y Tiraspol), 1 unidad territorial autónoma (UTA Gagauzia) y unidades administrativas territoriales de la orilla izquierda del Dniéster. En total hay 5 municipios, 60 ciudades, 40 asentamientos en ciudades (municipios), 917 aldeas y 659 asentamientos dentro de comunas –que no cuentan como aldeas– (Página oficial de la República de Moldavia, 2021).

En el territorio de Moldavia existe un Estado no reconocido y no controlado por Chisinau: la República de Moldavia Pridnestroviense (PMR^[4]), con un área de 4 163 km² y una población de cerca de 500 mil personas. Bajo el control de la PMR se encuentra la parte principal de la orilla izquierda del Dniéster (con su capital Tiraspol), así como la ciudad de Bender y una serie de pueblos en el margen derecho. Es la zona en franjas en el mapa 2.

La población moldava es de 3 287 326 personas^[5], de acuerdo con estimaciones de 2022. No obstante, el Buró Nacional de Estadística de la República de Moldavia^[6] (2022) maneja la cifra de 2.604 millones de habitantes al 1 de enero del mismo año. El país ocupa el puesto 133 en el mundo en términos de población. La mayor parte de los habitantes son moldavos (75.1%); entre las minorías se encuentran: rumanos, 7.0%; ucranianos, 6.6%; gagaúzos, 4.6%; rusos, 4.1%; búlgaros, 1.9%, entre otros (The World Factbook, 2022).

De la población moldava, 80.2% indicó que el moldavo era su lengua materna; 23.5%, el rumano; 9.7%, el ruso; 4.2%, el gagaúzo; 3.9%, el ucraniano; 1.5%, el búlgaro y 0.3%, otros idiomas. Entre la población ucraniana, 64.1% señaló como su lengua nativa el ucraniano, y 31.8%, el ruso. En cuanto a los rusos, 97.2% reconoció el idioma de su nacionalidad como su primera lengua. Los gagaúzos, en su mayoría (92.3%), indicaron el idioma de su nacionalidad como su lengua materna, mientras que 5.8% reconoció el ruso. Los búlgaros con su lengua nativa, el búlgaro, representaron 81.0%, mientras que 13.9% indicó que el ruso era su lengua materna. Entre las minorías nacionales, 7.1% de los búlgaros, 6.2% de los ucranianos, 4.4% de los rusos, 2.2% de los rumanos y 1.9% de los gagaúzos hablan moldavo (The World Factbook, 2022).

Mapa 2. División administrativa de Moldavia



Fuente: Página oficial de la República de Moldavia (2021).

Finalmente, de acuerdo con la página oficial en internet de la República de Moldavia (2021), en este país:

Hay docenas de asociaciones etnoculturales. Dieciocho minorías (ucranianos, rusos, búlgaros, gagaúzos, judíos, bielorrusos, polacos, alemanes, gitanos, griegos, lituanos, armenios, azerbaiyanos, tártaros, chuvasios, italianos, coreanos, uzbekos) tienen asociaciones que operan en forma de comunidades, sociedades, asociaciones, centros, fundaciones culturales, etcétera.

De conformidad con el principio de igualdad y universalidad de la legislación cultural, las minorías étnicas tienen la oportunidad de desarrollar su cultura tradicional y arte popular. En Chișinău se encuentra el Teatro Dramático Ruso “A.P. Chekhov”; en Ceadir-Lunga, el Teatro Dramático Gagaúzo “Mikhail Chekir”; en Taraclia, el Teatro Búlgaro de Besarabia “Olympius Panov”.

SISTEMA POLÍTICO MOLDAVO

Los órganos supremos del poder público constituyen la parte más importante de la base organizativa del mecanismo constitucional y jurídico para la aplicación de la política exterior de la República de Moldavia. De conformidad con la Carta Magna y la legislación del Estado moldavo, los órganos superiores del poder estatal toman decisiones sobre cuestiones de política exterior que son vinculantes para todo el territorio nacional.

La Constitución moldava es la ley fundamental de la República de Moldavia, que determina su estructura social y estatal, el orden y los principios de formación de los órganos representativos del poder, el sistema electoral y los derechos y deberes de los ciudadanos. La versión actual fue adoptada por el Parlamento el 29 de julio de 1994, y se declaró que tenía como objetivo construir un Estado de mercado socialmente orientado. La Constitución proclamó el concepto de separación de poderes, la ausencia de una ideología estatal vinculante, las garantías sociales y las libertades democráticas.

El artículo 1.º describe al Estado como “soberano e independiente, unido e indivisible” y como “un Estado democrático de derecho, en el que la dignidad humana, los derechos y las libertades, el libre desarrollo de la persona humana, la justicia y el pluralismo político son los valores más altos y están garantizados” (Constitución Política de la República de Moldavia[Z], s.f.). Por su forma de gobierno, Moldavia es una república.

El artículo 6.º consagra el principio de separación de poderes: “los poderes legislativo, ejecutivo y judicial están separados e interactúan en el ejercicio de sus prerrogativas de conformidad con las disposiciones de la Constitución”. El artículo 12.º aprueba los símbolos estatales: la bandera, el escudo de armas y el himno de Moldavia. El artículo 14.º declara a Chisinau como la ciudad capital (Constitución Política de la República de Moldavia, s.f.).

El presidente de la República de Moldavia es el jefe de Estado y garante de la soberanía, la seguridad nacional, la independencia, la unidad y la integridad territorial del país; personifica al Estado y está llamado a representarlo en el extranjero al más alto nivel (Constitución Política de la República de Moldavia, art. 77.º, s.f.).

Como representante oficial del Estado, el presidente de Moldavia tiene las siguientes facultades en la esfera de la política exterior: conducir y participar en las negociaciones internacionales; celebrar tratados internacionales en nombre de la República de Moldavia y someterlos al Parlamento para su ratificación, en

la forma y en los plazos establecidos por la ley; a propuesta del Gobierno, acreditar y revocar a los representantes diplomáticos de la República de Moldavia; establecer o suprimir las misiones diplomáticas y los rangos diplomáticos; y aceptar credenciales y cartas de revocación de los representantes diplomáticos de otros Estados nombrados en la República de Moldavia (Constitución Política de la República de Moldavia, art. 86.º, s.f.).

En el ámbito de la política exterior, el Parlamento de la República de Moldavia tiene las siguientes atribuciones: aprueba las principales orientaciones de la política exterior del Estado y la doctrina militar; ejerce el control parlamentario sobre el poder ejecutivo en las formas y límites previstos por la Constitución; ratifica, denuncia, suspende y anula los tratados internacionales celebrados por la República de Moldavia; aprueba el presupuesto estatal y ejerce control sobre la concesión de préstamos estatales, la asistencia económica y de otro tipo a otros Estados, así como la celebración de acuerdos sobre préstamos estatales y préstamos de fuentes extranjeras; elige y nombra a funcionarios públicos del Gobierno de la República de Moldavia (Constitución Política de la República de Moldavia, art. 66.º, s.f.).

Los proyectos de ley presentados por el Gobierno al Parlamento se examinan en una reunión de la Comisión Parlamentaria de Política Exterior e Integración Europea, de conformidad con el procedimiento establecido o de urgencia, seguido de un debate en los periodos de sesiones del Parlamento (Constitución Política de la República de Moldavia, art. 74.º, s.f.).

El Gobierno de la República de Moldavia vela por la aplicación de la política interior y exterior del Estado, ejecuta la gestión general de la administración pública y es responsable ante el Parlamento de sus decisiones y acciones. En el ejercicio de sus atribuciones, el Gobierno se guía por la Constitución Política de la República de Moldavia, otras leyes moldavas, los decretos presidenciales y los tratados internacionales en los que toma parte, así como por el programa de actividades aprobado por el Parlamento.

Uno de los vice primeros ministros es el de Relaciones Exteriores e Integración Europea de la República de Moldavia. Las principales atribuciones del Gobierno en materia de política exterior son: la celebración de negociaciones y la participación en ellas; iniciar negociaciones y firmar tratados; la concertación de tratados internacionales y su aplicación; el establecimiento de relaciones amplias de Moldavia con Estados extranjeros y organizaciones internacionales; la presentación al presidente de la República de Moldavia de una propuesta sobre la acreditación y la revocación de sus

representantes diplomáticos y sobre el establecimiento, la abolición y el cambio del rango de las misiones diplomáticas; la representación de Moldavia en sus relaciones internacionales; garantizar la aplicación de un rumbo unificado y coherente en el ámbito de la política exterior. Durante el periodo de dimisión – expresión de un voto de censura en el Parlamento, dimisión del primer ministro o elección de un nuevo parlamento–, el Gobierno de la República de Moldavia se limita únicamente a su derecho a garantizar la aplicación de la política exterior, así como a las iniciativas legislativas en esferas que requieren el desarrollo y la aprobación de nuevos programas de actividades.

El Ministerio de Relaciones Exteriores e Integración Europea de la República de Moldavia (MIDEI, por sus siglas en ruso) es un órgano central de la administración pública, directamente subordinado al Gobierno de la República. Según el Reglamento del 22 de agosto de 2011, el MIDEI garantiza la implementación de la política exterior de acuerdo con los intereses nacionales, incluido el monitoreo y la coordinación del proceso de integración europea del país en conformidad con la legislación vigente y el programa de actividades del Gobierno (Ministerio de Relaciones Exteriores e Integración Europea de la República de Moldavia[8], s.f.).

El MIDEI está conformado por la Dirección del Ministerio; el Gabinete del Vice Primer Ministro, el ministro (con el estatuto de servicio); el Protocolo Diplomático Estatal (con el estatuto de gestión); la Dirección General de Integración Europea; la Dirección Principal de Cooperación Bilateral; la Dirección General de Cooperación Multilateral; la Dirección General de Derecho Internacional; la Dirección General de Asuntos Consulares; el Departamento de Análisis, Seguimiento y Evaluación de la Política Exterior; el Departamento de Personal, Legislación y Derecho; los Servicios de Auditoría Interna; los Servicios de Información y Relaciones con los Medios de Comunicación; el Departamento de Presupuesto y Finanzas; el Departamento de Documentación, Tareas Especiales y Archivo Diplomático del Estado; el Departamento de Gestión y Logística y el Departamento de Mantenimiento de Edificios (MIDEI, s.f.).

Con base en las tareas asignadas, el MIDEI realiza las siguientes funciones principales (MIDEI, s.f.):

1. elabora documentos de políticas estatales y actos legislativos y normativos, de acuerdo con las prioridades de política exterior e

- integración europea del país, previstas por el programa de actividades del Gobierno;
2. participa en la elaboración, implementación, monitoreo y evaluación de documentos de políticas estatales y sectoriales;
 3. garantiza la representación de la República de Moldavia en el ámbito de las relaciones internacionales en el país y en el extranjero;
 4. lleva a cabo el seguimiento y control de la aplicación y el cumplimiento del marco normativo en el ámbito de la cooperación internacional;
 5. elabora el marco reglamentario y legislativo para la organización y el funcionamiento de las instituciones del servicio diplomático de la República de Moldavia, así como propuestas para su cambio, y
 6. administra los fondos y bienes del Ministerio.

A fin de efectuar estas labores, el Ministerio desempeña las siguientes tareas (MIDEI, s.f.):

1. protege y promueve los intereses nacionales de la República de Moldavia en el ámbito internacional, garantizando la unidad de la política exterior del Estado;
2. inicia y lleva a cabo eventos internacionales, promueve el desarrollo de relaciones diplomáticas y la cooperación con todos los países del mundo sobre la base de los principios y normas del derecho internacional;
3. representa a la República de Moldavia en las organizaciones internacionales, en las relaciones con la Unión Europea (UE), así como en reuniones, conferencias y foros internacionales;
4. participa en el desarrollo del mandato de las delegaciones oficiales de la República de Moldavia en conferencias y reuniones internacionales, así como en actos celebrados en el marco del diálogo con la UE;
5. examina y presenta propuestas para armonizar las políticas nacionales con las normas europeas;
6. coordina las acciones a nivel nacional para la aplicación de las decisiones adoptadas por la UE;
7. contribuye a atraer y fortalecer el apoyo internacional necesario para resolver el problema de Transnistria y la retirada de las tropas y armas extranjeras del territorio de la República de Moldavia, manteniendo un diálogo intensivo tanto con asociados externos como con

organizaciones internacionales, y en estrecha cooperación con las instituciones nacionales que participan en la aplicación de la política de restablecimiento de la integridad territorial del país.

En este sentido, el MIDEI se consagra como el órgano del poder estatal principal y preponderante en el ejercicio de la política exterior del país, y trabaja en conjunto con el presidente de la República para asegurar la protección de los intereses nacionales moldavos.

ECONOMÍA Y FINANZAS

Después de la proclamación de su independencia, el 27 de agosto de 1991, Moldavia entró en un periodo de recesión económica significativa, que duró unos diez años (1990-1999) y durante el cual su producto interno bruto (PIB) disminuyó casi tres veces.

Desde el año 2000 se ha producido una recuperación de la producción, que ha repercutido en la reducción de la pobreza. Entre 2000 y 2005, el PIB real creció 43%, con lo que la tasa de pobreza absoluta se redujo 41.3%. Sin embargo, en 2004 Moldavia fue reconocida por el Banco Mundial (BM) como el país más pobre de Europa (The World Bank, 2004). Posteriormente, el crecimiento de la producción y los ingresos continuó, pero con un éxito variable.

Como es condición general de la región de Europa Oriental, Moldavia también se encuentra en la disyuntiva de balancear sus relaciones comerciales y económicas entre Rusia y la UE. Al tiempo que mantiene una dependencia energética de Moscú, Chisinau ha entablado un acercamiento con Bruselas. Un ejemplo de esto son las firmas del Acuerdo de Asociación y el Acuerdo de Libre Comercio Amplio y Profundo^[9] (AA/DCFTA, por sus siglas en inglés) en 2014. Este último entró en vigor en 2016 y permite lo siguiente (European Commission, 2022):

- la supresión de los derechos de importación para la mayoría de las mercancías comercializadas entre la UE y Moldavia;
- prevé un amplio acceso mutuo al comercio de servicios para ambos socios;
- tanto las empresas de la UE como las moldavas pueden crear una filial o una sucursal sobre una base no discriminatoria. Esto significa que al establecer un negocio, reciben el mismo trato que las empresas nacionales tienen en el mercado al que pertenecen.

A continuación, se mencionan algunos datos interesantes que muestran la fuerte relación económica de Moldavia con la UE (European Commission, 2022).

- La UE es el mayor socio comercial de Moldavia, representa 52.2% de su comercio total, seguida de Rusia (10.5%) y China (8.3%). Alrededor de 63% de las exportaciones moldavas se destina al mercado de la UE.
- Moldavia ocupa el puesto 56 entre los socios comerciales de la UE, con una facturación total de cerca de 5 mil millones de euros en 2021.
- Las exportaciones de la UE a Moldavia ascendieron, en 2021, a 3 800 millones de euros, un aumento aproximado al 22% con respecto a 2020. Las principales exportaciones de la UE son maquinaria y aparatos, así como productos minerales.
- Las importaciones de la UE desde Moldavia aumentaron 13.4% en 2020-2021, de 1 610 a 1 830 millones de euros en 2021, mostrando un crecimiento, después de pequeñas disminuciones en los dos años anteriores. Las importaciones más relevantes de la UE procedentes de Moldavia son maquinaria y aparatos eléctricos, metales comunes y sus manufacturas, así como productos vegetales.

Una vez observadas estas cifras, no resulta sorprendente el hecho de que Moldavia apueste por la UE al momento de mejorar su economía nacional, aun cuando Rusia siga siendo su segundo mayor socio comercial y un aliado político en diversos aspectos. A finales de 2017, el volumen del PIB ascendía a 9 556 millones de dólares estadounidenses (USD). La unidad monetaria es el leu moldavo –al 1 de diciembre de 2020, 1 leu moldavo equivalía a 0.06 USD–. El volumen del PIB en paridad de poder adquisitivo (PPA) para 2017 ascendió a 23.72 millones, ocupando el lugar 143 en el mundo. La tasa de crecimiento económico registrada en 2017 fue de cerca de 4.5% (puesto 159 en el mundo). La parte de ingresos del presupuesto estatal para 2017 fue de 2 886 mil millones y la del gasto, de 2 947 millones. Según algunas estimaciones, hasta 25% de la fuerza laboral de Moldavia trabaja en el extranjero (The World Factbook, 2022).

El volumen de las exportaciones de Moldavia ascendió a 3 240 millones de USD en 2020. Los artículos de exportación más importantes fueron productos alimenticios y textiles. En 2019, los principales socios de Moldavia en exportaciones fueron los países que se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 1. *Principales socios de Moldavia en exportaciones, 2019*

País	Participación (%)	Millones de USD
Rumania	27.0	765
Italia	9.60	267
Rusia	8.99	249
Alemania	8.85	245
Turquía	6.31	175
Polonia	4.06	113
Suiza	3.07	85
Bielorrusia	2.89	80
Ucrania	2.88	80
República Checa	2.33	64

Fuente: The World Factbook (2022).

El volumen de importaciones en 2020 ascendió a 5 930 millones de dólares. Los artículos de importación más importantes fueron materias primas minerales y combustible, maquinaria y equipo, productos químicos y textiles. En 2019, los países con mayores exportaciones hacia Moldavia fueron los que se muestran a continuación (tabla 2).

Tabla 2. *Principales exportadores hacia Moldavia, 2019*

País	Participación (%)	Millones de USD
Rumania	14.3	841
Rusia	11.8	692
China	10.3	602
Ucrania	9.73	568
Alemania	8.28	484
Italia	6.95	406
Turquía	6.85	400
Polonia	3.45	201

Francia	2.51	147
Bielorrusia	2.24	130

Fuente: The World Factbook (2022).

Las reservas de divisas del Banco Nacional de Moldavia en 2017 ascendieron a 2 800 millones de USD. En el mismo año, la tasa de inflación en el país fue de 6.6 por ciento (The World Factbook, 2022).

Como se ha descrito, la economía moldava es bastante precaria y –similar a otros países del antiguo espacio soviético– depende en gran medida de las importaciones. Moldavia no tiene un mercado interno consolidado, lo que le impide asegurar, por ejemplo, sus necesidades energéticas y alimentarias. Además, al igual que otras naciones centro asiáticas y exsoviéticas, como Tayikistán y Kirguistán, su economía depende de manera significativa de las remesas provenientes del exterior. Asimismo, en 2004 se estableció una Estrategia de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza para el mediano plazo (2004-2006), la cual está centrada en el crecimiento económico sostenible, el desarrollo humano y la protección social, principalmente (The World Bank, 2004). No obstante, la economía moldava aún está lejos de resolver todos los retos a los que se enfrenta.

LA POLÍTICA EXTERIOR DE MOLDAVIA HACIA RUSIA

Las relaciones diplomáticas entre la República de Moldavia y la Federación Rusa se establecieron el 6 de abril de 1992. El marco jurídico de las relaciones entre ambas naciones consta de más de 162 documentos bilaterales, así como de 28 acuerdos de cooperación con regiones del interior de Rusia. El acuerdo político básico que firmaron los presidentes de ambos países, el 19 de noviembre de 2001 en Moscú, es el Tratado de Amistad y Cooperación entre la República de Moldavia y la Federación Rusa. Este tratado se celebró por un periodo de diez años, con posibilidad de prórroga por decenios siempre y cuando ninguna de las partes declare el deseo de rescindirlo. Posteriormente, el 22 de noviembre de 2011, los ministros de Relaciones Exteriores de los dos países firmaron un protocolo sobre la prórroga por otros diez años. El Tratado de Amistad y Cooperación establece los principios básicos de la cooperación bilateral en los ámbitos político, económico, jurídico, científico, técnico, humanitario, entre otros, y representa una garantía de mayor desarrollo progresivo de la asociación entre ambas naciones.

A pesar de este sólido marco legal acordado entre las partes, en septiembre de 2005, por diversas razones –políticas e incluso de naturaleza geopolítica–, Rusia impuso por primera vez una prohibición a la importación de vino moldavo y de una serie de productos agrícolas, y anunció su intención de elevar el precio del gas suministrado a Moldavia al del nivel europeo. A mediados de octubre de 2005, la Federación Rusa presentó condiciones bastante duras: o Moldavia aceptaba resolver el problema de Transnistria en los términos propuestos por Moscú, o se enfrentaría a un endurecimiento del bloqueo económico. Los funcionarios moldavos no aceptaron el ultimátum y la delegación rusa trasladó las conversaciones a Tiraspol, donde firmó el acuerdo denominado Sobre las Perspectivas de Cooperación entre las Comunidades Empresariales de Rusia y de Transnistria, el cual marcó el comienzo de una introducción económica masiva de empresas rusas en la república no reconocida. El agravamiento de las relaciones ruso-moldavas ha desplazado el centro de gravedad de la discusión del conflicto de Transnistria al campo regional.

Tras la firma del Acuerdo de Asociación UE-Moldavia (27 de junio de 2014), la República moldava se vio obligada a buscar un equilibrio en las relaciones políticas con la UE y Rusia, porque esta última sigue siendo uno de sus socios comerciales clave y su principal fuente de remesas, así como un proveedor de recursos energéticos fundamental. La posición política de Rusia sobre Moldavia sigue siendo complicada no solo por el estatus de la región de Transnistria, sino por su relación con la entidad administrativa territorial de Gagauzia, que es la única región de Moldavia donde Rusia levantó su prohibición a la importación del vino después del referéndum gagaúzo de marzo de 2014 (RFE / RL, 2014).

En términos geopolíticos, la posición de Rusia hacia Moldavia se centra en la necesidad de su neutralidad permanente, basada en la Constitución moldava. Este estatus evitaría que Rusia viera en Moldavia un posible adversario que pudiese ser absorbido por la Alianza Atlántica (OTAN) y se repitiese el lamentable enfrentamiento armado que ocurre en la actualidad entre Rusia y Ucrania.

DIRECCIÓN EUROPEA (UE) Y EUROATLÁNTICA (OTAN) EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE MOLDAVIA

Los objetivos estratégicos de la integración europea de la República de Moldavia fueron formulados conceptualmente por primera vez en diciembre de 2002, cuando se estableció la Comisión Nacional para la Integración Europea.

La incorporación gradual de Moldavia en la Unión Europea preveía la colaboración en todas las iniciativas y programas relacionados con esta instancia: el Pacto de Estabilidad, en el que Moldavia participa como miembro de pleno derecho, y el Proceso de Estabilización y Asociación para Europa Sudoriental.

Hasta 2014 las relaciones entre la UE y Moldavia se basaron en el Acuerdo de Colaboración y Cooperación (1994) y el Plan de Acción de la PEV[10] (2005), que fueron sustituidos el 1 de septiembre de ese año por el Acuerdo de Asociación UE-Moldavia, incluido el Acuerdo de Zona de Libre Comercio Profunda y Completa (DCFTA, por sus siglas en inglés). El Acuerdo de Asociación UE-Moldavia es un tratado bilateral internacional que crea una base para la cooperación en diversas áreas (comercial, política, de seguridad y cultural), así como para la integración, tanto política como económica, entre la República de Moldavia y la UE. La ayuda de la UE (organizativa, consultiva, financiera, etcétera) se utiliza para la aplicación de reformas clave en los ámbitos de la justicia, la educación, el desarrollo económico y la energía en el interior de Moldavia. El 23 de junio de 2022, la UE, por medio del Consejo de Europa, otorgó el estatus de “candidato a la Unión” a Moldavia[11] (European Parliament, 2022), lo que representa un paso más –y bastante importante– en el proyecto moldavo de adhesión a la UE.

Por otra parte, en la dirección euroatlántica, Moldavia comenzó a mantener relaciones con la OTAN desde 1992 mediante el entonces llamado Consejo de Cooperación Noratlántico. Más adelante, el Plan de Acción Individual para la Cooperación Moldavia-OTAN fue aprobado el 19 de mayo de 2006 por el Consejo de este organismo y el día 24 del mismo mes y año, por el Gobierno de Moldavia (NATO, 2022). Sus principales disposiciones eran las siguientes:

- ampliación de la cooperación con la OTAN en todas las esferas de la seguridad y participación en operaciones conjuntas;
- aumento del nivel de entrenamiento de combate del ejército moldavo;
- transferencia del ejército moldavo a los estándares de la OTAN;
- apoyo a la integridad territorial y soberanía de Moldavia;
- integración de Moldavia en la UE y otras estructuras euroatlánticas, sin unirse a la OTAN;
- reforma del sistema jurídico y electoral, de la administración central y regional, así como del reglamento interno del Parlamento para su homologación con los estándares de la UE.

La OTAN está dispuesta a ayudar a Moldavia en su análisis de capacidades de defensa y a identificar las áreas que deben desarrollarse. Moldavia participa en el Plan de Acción de Asociación contra el Terrorismo (PAP-T, por sus siglas en inglés). Esto incluye trabajar con los socios de la alianza para fortalecer las capacidades nacionales de lucha contra el terrorismo y mejorar la seguridad fronteriza y la infraestructura. Este mecanismo se actualiza regularmente y de forma individual (NATO, 2022).

Por último, la OTAN ayuda a reformar el Ejército Nacional de Moldavia mediante capacitación en sus esferas prioritarias, como la cooperación científica y técnica para la paz y la seguridad y el fortalecimiento de la integridad del Estado. Para prevenir un ataque militar y evitar el despliegue y avance de posibles tropas enemigas, el ejército moldavo participa anualmente en ejercicios de la Alianza, que se realizan en los territorios de 17 países de Europa Central y Oriental. En ellos, se presta especial atención al desarrollo de la interacción como parte de las formaciones militares multinacionales, así como a las acciones de las unidades especiales, aeromóviles, aerotransportadas y de reconocimiento (NATO, 2022).

RELACIONES DE MOLDAVIA CON RUMANIA

Las relaciones diplomáticas entre la República de Moldavia y Rumania se establecieron el 29 de agosto de 1991; el marco jurídico en esta materia consta de más de 163 documentos. En el programa del Gobierno de la República de Moldavia para 2015-2018, Rumania es evaluada como un socio estratégico en la integración europea de la República. No obstante, hasta 2015 Rumania no había firmado el Acuerdo Político Básico con Moldavia, ni tenía previsto hacerlo. Según la parte rumana, tales acuerdos han mantenido la década de 1990, y actualmente Bucarest no ve ninguna razón para concluirlos de manera oficial con Chisinau. De tal forma, Moldavia es el único estado vecino de Rumania con el que Bucarest no ha firmado un tratado de este tipo. La reticencia rumana a formalizar un acuerdo en estos temas podría deberse a la comprometida integridad territorial moldava, dado el irresoluto conflicto con Transnistria. Empero, Rumania es considerada uno de los principales socios bilaterales de Moldavia, con la que mantiene importantes nexos políticos y económicos, ya que es su principal socio comercial tanto en importaciones como en exportaciones. Finalmente, este factor será crucial al momento de armonizar los

mercados moldavos con los de la UE, si su candidatura evoluciona a una membresía en el futuro próximo.

PARTICIPACIÓN DE MOLDAVIA EN LA CEI

La República de Moldavia firmó el Protocolo de Almá-Atá sobre el establecimiento de la Comunidad de Estados Independientes el 21 de diciembre de 1991, y siguió siendo miembro asociado de la organización hasta la ratificación de la Carta de la CEI, el 8 de abril de 1994 (Portal de internet de la CEI^[12], 2021). Los jefes de los Estados participantes firmaron el Acuerdo sobre las Instituciones de Coordinación de la CEI, según el cual se creó el máximo órgano de la Comunidad: el Consejo de Jefes de Estado (así como el Consejo de Jefes de Gobierno). El mandatario de Moldavia presidió este Consejo del 1 de enero al 11 de septiembre de 2009.

Sobre la base de la Carta de la CEI, la República de Moldavia es un Estado miembro. En aras de la aproximación de la legislación nacional de los países de la Comunidad, el 27 de marzo de 1992, de conformidad con los acuerdos alcanzados en Almá-Atá, se constituyó la Asamblea Interparlamentaria de los Estados Miembros de la CEI (IPA CIS, por sus siglas en inglés). Así, en 1995 la delegación parlamentaria de Moldavia se sumó a la labor del IPA CIS como participante (CEI, 2021).

La cooperación económica es clave para todo el complejo de relaciones entre los países de la Comunidad. El 14 de febrero de 1992, los presidentes de los Estados miembros de la CEI firmaron en Minsk una serie de importantes actas sobre cooperación comercial y económica, política aduanera, transporte y la Declaración sobre los Principios de Cooperación dentro de la Comunidad. La idea de formar una zona de libre comercio está establecida en el Tratado sobre el Establecimiento de la Unión Económica, firmado el 24 de septiembre de 1993 en Moscú y ratificado incluso por Moldavia. El Acuerdo sobre el Establecimiento de una Zona de Libre Comercio, que se firmó el 15 de abril de 1994, es un marco jurídico multilateral para las relaciones comerciales y económicas entre los países de la CEI, en los términos de preferencias mutuas (CEI, 2021).

Para desarrollar y fortalecer los procesos económicos de integración en la CEI, se creó la Comunidad Económica Euroasiática (EurAsEC). El 13 de mayo de 2002, Moldavia obtuvo el estatus de observador en dicho organismo. A su vez, el Tratado sobre una Zona de Libre Comercio entre los países miembros de la

CEI, firmado en 2011 en San Petersburgo, fue ratificado por el Parlamento de Moldavia el 27 de septiembre de 2012. Este tratado prevé la formación de un marco contractual único y moderno para la liberalización a gran escala del comercio en la CEI y una reducción en el número de acuerdos (multilaterales y bilaterales), algunos existentes, que guiaron a los Estados de la CEI con anterioridad (Comité Ejecutivo de la CEI^[13], 2021).

Cabe mencionar que las disposiciones de los artículos del Tratado sobre una Zona de Libre Comercio se basan en las normas y reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Además, el Tratado contiene disposiciones adaptadas a las especificidades de las relaciones comerciales dentro de la CEI, que son similares a los puntos de los acuerdos celebrados por Moldavia en el marco del Acuerdo de Libre Comercio de Europa Central (ALCEC).

Las disposiciones del Tratado sobre una Zona de Libre Comercio de la CEI deben garantizar un marco reglamentario estable para los países de la Comunidad, con un régimen jurídico simplificado para la realización de operaciones comerciales y un alto nivel de transparencia (Comité Ejecutivo de la CEI, 2021). La simplificación del régimen de comercio regional en el marco de la zona franca significa mejorar las relaciones comerciales entre los Estados signatarios; la aplicación de derechos de aduana, nulos para más de diez mil grupos de mercancías; la eliminación gradual de los impuestos sobre los productos incluidos en las excepciones del régimen de libre comercio y la no aplicación de nuevas restricciones comerciales (CEI, 2021). El acuerdo también prevé la preservación de los derechos de aduana de exportación sobre el gas natural, las materias primas para la industria pesada y la madera procedente de Rusia (CEI, 2021). Finalmente, con base en el programa del Gobierno de la República de Moldavia para 2015-2018, el país tiene la intención de profundizar las relaciones comerciales y económicas con la República de Bielorrusia y la República de Kazajistán; el primer país es un socio comercial cercano e importante y el segundo, uno de los socios comerciales principales de la UE en Asia Central.

POLÍTICA DE MOLDAVIA EN EL GRUPO GUAM

La Organización para la Democracia y el Desarrollo Económico GUAM (Georgia, Ucrania, Azerbaiyán, Moldavia) es una unión regional institucionalizada en una entidad internacional en mayo de 2006. Los principales objetivos de GUAM son establecer valores democráticos, garantizar el

progreso sostenible, profundizar la integración europea para crear un espacio común de seguridad y desarrollar el potencial socioeconómico, de transporte, energético, científico, técnico y humanitario de las partes (Sitio oficial GUAM[14], s.f.).

En 2014, la Cumbre de la Asociación Oriental de Vilna definió la identidad europea de la zona GUAM, abriendo nuevas oportunidades para la organización (GUAM, s.f.). Las actividades del grupo GUAM son llevadas a cabo en dos direcciones: *a*) interacción política; convergencia de las posiciones de los Estados miembros sobre una amplia gama de cuestiones de cooperación-internacional y regional, y *b*) cooperación sectorial; en esferas como la economía y el comercio, el transporte, la energía, la tecnología de la información, la ciencia y la educación, el turismo, la lucha contra la delincuencia, la prevención y eliminación de las consecuencias de las situaciones de emergencia, y la cooperación consular.

Durante la presidencia de Moldavia en el grupo GUAM (2014), una de sus tareas fue organizar reuniones con EE. UU., Japón, los países del Grupo de Visegrado, los Estados bálticos y Escandinavia, y la Alianza del Pacífico (GUAM, s.f.). El propósito de estos eventos fue desarrollar un diálogo político acerca de una amplia gama de temas de cooperación internacional, incluido el problema de la solución pacífica de conflictos en la región, así como el desarrollo de proyectos de cooperación sectorial en el formato GUAM+.

En la actualidad, Moldavia vuelve a ocupar la presidencia de este organismo para el periodo 2022-2023, y se centra en actividades destinadas a fortalecer la sostenibilidad y el crecimiento económicos, así como en aumentar la eficacia, la eficiencia y la visibilidad del grupo con motivo del 25.º aniversario de su creación (GUAM, s.f.).

EL CONFLICTO DE TRANSNISTRIA COMO PRIORIDAD DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MOLDAVIA

Para determinar los orígenes y las causas del conflicto de Transnistria, es necesario destacar la desigualdad económica de las regiones en el interior del país –Transnistria es de las más industrializadas–; la composición multinacional de la población asentada en el margen izquierdo del Dniéster; la alta proporción de la clase trabajadora y los pensionistas militares en la región respecto al resto de la población; los métodos autoritarios para resolver los problemas interregionales por parte del gobierno central de la República de Moldavia; la

falta de comprensión de las autoridades de Chisinau acerca de los requisitos y necesidades de las diversas zonas, etcétera. En pocas palabras, el conflicto de Transnistria es multifactorial en su causa y orígenes.

La desintegración de la URSS les mostró a los territorios con minorías y características étnicas particulares que un ejemplo de posibles soluciones a sus problemas era la formación de órganos locales de autogobierno con amplios poderes, así como la búsqueda de autonomía frente al poder central. La base económica de dicha desintegración estableció en las élites locales la capacidad para aprovechar el potencial de redistribución de la propiedad privatizada sin la participación de las autoridades centrales, creando así nuevos grupos de poder político y económico a nivel local.

Entre las razones del surgimiento y la profundización del conflicto en Transnistria se encuentran: ideológicas, lingüísticas, históricas, políticas, sociales, entre otras. A continuación, se analizará el conflicto en detalle, así como la forma en que este afecta la capacidad operativa de la política exterior moldava en la escena internacional.

En la evolución del conflicto en Transnistria es posible distinguir una serie de fases y etapas con cierto grado de convencionalidad: el inicio del conflicto; la intensificación de la confrontación; el desarrollo en espiral del conflicto; la crisis político-militar; la lucha armada; la desescalada del conflicto, así como el estado actual de “conflicto congelado” y la lenta disputa subyacente. A la par, una característica esencial de este fenómeno fue su periodo de formación y desarrollo a corto plazo, además de una superposición significativa de esas fases y etapas.

El comienzo del agravamiento del fenómeno ocurrió a finales de la década de 1980. En especial, la situación empeoró significativamente durante el periodo 1989 a 1991. Entre los sucesos más relevantes para generar los requisitos previos que estimularon el conflicto se encontraban:

- Las declaraciones yuxtapuestas de soberanía de Moldavia (23 de junio de 1990) y la República Moldava de Transnistria (2 de septiembre de 1990).
- La aprobación de la Ley sobre la Ciudadanía de la República de Moldavia (5 de junio 1991).
- La proclamación de la independencia de Moldavia por parte del poder central en Chisinau (27 de septiembre de 1991).

- El referéndum en Transnistria sobre la independencia y la elección del presidente de dicha república (1 de diciembre de 1991).
- La creación del Departamento de Asuntos Internos en el gobierno de la entonces República Socialista Soviética Moldava de Transnistria (5 de marzo de 1991) y la consolidación de la formación de las divisiones de la milicia de Transnistria a finales de 1991.
- La adopción por parte del Consejo Supremo de Transnistria de la resolución Sobre Medidas para Proteger la Soberanía y la Independencia de la República (6 de septiembre de 1991), que marcó el comienzo de la creación de las fuerzas armadas de Transnistria y su Guardia Nacional, y una serie de otros pasos de ambas partes (Moldavia y Transnistria).

Los sucesos antes mencionados evidencian el desarrollo de dos procesos de conformación nacional e independencia paralelos en un mismo territorio, de tal suerte que la formación de dos estructuras armadas independientes condujo al primer enfrentamiento bélico entre la región de Transnistria y las estructuras de poder del gobierno central moldavo, el 13 de diciembre de 1991. Desde entonces, el conflicto entre Chisinau y Tiraspol ha entrado en la fase de crisis político-militar.

Las operaciones militares en Transnistria fueron la fase “caliente” del conflicto, que ocurrió del 2 de marzo al 1 de agosto de 1992. En ese periodo de hostilidades, se utilizó aviación (cazas MiG-29 para bombardeos y helicópteros), equipo militar (tanques, vehículos blindados de transporte de personal) y artillería (lanzacohetes BM-21 Grad, obuses autopropulsados de 152 mm 2S3 Acacia, cañones antiaéreos Shilka, instalaciones antibombardeo Alazan llenas de resinas combustibles, etcétera). Se aplicaron también métodos de guerra electrónica, sabotaje y reconocimiento, entre otros, con arsenal moderno de operaciones de combate en toda regla.

En la segunda mitad de 1992, comenzaron las negociaciones sobre el estatuto de Transnistria entre los separatistas y el gobierno central moldavo con la mediación de Rusia; desde 1993, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) se ha unido a su regulación por medios pacíficos. Ucrania se integró a este proceso en 1995.

En agosto de 1992, sobre la base del acuerdo del 21 de julio del mismo año entre los presidentes de Rusia y de Moldavia, titulado De los Principios de la Solución Pacífica del Conflicto Armado, se emprendió una operación de

mantenimiento de la paz en Transnistria, que continúa a la fecha. Para tal fin, se desplegaron fuerzas mixtas en la zona de seguridad, que consisten en batallones rusos, transnistrios y moldavos (con un total de 1 800 efectivos). Por primera vez, en la práctica de operaciones para la paz en el espacio exsoviético, el contingente armado incluyó, además de efectivos rusos, a representantes de las partes en conflicto (Moldavia y Transnistria).

Por medio de un instituto de observadores militares, se decidió que la formación de la Comisión Conjunta de Control (JCC, por sus siglas en inglés) del Comando Militar Conjunto (CMC) se llevara a cabo sobre una base de paridad para las tres partes. Además de Rusia, Moldavia y Transnistria, representantes de Ucrania también participan en la zona de seguridad como observadores militares. Esto creó las condiciones necesarias para el proceso de negociación, que dio lugar al formato de negociación quinquenaria “5+2”, en el cual participan los siguientes miembros: Transnistria, la República de Moldavia, la Federación Rusa, Ucrania y la OSCE; en 2006, EE. UU. y la UE se unieron a las negociaciones en calidad de observadores.

Al mismo tiempo, la Federación Rusa y Ucrania actuaron como países intermediarios y garantes de los acuerdos alcanzados, y la OSCE se convirtió en mediador en el proceso de negociación. No obstante, el conflicto en Ucrania y las sanciones antirrusas trajeron cierta deconstrucción y aleatoriedad al proceso de normalización del conflicto moldavo-transnistrio: Rusia se vio privada de las oportunidades anteriores de influir libremente en el mantenimiento de la paz. Ahora, Moscú se enfrentaba al antagonismo abierto de los países occidentales: en diciembre de 2014, la entonces canciller de Alemania, Angela Merkel, citó el conflicto de Transnistria como un ejemplo del uso de Rusia de los “conflictos congelados” para desestabilizar la situación en los países que decidieron firmar un acuerdo de asociación con la UE (Reuters, 2014).

Los días 2 y 3 de junio de 2016 se concluyó el Protocolo de Berlín, en el cual las partes reafirmaron sus compromisos anteriores de resolver todas las cuestiones, de manera exclusiva, en la mesa de negociaciones, con la asistencia y mediación de la OSCE, la Federación Rusa y Ucrania. De 1992 a 2016, el proceso de resolución del conflicto en realidad no avanzó en lo absoluto y actualmente mantiene el estatus de “congelado”.

Ahora bien, el conflicto separatista de Transnistria afecta de forma directa la imagen internacional de estabilidad que Moldavia necesita mantener para avanzar en sus proyectos de política exterior, sobre todo en su incorporación a la UE. Conservar la integridad territorial es crucial para la supervivencia de

cualquier Estado-nación, y el caso de Moldavia no es una excepción. Aunque por los efectos geopolíticos colaterales que el conflicto armado de 2022 entre Rusia y Ucrania está generando en la región, la integridad territorial ha pasado a segundo plano para la UE, que, como se mencionó antes, ya ha aceptado a Moldavia y a Ucrania como candidatos a la integración.

El gobierno central moldavo podría aprovechar dicha coyuntura para acelerar ese proceso de incorporación y enfocarse en las reformas económicas que serán necesarias para homologar su economía con la del bloque europeo. Para la UE, es prioridad acelerar la integración de estas naciones del oriente de Europa con el fin de alejarlas cada vez más de la influencia de Rusia. No es una exageración mencionar que, aun sin ser miembro de la OTAN, cualquier país de la UE se siente más protegido ante cualquier conflicto abierto con Rusia. Todo parece indicar que Moldavia también está buscando este acercamiento con Bruselas, con el consecuente alejamiento de Moscú. No obstante, el conflicto de Transnistria permanecerá como un lastre para Chisinau y para la política exterior moldava en tanto no se resuelva de forma pacífica, ya sea Moldavia un país independiente o miembro de la UE.

CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de este capítulo se ha podido constatar la difícil posición económica, política y geopolítica de Moldavia. Esta pequeña nación de Europa del Este, sin litoral, cuenta con pocas posibilidades de mejorar su situación en el plano internacional.

Con una economía dependiente de las importaciones, que no exporta bienes de alto valor agregado y que se sostiene en gran medida de las remesas, Moldavia enfrentará, al igual que la propia UE, sendos retos para conformar una integración económica con el resto de los países europeos en caso de que su actual candidatura se transforme en una membresía de pleno derecho.

En el aspecto político, el conflicto separatista de Transnistria se mantiene como el problema central que el gobierno de Chisinau está obligado a resolver, si vislumbra mayor libertad política al exterior. Es importante recordar que existe un contingente mixto de efectivos militares en territorio moldavo para el mantenimiento de la paz y que la región de Transnistria es una de las más industrializadas del país. La reunificación nacional o, en su caso, la eventual separación de Transnistria y su reconocimiento por el gobierno central moldavo son dos resultados que deben materializarse para que Moldavia pueda

continuar con su pleno desarrollo nacional. Que el conflicto separatista se mantenga “congelado” no es una opción a largo plazo para la nación moldava.

Por último, el actual conflicto armado ruso-ucraniano ha puesto de manifiesto la importancia geopolítica de la región, bajo cualquier óptica que quiera utilizarse. Aunque de momento Moldavia ha logrado mantenerse relativamente al margen, la escalada del conflicto podría afectarla de modo directo. Además, como ocurre en todos los países de la zona, los flujos migratorios y la desestabilización económica, generalizada debido a la interrupción de las cadenas de suministros –con el consecuente aumento inflacionario–, terminarán por afectar a la economía moldava, sin lugar a dudas.

Los retos son diversos y complejos. Mientras tanto, y sobre todo tras la recepción de la nominación de “candidato a la Unión Europea”, Chisinau parece estar decantando su política exterior hacia una dirección eminentemente prooccidental. No será sorpresa que en el futuro cercano la OTAN comience a aproximarse más a Moldavia, incluso con la oferta de adhesión a la alianza militar. El grado de respuesta de Moscú a este reforzamiento de las relaciones de Moldavia con Occidente queda aún por ser observado y representará un excelente caso de estudio.

REFERENCIAS

EUROPEAN COMMISSION (2022). *Moldova. EU trade relations with Moldova. Facts, figures, and latest developments*. https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/moldova_en

EUROPEAN PARLIAMENT (2022, June 23). *Grant EU candidate status to Ukraine and Moldova without delay, MEPs demand*. News European Parliament. <http://lnnk.in/ifet>

NATO [North Atlantic Treaty Organization] (2022, July 22). *Relations with the Republic of Moldova*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49727.htm

REUTERS (2014, December 7). *Merkel says Russia punishing countries for leaning towards EU*. <https://www.reuters.com/article/uk-ukraine-crisis-merkel-idUKKBN0JL06S20141207>

RFE / RL [Radio Free Europe / Radio Liberty] (2014, February 3). *Gagauzia Voters Reject Closer EU Ties for Moldova*. <https://www.rferl.org/a/moldova-gagauz-referendum-counting/25251251.html>

THE WORLD BANK (2004). *World Bank Launches New Strategy of Assistance for Moldova*.

https://web.worldbank.org/archive/website01363/WEB/0_10671.HTM

THE WORLD FACTBOOK (2022). *Moldova*. Central Intelligence Agency.

<https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/moldova/>

ОФИЦИАЛЬНАЯ СТРАНИЦА РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА (2021). [Página web oficial de la República de Moldavia (2021)].

<https://moldova.md/ru/content/geografiya>.

[https://moldova.md/ru/content/administrativno-territorialnoe-delenie-](https://moldova.md/ru/content/administrativno-territorialnoe-delenie-moldavii)

[moldavii](https://moldova.md/ru/content/kultura), <https://moldova.md/ru/content/kultura>

ГУАМ ОФИЦИАЛЬНЫЙ САЙТ (s.f.). О ГУАМ. [Sitio Oficial GUAM (s.f.). *Acerca de GUAM*].

<https://guam-organization.org/o-guam-organizatsii-za-demokratiyu-i-ekonomicheskoe-razvitie/>

_____. (2014). *Программа Председательства Республики Молдова В Организации За Демократию И Экономическое Развитие – Гуам На 2014 Год*. [Programa de la Presidencia de la República de Moldavia en la Organización para la Democracia y el Desarrollo Económico para el año 2014].

[https://guam-organization.org/wp-content/uploads/2017/08/Polnyj-tekst-](https://guam-organization.org/wp-content/uploads/2017/08/Polnyj-tekst-Programmy-Predsedatelstva-Respubliki-Moldova-v-GUAM-na-2014-god.pdf)

[Programmy-Predsedatelstva-Respubliki-Moldova-v-GUAM-na-2014-god.pdf](https://guam-organization.org/wp-content/uploads/2017/08/Polnyj-tekst-Programmy-Predsedatelstva-Respubliki-Moldova-v-GUAM-na-2014-god.pdf)

ИНТЕРНЕТ ПОРТАЛ СНГ (2021). *Историческая справка: Содружество Независимых Государств*. [Portal de internet de la CEI (2021). *Reseña histórica: Comunidad de Estados Independientes*].

[https://e-](https://e-cis.info/page/3509/80648/)

[cis.info/page/3509/80648/](https://e-cis.info/page/3509/80648/)

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ СНГ (2021). *10 лет Договору о зоне свободной торговли СНГ*. [Comité Ejecutivo de la CEI (2021). *A 10 años del Tratado sobre una Zona de Libre Comercio de la CEI*].

[https://cis.minsk.by/news/20870/10_let_dogovoru_o_zone_svobodnoj_torgo-](https://cis.minsk.by/news/20870/10_let_dogovoru_o_zone_svobodnoj_torgovli_sng)

[vli_sng](https://cis.minsk.by/news/20870/10_let_dogovoru_o_zone_svobodnoj_torgovli_sng)

КОНСТИТУЦИЯ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА (s.f.). [Constitución de la República de Moldavia

(s.f.)].

[https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/md/Constitutia-](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/md/Constitutia-RM-format-mic-Rus-Tipar-14-07-2016.pdf)

[-RM-format-mic-Rus-Tipar-14-07-2016.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/md/Constitutia-RM-format-mic-Rus-Tipar-14-07-2016.pdf)

МИНИСТЕРСТВО ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ И ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА (s.f.). [Ministerio de Relaciones Exteriores e Integración Europea de la República de Moldavia (MIDEI) (s.f.)].

<https://mfa.gov.md/ru>

НАЦИОНАЛЬНОЕ БЮРО СТАТИСТИКИ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА (2022). [Buró Nacional de Estadística de la República de Moldavia (2022)].

<https://statistica.gov.md/newsview.php?l=ru&idc=168&id=7445>

NOTAS

[1] Título en ruso: Молдова: между евроинтеграцией и приднестровским конфликтом. Traducido al español por Eduardo Palacios Cabrera.

[2] Константин Петрович Курылев.

[3] Nombre original en la sección de Referencias: Официальная страница Республики Молдова (2021). En adelante, se anotará la traducción al español. [Nota de la edición].

[4] Por sus siglas en ruso; también conocida como Transnistria.

[5] Sin contar la población del margen izquierdo del Dniéster y el municipio Bendery.

[6] Nombre original en la sección de Referencias: Национальное бюро Статистики Республики Молдова (2022). [Nota de la edición].

[7] Nombre original en la sección de Referencias: Конституция Республики Молдова (s.f.). En adelante, se anotará la traducción al español. [Nota de la edición].

[8] Nombre original en la sección de Referencias: Министерство иностранных дел и европейской интеграции Республики Молдова (s.f.). En adelante, se anotarán las siglas MIDEI. [Nota de la edición].

[9] Este mismo tipo de acuerdo de libre comercio ha sido firmado con Ucrania y con Georgia.

[10] Política Europea de Vecindad. [Nota del traductor].

[11] Este estatus también ha sido otorgado a Ucrania, y se espera que se le sea concedido a Georgia una vez que cumpla con ciertas reformas.

[12] Nombre original en la sección de Referencias: Интертет портал СНГ (2021). En adelante, se anotarán las siglas CEI. [Nota de la edición].

[13] Nombre original en la sección de Referencias: Исполнительный Комитет СНГ (2021). En adelante, se anotará la traducción al español. [Nota de la edición].

[14] Nombre original en la sección de Referencias: ГУАМ Официальный Сайт (s.f.). En adelante, se anotarán las siglas GUAM. [Nota de la edición].

BIELORRUSIA: EN LAS POSTRIMERÍAS DEL AUTORITARISMO EN EURASIA

EDUARDO PALACIOS CABRERA

BREVE RESEÑA HISTÓRICO SOCIAL

La República de Bielorrusia es un Estado-nación que vio la luz en el sistema internacional moderno con la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) en 1991. En este sentido, al hablar de Bielorrusia, es preciso entender que se trata de un miembro extremadamente joven de la sociedad internacional, cuyo desarrollo como ente político y país independiente se encuentra en etapas iniciales.

Por ello, encontraremos que en el caso de Bielorrusia esta “juventud nacional” permea en todos los ámbitos de la vida política, económica y social del país eslavo: el sistema político es autoritario, con una democracia prácticamente discursiva; la economía está pobremente desarrollada y es en extremo dependiente de la vecina Rusia; su sociedad carece de elementos cohesionadores tan básicos como una lengua propia de uso diario, por lo que el ruso tiene mayor uso práctico en las esferas políticas y sociales que el propio bielorruso –hablado por una minoría de sus habitantes–. Estos son ejemplos mencionados de forma breve, que se irán desarrollando a lo largo del texto.

La región y los orígenes de los pueblos que hoy habitan el actual territorio bielorruso, empero, son bastante antiguos. El hombre primitivo apareció en la zona de Bielorrusia hace unos 100 mil o 35 mil años. Los asentamientos más antiguos de personas de la Edad de Piedra fueron descubiertos en la región de Gomel. El sitio de la época paleolítica cerca del pueblo de Yurovichi (distrito de Kalinkovichi) existió hace unos 26 mil años, y el próximo al pueblo de Berdyzh (distrito de Chechersky), 24 mil o 23 mil años atrás. También se encontraron rastros de culturas antiguas en las regiones de Brest, Mogilev, Grodno y Minsk (Sitio oficial de la República de Bielorrusia^[1], 2021). Las evidencias de las primeras asociaciones políticas en el territorio bielorruso datan de los siglos VI a XIII. Estas se dan con la llegada de los pueblos eslavos provenientes de Europa

Central, que se encargarían de poblar y establecer su cultura en Rusia, Ucrania y, por supuesto, Bielorrusia:

Los eslavos en el territorio de la Bielorrusia moderna comenzaron a penetrar (en la región) en los primeros siglos de nuestra era. Durante varios siglos, se asentaron en toda la región, asimilando gradualmente a las tribus bálticas que vivían en estas tierras. En los siglos VI-IX, los eslavos orientales formaron las primeras asociaciones políticas en la forma de uniones de tribus. En crónicas del siglo IX se hace la primera mención de la ciudad de Polotsk y el principado de Polotsk, que existió en el territorio de la moderna Vitebsk y la parte norte de la región de Minsk y dominó la región hasta el siglo XIII (Sitio oficial de la República de Bielorrusia, 2021).

Del siglo XIII al XVI, la superficie de la actual Bielorrusia pasó a formar parte de diversas configuraciones políticas, entre las que destacan el Gran Ducado de Lituania que con su posterior alianza con el Reino de Polonia formarían la Mancomunidad de Polonia-Lituania, también conocida como La Mancomunidad o República de las Dos Naciones. Tras la desaparición de este Estado, el territorio bielorruso fue anexado por el Imperio ruso. Bielorrusia formaría parte del dominio de los zares hasta la caída del Imperio con la Revolución bolchevique de 1917; en 1918 se creó la República Popular de Bielorrusia, la cual, al ser ocupada por los bolcheviques, se transformó en la República Socialista Soviética de Bielorrusia en 1919. A partir de 1922 y hasta su disolución en 1991, formaría parte de la URSS y compartiría sus éxitos, pero también sus infortunios: sufrió considerablemente durante la Segunda Guerra Mundial una ocupación total por parte del Ejército nazi, así como una completa sujeción económica hacia Moscú y la ausencia de un mercado interno para cuando obtuvo su independencia.

Como resultado de este proceso histórico, es decir, de que el territorio y los habitantes bielorrusos fueron siempre absorbidos por otras culturas política y militarmente más poderosas, el desarrollo de la cultura y de la nación bielorrusas fue interrumpido. De forma análoga a lo que sucedió en Latinoamérica, África y otras regiones del mundo que fueron colonizadas por naciones europeas –en donde, al ganar su autonomía, surgieron diversos problemas de identidad política, cultural, así como de dependencia económica–, Bielorrusia sufriría las consecuencias de su trunco desarrollo histórico-social como nación cuando por fin viera la luz como un Estado moderno e independiente tras la fragmentación de la Unión Soviética. Estos temas se abordarán más adelante.

Situada en Europa oriental, Bielorrusia limita al norte con Lituania, Letonia y Rusia, al este con Rusia, al sur con Ucrania y al oeste con Polonia. Actualmente, cuenta con una superficie de 207 595 km². No tiene salida al mar. Su población asciende a 9.492 millones de habitantes y está distribuida de forma bastante equitativa en el país: todas las regiones superan el millón de habitantes y son similares en superficie. Su capital es Minsk, ciudad que supera 1 millón 980 mil habitantes. Bielorrusia se divide en seis regiones (Brest, Gomel, Grodno, Mogilev, Minsk y Vitebsk) y una ciudad autónoma, Minsk, que, a su vez, se divide en distritos (mapa 1) (Oficina de Información Diplomática, 2018).

En cuanto a su geografía, Bielorrusia es un país que no cuenta con grandes tierras de cultivo, lo que en principio restringe sus posibilidades para la agricultura. Aunque la mayoría del terreno es llano, existen más de once mil lagos y numerosas zonas pantanosas, resultado de la erosión glacial. Por lo anterior, solo 26.77% de la tierra es cultivable, y únicamente 0.6% de ella lo es todo el año. Así pues, casi 75% de las tierras de Bielorrusia son pantanosas, difícilmente aptas para el desarrollo de la actividad económica humana; cabe mencionar que el sur del país cuenta con grandes extensiones de terreno todavía contaminadas por la fuga radiactiva de Chernóbil (Ucrania), ocurrida en 1986 (Oficina de Información Diplomática, 2018).

Mapa 1. Bielorrusia



Fuente: <https://www.nationsonline.org/oneworld/map/belarus-political-map.htm>

Para finalizar este apartado introductorio, se ofrecen los siguientes indicadores sociales (Oficina de Información Diplomática, 2018):

- Densidad de población (hab. por km²) (2017): 47.
- Renta per cápita (2017): \$6.158.
- Coeficiente GINI (2017): 25.4.
- Esperanza de vida (2018 est.): 73.2 años.
- Crecimiento de la población % (2018 est.): -0.24 por ciento.
- IDH (valor numérico/núm. orden mundial) (2019): 0.817/núm. 50 (alto).
- Tasa de natalidad (2018 est.): 10/1000.
- Tasa de fertilidad (2018 est.): 1.49 hijo/mujer.
- Tasa de alfabetización: casi del cien por cien.

SISTEMA DE GOBIERNO

Bielorrusia es una república presidencialista, “unitaria, democrática y social, basada en el Estado de derecho”, como lo dispone el artículo 1.º de su

Constitución, la cual en su artículo 6.º establece la división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) (Constitution of the Republic of Belarus, 1994). El presidente de Bielorrusia es Aleksander Lukashenko, quien ha mantenido el poder desde que el país se convirtió en un Estado independiente, sumando hasta 2021 más de 30 años en el poder.

En cuanto al ejecutivo, el poder recae en el Gobierno, enarbolado en el Consejo de Ministros de la República de Bielorrusia, que se encarga, este último, de las cuestiones administrativas y de gobernanza estatal y es dirigido por el primer ministro. No obstante, el presidente es la cabeza suprema del Estado y el garante de la Constitución, así como el encargado de conducir la política interna y la política exterior, de acuerdo con el artículo 79.º constitucional (Constitution of the Republic of Belarus, 1994). Entre las muchas facultades que el artículo 84.º le atribuye al presidente, cabe destacar las siguientes:

- disolver las cámaras del Parlamento;
- formar y modificar el Gabinete de la Administración Presidencial;
- nombrar al primer ministro;
- formar y modificar las carteras de ministros estatales (Consejo de Ministros);
- nombrar a los jueces de las cortes supremas, al responsable de la Comisión Electoral, al procurador general y al director del Banco Central;
- declarar el estado de emergencia nacional;
- ser la cabeza del Consejo de Seguridad de la República de Bielorrusia;
- ser el comandante en jefe de las fuerzas armadas.

El poder legislativo está conformado por el Parlamento (Asamblea Nacional), que se divide en dos cámaras: la Casa de los Representantes y el Consejo de la República (cámara baja y cámara alta, respectivamente). La primera está integrada por 110 diputaciones; la segunda, por ocho senadurías por cada región más la ciudad de Minsk y ocho miembros asignados por el presidente (Constitution of the Republic of Belarus, 1994). La principal función del poder legislativo es la de generar la legislación nacional, y también aprobar y respaldar decisiones presidenciales; se renueva cada cuatro años. Además, el poder legislativo puede deponer al presidente de la República en caso de incapacidad para ejercer sus funciones constitucionales.

La aplicación de las leyes y la administración de justicia, así como la resolución de conflictos mediante procedimientos judiciales y en apego al Estado de derecho, recaen en el poder judicial, el cual está conformado por las cortes Suprema, Económica, Constitucional y locales, que, a su vez, son encabezadas por jueces nombrados directamente por el presidente.

COMPOSICIÓN SOCIOCULTURAL

En cuanto a su composición sociocultural, Bielorrusia comparte características con otros países eslavos vecinos (Rusia y Ucrania), como son: una población mayoritariamente eslava y el cristianismo ortodoxo como religión primaria. De acuerdo con información gubernamental (Sitio oficial de la República de Bielorrusia, 2021), los bielorrusos representan 80% de la población mientras que el resto se compone de:

- rusos (7.5%), quienes han vivido durante mucho tiempo en el territorio de Bielorrusia, ejerciendo gran afluencia después de la Segunda Guerra Mundial;
- polacos (3.1%), quienes vivieron en la parte occidental del país durante siglos;
- ucranianos (1.7%), cuya mayor afluencia se registró en los siglos XVIII y XIX, y
- judíos (0.1%); los primeros judíos se establecieron en Bielorrusia en el siglo XV. Desde principios de la década de 1980, debido a la emigración a Israel y a otros países, la población judía de Bielorrusia ha disminuido, y en la actualidad asciende a menos de 30 mil personas.

En lo que concierne a la religión, Bielorrusia es un país constitucionalmente laico. En el sitio oficial del presidente en internet se menciona que la República de Bielorrusia “es un Estado pluriconfesional, en el que no existen conflictos religiosos” (Presidente de la República de Bielorrusia[2], 2021). El catolicismo ortodoxo es la religión principal de la población (78%) y el catolicismo romano ocupa el segundo lugar (18%). La Iglesia ortodoxa bielorrusa depende del Patriarcado de Moscú y de Todas las Rusias, sigue el rito bizantino y utiliza el eslavo antiguo como lengua para la liturgia. La máxima autoridad local es el metropolitano de Minsk y de Slutsk (Oficina de Información Diplomática, 2018). Es menester mencionar que Lukashenko es un notable practicante del cristianismo ortodoxo –particularidad que comparte con su homólogo ruso,

Vladimir Putin– y mantiene buenas relaciones con el clero, cuyo respaldo político es siempre importante. Entre las minorías religiosas destacan el islam y el hinduismo.

La lengua es un aspecto social bastante singular en Bielorrusia. Aunque el idioma nativo es el bielorruso, el ruso sigue manteniendo un uso preponderante en los ámbitos social, político y económico. Podría decirse que en el país el ruso funciona como *lingua franca*. Ambos gozan de estatus oficial a nivel constitucional, por lo que pueden ser utilizados por los ciudadanos para cualquier cuestión legal y política. Una frase del presidente Lukashenko, pronunciada en el mensaje anual al pueblo y la Asamblea Nacional en 2014, sintetiza perfectamente el sincretismo lingüístico bielorruso: “El gran idioma ruso se desarrollará libremente en Bielorrusia de la misma manera que nuestro ‘materno y nativo idioma bielorruso’. Si perdemos el idioma ruso, ¡perderemos la cabeza! Si dejamos de hablar en idioma bielorruso, dejaremos de ser una nación” (Presidente de la República de Bielorrusia, 2021).

El carente desarrollo del idioma bielorruso obedece a que, como nación, Bielorrusia no cuenta con una identidad cultural sólida. El uso mayoritario del ruso sobre dicha lengua refleja este hecho que, como se explicó anteriormente, proviene del pasado histórico bielorruso: si durante siglos se habló polaco, ahora se habla ruso. Como nación independiente, 31 años de historia (al 2021) no pueden competir contra siglos de dominio cultural ruso.

ECONOMÍA: ACTIVIDADES PRINCIPALES, SOCIOS DE IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN

En materia económica, Bielorrusia sufre las consecuencias de la desintegración de la URSS, al igual que la gran mayoría de las repúblicas exsoviéticas cuyo pasado compartido les ha heredado severas dificultades al momento de generar y desarrollar una economía propia. Durante la existencia de la Unión Soviética, la economía de las quince repúblicas era centralizada y planificada desde Moscú. La repartición del trabajo se hacía también a nivel país y cada república contribuía, de acuerdo con sus características geográficas y capacidades humanas y logísticas, a la conformación de un producto interno bruto (PIB) común para toda la URSS. A su vez, el producto generado era repartido entre todos los integrantes –equitativamente o no, de manera justa o no, es otro tema que amerita un análisis aparte–. Así pues, al momento de la desintegración de la cadena productiva común en 1991, cada república se topó de golpe con la

necesidad de fomentar un mercado interno propio; necesidad que, en la realidad, se demostró extremadamente complicada.

De acuerdo con información oficial (Presidente de la República de Bielorrusia, 2021):

Mejorar la calidad de vida de la población sobre la base de aumentar la competitividad de la economía, atraer inversiones y desarrollo innovador es el objetivo principal del desarrollo del país, consagrado en el programa quinquenal para 2016-2020. Para lograr este objetivo, se han identificado prioridades relevantes para las tendencias globales existentes, en cuya implementación se concentran todos los recursos internos y externos.

Esta misma fuente define al país y su economía como “un Estado orientado a la exportación con una industria, un sector de servicios y una agricultura desarrollados; Belarús se adhiere al modelo de una economía de mercado de orientación social, que ha demostrado su viabilidad y eficacia” (Presidente de la República de Bielorrusia, 2021). Al leer entre líneas, lo que se indica aquí es que la economía sigue siendo, en su gran mayoría, centralmente planificada por el Estado. Una de las características de la transición económica bielorrusa es que, a diferencia de otras anteriores repúblicas –incluida la propia Rusia–, Lukashenko mantuvo el control de las industrias clave en manos del Estado y llevó a cabo un proceso de privatización mucho más controlado (Way, 2005), contrario a las libertinas privatizaciones que pusieron en manos de particulares las grandes riquezas e industrias soviéticas en todo lo largo y ancho de la geografía de la otrora URSS.

Tabla 1. Indicadores macroeconómicos

1.4. Estructura del Producto Interior Bruto. 2017 (estimado)	
Distribución por sectores	% PIB total
Agricultura	8.1
Industria	40.8
Servicios	51.1
1.5. Coyuntura económica	
PIB (m. mill. \$) 62.4 (2019 est)	
PIB % crecimiento 2.4% (2019 est)	

Inflación 5% (2019 est)
Desempleo 0.77% (2019 est)
Balanza CC (m. mill. \$) -2.9 % PIB (2017 est)
Tipo de cambio oficial por \$ 2,3692 RB (enero 2020)

Fuente: Oficina de Información Diplomática (2018).

Bielorrusia que, como ya se ha explicado, no cuenta con tierras aptas para la agricultura, en tiempos soviéticos se especializaba en la transformación de materias primas y en la fabricación de maquinaria y productos industriales. Por ello, no es de extrañar que en la actualidad dependa prácticamente de la economía rusa para sostener su mercado interno. Otro tema importante que hoy día constriñe a la economía bielorrusa son las sanciones impuestas por Occidente al régimen autoritario de Lukashenko:

La obsoleta estructura económica del país, heredada casi intacta de los tiempos soviéticos, unida a las sanciones impuestas por la UE y los EEUU (por las denuncias sobre prisioneros políticos y sobre violaciones de los derechos humanos, del Estado de derecho y de los principios democráticos), han dificultado el acceso de Bielorrusia al mercado crediticio internacional, soportando unos costes de financiación entre los más altos del mundo (Oficina de Información Diplomática, 2018).

De hecho, junto con Rusia se ha conformado lo que se conoce como “Estado de la Unión”, lo que *de facto* implica que Bielorrusia sea un Estado satélite ruso, una extensión más de la economía rusa, una suerte de “república autónoma” para la Federación Rusa, de la cual depende, en gran medida, política y económicamente. Este modelo *sui generis* de integración regional –por denominarlo de alguna forma– surgió en 1998, durante el segundo mandato de Boris Yeltsin como presidente de Rusia y con Lukashenko como presidente de Bielorrusia, y pretende integrar a ambos países apoyándose en la creación de un espacio unificado en las esferas económica, militar y política, principalmente. De momento, y tras más de dos décadas, el proyecto no ha concluido y se mantiene como una excusa para continuar financiando, por parte de Moscú, la economía bielorrusa mediante subsidios. Ya en 2003, Lino X. València mencionaba que el Estado de la Unión “no constituye un auténtico Estado a pesar de [su] pomposo nombre, y que muy lejos de ser unitario, ni siquiera se acerca a una distribución territorial del poder de carácter federal, y ni tan sólo

una mera confederación”. Además, afirmaba que dicho Estado “es un sujeto de Derecho internacional, al igual que los Estados miembros que lo forman, al estilo de una organización internacional con destacados caracteres integradores (véase la Unión Europea), pero dista mucho todavía de ser un único Estado” (València, 2003, p. 214).

En el tema del comercio, Rusia es el principal socio de Bielorrusia, tanto en exportaciones como en importaciones. Esto evidencia de manera contundente la dependencia económica de Minsk hacia Moscú, sobre todo cuando observamos que dicha relación ronda el 50 por ciento en ambos rubros (tabla 2).

Tabla 2. *Indicadores de comercio exterior*

1.6. Comercio exterior	
Estructura de la balanza comercial (millones \$)	2019 (est.)
Importación FOB	36.192 mill \$
Exportación FOB	32.760 mill \$
1.7. Distribución del comercio por países	
Principales clientes	% Total (2017)
1. Rusia	43.9
2. Ucrania	11.48
3. Reino Unido	8.15
4. Alemania	3.77
Principales proveedores	% Total (2017)
1. Rusia	56.56%
2. China	7.88%
3. Alemania	4.99%
4. Polonia	3.9%

Fuente: Oficina de Información Diplomática (2018).

De acuerdo con información oficial, los principales socios comerciales de Bielorrusia son, además de Rusia, Ucrania, China, Alemania, Polonia, el Reino

Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Lituania, Países Bajos, Kazajistán, Turquía e Italia. Asimismo, la Federación Rusa, EE. UU., Alemania, Lituania, Chipre, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, China y Polonia fueron los consumidores de servicios más importantes del país en 2019 (Presidente de la República de Bielorrusia, 2021).

Por su parte, los productos de Bielorrusia que más se exportan son: petróleo y sus productos derivados, fertilizantes, camiones y tractores y sus repuestos, leche y queso, productos cárnicos, muebles y madera, así como neumáticos. Además, la República de Bielorrusia es uno de los líderes en la exportación de fertilizantes potásicos: en 2019 su exportación ascendió a 2.8 mil millones, o el equivalente a 8.4% de todas las exportaciones. La industria de la ingeniería mecánica también juega un papel importante en las exportaciones. Cada año, entre 65 y 70% de los productos manufacturados de este segmento se venden fuera del país. Por ejemplo, en 2019 se exportaron 79% de los camiones fabricados, 89.6% de los refrigeradores y congeladores domésticos, 61.9% de los ascensores, 95.1% de los televisores y 96.1% de los autobuses. El país explora nuevos mercados prometedores de ventas cada año. Los principales exportadores son MTZ, BELAZ, Minsk Automobile Plant, Byelorussian Steel Works (BMZ) y Gomselmash (Presidente de la República de Bielorrusia, 2021).

En 2019, Bielorrusia importó un total de 35.9 mil millones de dólares (MM), ocupando el lugar 62 en el mundo. Durante los últimos cinco años reportados las importaciones de Bielorrusia han cambiado en -19.3 M, desde 35.9 MM en 2014 a 35.9 MM en 2019 (*sic*)^[3]. Las importaciones más recientes (2019) de Bielorrusia son lideradas por aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso (6.52 MM), gas de petróleo (2.53 MM), automóviles y otros vehículos y automóviles diseñados principalmente para el transporte de personas (1.01 MM), medicamentos que consisten en productos mixtos o sin mezclar, preparaciones para usos (545 M) y partes y accesorios de vehículos automotores (520 M). Sus principales socios en este rubro son Rusia (20.5 MM), China (2.59 MM), Polonia (1.81 MM), Alemania (1.7 MM) y Ucrania (1.63 MM) (OEC, 2021).

POLÍTICA EXTERIOR

La política exterior de la República de Bielorrusia tiene fundamento en el artículo 18.º de su Constitución, en el que se establece que:

En su política exterior, la República de Bielorrusia deberá proceder desde los principios de igualdad entre Estados, el no uso o amenaza de uso de la fuerza, la

inviolabilidad de las fronteras, el arreglo pacífico de disputas, la no interferencia en asuntos internos de los Estados y otros principios y estándares universalmente aceptados por el Derecho Internacional (Constitution of the Republic of Belarus, 1994).

Además, destaca que el territorio bielorruso es neutral y nuclearmente libre.

Bielorrusia, como prácticamente el resto de las repúblicas exsoviéticas, ha pugnado por lograr un equilibrio en su política exterior que le permita, por un lado, contener la influencia de Rusia y, por el otro, insertarse en las dinámicas mundiales. La buena o mala relación que estos países tienen con Moscú depende, en gran medida, de qué tan extrema es su postura en su rechazo a la influencia rusa y, al mismo tiempo, en la intensidad con que buscan contrapesos para contrarrestarla mediante alianzas o acercamientos con los rivales político-económicos del Kremlin.

Para el caso en cuestión, encontramos que Minsk pertenece a aquel grupo de naciones exsoviéticas que mantiene una alianza con Moscú y pondera su respaldo político y económico en contraposición a las buenas relaciones con Occidente –entiéndase Estados Unidos de América (EE. UU.), la Unión Europea (UE) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)–. Política y económicamente, el gobierno de Lukashenko, con todas sus características y sus matices de autoritarismo soviético, depende del apoyo de Rusia para su subsistencia. Lo anterior ha quedado de manifiesto en las elecciones presidenciales de agosto de 2020, en las que Lukashenko volvió a retener el poder, siendo electo por quinta vez como presidente. A pesar de la ola de protestas que se extendieron por meses, de las persecuciones políticas de sus adversarios y sus subsecuentes exilios a países vecinos, de las sanciones establecidas por la UE y EE. UU. y del rechazo general de la comunidad internacional, Lukashenko se mantuvo impertérrito, incólume ante las adversidades políticas gracias al férreo respaldo de Rusia.

Por su parte, el Ministerio de Asuntos Exteriores de la República de Bielorrusia establece que:

[...] la Bielorrusia de hoy es un Estado europeo y soberano, que conduce una política exterior independiente y pacífica, desarrolla activamente su cooperación con aliados estratégicos y socios internacionales en distintas esferas, se desenvuelve como uno de los iniciadores y participantes activos de proyectos y estructuras regionales de integración, y promueve el reforzamiento de la seguridad y la estabilidad

internacionales (Ministerio de Asuntos Exteriores de la República de Bielorrusia^[4], 2021).

Los principios básicos, las metas y las tareas de la política exterior de Bielorrusia se establecen en la Ley del Cumplimiento de las Directivas Básicas de Política Interna y Exterior de la República de Bielorrusia^[5], del 14 de noviembre de 2005. En dicha Ley, se estipulan los principios sobre los cuales se basa la política exterior bielorrusa, señalados a continuación.

- El cumplimiento de los principios y normas del derecho internacional universalmente reconocidos.
- La proporcionalidad de los objetivos de política exterior al potencial político y diplomático, económico, de defensa, científico, técnico e intelectual del Estado, asegurando su implementación para fortalecer las posiciones internacionales de la República de Bielorrusia y su autoridad internacional.
- El aumento de la eficacia de los instrumentos políticos, jurídicos y económico-internacionales, entre otros, para proteger la soberanía estatal de la República de Bielorrusia y su economía nacional en el contexto de la globalización.
- El desarrollo sobre la base de los principios y normas del derecho internacional universalmente reconocidos, de la cooperación internacional multilateral con otros Estados, organizaciones internacionales y entidades interestatales, así como la consideración mutua y observancia de los intereses de todos los miembros de la comunidad internacional.
- La entrada voluntaria y la participación en organizaciones internacionales y entidades interestatales.
- El compromiso con una política coherente de desmilitarización de las relaciones internacionales.
- La ausencia de reclamaciones territoriales a los Estados vecinos; el no reconocimiento de las reclamaciones territoriales a la República de Bielorrusia.

Asimismo, esta Ley define las siguientes metas estratégicas de la política exterior de Bielorrusia.

- La protección de la soberanía estatal y la integridad territorial de la República de Bielorrusia.
- La protección de los derechos, libertades e intereses legítimos de los ciudadanos, los intereses públicos y estatales.

La Ley referida también define las tareas básicas o fundamentales de la política exterior bielorrusa:

- La promoción de un orden mundial estable, justo y democrático basado en los principios y normas del derecho internacional universalmente reconocidos.
- La integración equitativa de la República de Bielorrusia en el espacio global político, económico, científico, cultural y de información.
- La creación de condiciones favorables de política exterior y política económica exterior para mejorar el bienestar del pueblo, el desarrollo del potencial político, económico, intelectual y espiritual del Estado.
- El establecimiento de relaciones de buena vecindad con los Estados cercanos.
- La garantía de la protección de los derechos, libertades e intereses legítimos de los ciudadanos de la República de Bielorrusia fuera del territorio nacional.
- La asistencia para la realización de los derechos nacionales, culturales y de cualquier otra índole, así como los intereses legítimos de los bielorrusos en el extranjero.
- La promoción de la seguridad internacional, la no proliferación de las armas de destrucción en masa y el control de armamentos.
- La ampliación de la cooperación internacional para la prevención y erradicación de situaciones de emergencia, y para la protección del medio ambiente, en las esferas de la información y humanitaria.
- La atracción de recursos intelectuales y científicos extranjeros en interés del desarrollo educativo, científico y cultural de la República de Bielorrusia.
- La participación en la cooperación internacional para la promoción y la protección de los derechos humanos.

Actualmente, Bielorrusia mantiene relaciones diplomáticas con 183 países.

POLÍTICA REGIONAL

En lo tocante a la política regional, a diferencia de la mayoría de las repúblicas exsoviéticas, Bielorrusia se ha caracterizado por ser un Estado ausente de los conflictos regionales con terceros, o bien de los conflictos internos de carácter separatista. En términos generales, es posible afirmar que Minsk mantiene relaciones pacíficas y cordiales con sus vecinos inmediatos.

De forma particular, sin embargo, el asunto de la política regional bielorrusa es más complejo. Para aclarar este punto, la clasificación propuesta por Konstantin Kurilev (2021) resulta muy acertada, en la cual se divide a las repúblicas exsoviéticas en cuatro grandes grupos según sus intereses de política exterior con respecto a Rusia y sus vecinos. El primer grupo está conformado por aquellos países que aceptan a Rusia como un aliado político y con la que participan en diversos proyectos de integración regional; el segundo, por aquellos países que prefieren integrarse a y cooperar con Occidente (encabezado por EE. UU.); el tercero, por países que se han declarado neutrales (no apoyan directamente ni a Rusia ni a Occidente), y el cuarto, por países que oscilan entre Rusia y Occidente, dependiendo de las circunstancias.

Establecido lo anterior, Kurilev (2021) menciona que Bielorrusia se inserta en el primer grupo, junto a Armenia, Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán. La realidad respalda esta afirmación: Bielorrusia participa en todas las iniciativas de integración y cooperación regional impulsadas por Rusia en el espacio exsoviético, siendo las principales:

- Comunidad de Estados Independientes (CEI, 1991[6]).
- Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC, 1992).
- Unión Económica Euroasiática (UEE, 2014).

Por el contrario, Bielorrusia se encuentra fuera de proyectos en los que Rusia no toma parte o con los que Moscú mantiene ciertas fricciones, a saber:

- Organización para la Democracia y el Desarrollo Económico GUAM[Z] (1997).
- Unión Europea (UE, 1993).
- Organización del Tratado Atlántico del Norte (OTAN, 1949).

Si bien la lealtad de Minsk para con Moscú no es cuestionada, es necesario subrayar que tiene sus matices y que, en ocasiones, Bielorrusia ha volteado a ver

hacia Europa y allende el Atlántico[8]. No obstante, durante los últimos años, en especial a raíz de las protestas sociales de 2020 tras la quinta reelección presidencial de Lukashenko, Bielorrusia ha mantenido un divorcio *de facto* con Occidente, del cual recibe sanciones políticas y económicas. De manera simultánea, esto ha reforzado sus lazos con Rusia, su aliado incondicional. Esta tendencia no da muestras de cambiar en el corto plazo, en tanto que el régimen de Lukashenko sigue reprimiendo a la disidencia política, manteniendo el control de los medios de comunicación y usando la fuerza pública para reprimir el descontento social, por lo cual, las sanciones previsiblemente no cesarán[9].

En materia de integración económica regional, Bielorrusia apuesta por la UEE. Como miembro fundador, tiene acceso a los mercados de Rusia, Armenia y Kazajistán. Sin embargo, ninguno de estos países –a excepción de Rusia, claro está– son socios comerciales importantes para Bielorrusia, mientras que Ucrania, que sí lo es, no forma parte de este proyecto. Precisamente, impulsar sus exportaciones por medio de la UEE es uno de los retos pendientes para Bielorrusia y la propia Unión en sí misma.

En lo que respecta a seguridad regional, Bielorrusia participa en la iniciativa más importante del espacio postsoviético: la OTSC. Aunque cuenta con sus propias fuerzas armadas, también corre los mismos riesgos que el resto de las repúblicas exsoviéticas de Europa del Este: ser un terreno geopolítico en disputa entre Rusia y Occidente y no contar con una arquitectura de seguridad internacional que tome en cuenta los intereses tanto de las grandes potencias como de los pequeños países de por medio. Este grave problema se hizo evidente en los últimos años, en el conflicto entre Ucrania y Rusia tras la deposición del gobierno de Víctor Yanukovich por revueltas populares en 2014. Al no existir la arquitectura de seguridad antes mencionada, con organismos y mecanismos para la resolución pacífica de conflictos, la fuerza es lo que impera en la región y trae como resultado “conflictos congelados”, es decir, que quedan irresueltos por tiempo indefinido[10].

Mientras que no forma parte de la OTAN, su pertenencia a la OTSC le asegura a Bielorrusia el respaldo militar de los miembros en caso de sufrir una agresión armada. Esta organización surgió como un intento de sustituir al extinto Pacto de Varsovia. De nueva cuenta, es evidente que se trata de organizaciones anacrónicas, con fundamentos en la lógica de suma cero que permeó durante la Guerra Fría y con el carácter de alianzas militares más que de organismos de cooperación para la seguridad internacional. Tras su divorcio forzado con Occidente a raíz de las controversiales elecciones presidenciales de agosto de

2020, sin embargo, no parece lógico que Minsk busque el abrigo de la OTAN para reforzar su seguridad regional. Asimismo, su acercamiento con Rusia es innegable^[11], y esta tendencia apunta a mantenerse mientras las sanciones de la UE y EE. UU. sigan en curso.

POLÍTICA GLOBAL

En este apartado se tratará la importancia de Bielorrusia para la política global desde los siguientes puntos de partida:

- el autoritarismo de Lukashenko a los ojos del mundo;
- la importancia geopolítica de Bielorrusia para Rusia;
- las sanciones de la UE y EE. UU. hacia Bielorrusia;
- el proyecto FERS y la alianza con China;
- el papel que Bielorrusia quiere para sí en el escenario global.

A nivel internacional, Bielorrusia ha llamado la atención en años recientes tras las protestas de agosto de 2020 por la reelección de Lukashenko como presidente, una vez más, que lo perpetua en el poder. Este pequeño país volvió a las primeras planas de los diarios internacionales después de la violenta represión de las protestas civiles, el encarcelamiento de los disidentes y el exilio de los rivales políticos, quienes lanzaron un llamado al mundo democrático –a saber: Occidente– para combatir la permanencia del presidente bielorruso en el gobierno y lograr así la transición del poder político. En este sentido, una cuestión de política interna y de autodeterminación nacional, que debería ser gestionada desde dentro del país eslavo y por medio de sus instituciones estatales, cobra gran importancia en la política global.

Ahora bien, cabe hacerse la pregunta: ¿por qué es tan importante para Occidente un cambio en el poder político en Bielorrusia? Esta interrogante tiene respuesta en el segundo punto a discutir: la importancia geopolítica de Bielorrusia. Al igual que el resto de las repúblicas exsoviéticas en Europa del Este, Bielorrusia funge como un muro de neutralidad entre Rusia y su rival militar: la OTAN. Después del colapso de la URSS, Rusia ha ido perdiendo terreno en su otrora esfera de influencia frente a la Alianza Atlántica; primero, con la expansión hacia el este de la UE, que anexó a las tres exrepúblicas del Báltico y, por ende, también se adhirieron a la OTAN.

Los siguientes por cercanía geográfica son Moldavia, Ucrania y Bielorrusia. Dos de ellos (Moldavia y Ucrania) cuentan con conflictos separatistas que

vulneran su integridad territorial y su estabilidad interna, por lo que podrían considerarse zonas en disputa que han alcanzado un punto muerto. La “exitosa” estrategia de cambio de régimen funcionó en Ucrania, pero dejó al país con un conflicto separatista congelado; Moldavia, por su parte, si bien ha buscado un acercamiento con Bruselas con la intención de formar parte de la UE, se mantiene en lista de espera en tanto el conflicto separatista de Transnistria no se resuelva. Así, solamente resta Bielorrusia en la lista de posibles países fronterizos desde los cuales acosar geopolíticamente a Rusia.

De acuerdo con lo anterior, Moscú no puede darse el lujo de perder este enclave. Por ello, no es de sorprender el férreo apoyo que Putin otorga a Lukashenko, a pesar del oprobio y el rechazo internacionales, que se expresan de manera generalizada desde Occidente.

Este rechazo nos lleva al tercer punto: las sanciones a Bielorrusia. La UE y EE. UU. desestiman el resultado de las elecciones presidenciales de 2020 por considerarlas fraudulentas, y tampoco reconocen a Lukashenko como el legítimo presidente del país. La postura se mantiene implacable: el régimen de sanciones se aplica ahora en Bielorrusia a un total de 88 personas y 7 entidades. Entre ellas, figuran el presidente bielorruso, Aleksander Lukashenko, y su hijo y asesor en materia de seguridad nacional, Viktor Lukashenko, así como otros personajes clave del poder político y de la administración del Estado, miembros de alto nivel del sistema judicial y varios agentes económicos destacados^[12]. Por lo tanto, Bielorrusia se ha vuelto *de facto* un Estado acéfalo para Occidente quien no reconocerá a Lukashenko hasta que las elecciones se repitan.

La siguiente pregunta que es necesario plantear, y que se relaciona con el cuarto punto a analizar, sería: ¿qué opina China de todo esto? El otro gran polo de poder mundial mantiene una posición neutral y ejerce una política mucho más pragmática. Para Pekín, Bielorrusia representa una puerta de entrada a Europa desde el este que, por los motivos arriba mencionados, no le pueden ofrecer ni Ucrania ni Moldavia. Para su proyecto Franja Económica Ruta de la Seda (FERS), Bielorrusia es su socio clave en Europa del Este. Es por ello por lo que China necesita un país territorialmente íntegro y política y socialmente estable para hacer negocios. La inversión más grande del proyecto FERS en la región es el Great Stone Industrial Park, que también es el proyecto económico de inversión extranjera más importante de China (Tzili-Apango y Palacios-Cabrera, 2021). En este orden de ideas, y tomando en cuenta la importancia geoeconómica relativa de Bielorrusia, tanto Lukashenko como su homólogo

chino, Xi Jinping, buscan mantener la relación bilateral en el mejor estado posible.

Por último, llegamos a la cuestión de Bielorrusia misma. Al ser un Estado que ha existido y se ha desarrollado de la mano de su presidente desde prácticamente su nacimiento como nación independiente, su caso revierte la fórmula de que el gobierno está para perpetuar y proteger al aparato del Estado, que, a su vez, está para garantizar la existencia y el desarrollo del pueblo-nación. En Bielorrusia, pues, sucede exactamente lo contrario: el gobierno utiliza el aparato del Estado para controlar al pueblo y, mediante elecciones turbias, garantizar su perpetuidad.

En este sentido, Lukashenko buscará proteger su posición como jefe de Estado por medio de alianzas que le protejan de la hostilidad de Occidente y de una posible estrategia de cambio de régimen, tan común en el espacio exsoviético. Así, en el esquema general que en la actualidad define la política mundial en la que los polos de poder no occidentales –Rusia y China, sobre todo– sostienen un enfrentamiento a todas luces vigente con EE. UU., la UE y sus aliados, Bielorrusia tomará parte por los primeros.

Por un lado, Minsk obtendrá de Rusia la protección militar y el respaldo a su seguridad internacional, además de las subvenciones económicas que tanto necesita para mantener estable su propio mercado interno y a su población tranquila; por el otro, buscará seguir expandiendo sus lazos económicos y comerciales con China a través de su inserción en proyectos de integración económica como la FERS, para poder generar un contrapeso económico que se traduzca en mayor libertad política, con el fin de obtener cierto margen de maniobra frente a Moscú.

CONSIDERACIONES FINALES

Entender a Bielorrusia sin Lukashenko –y viceversa– es una tarea que raya en lo imposible. Ambos han existido, desde la caída de la URSS, en una especie de relación simbiótica de la que no pueden separarse. La Bielorrusia independiente ha sido moldeada por su presidente, quien ha perpetuado un gobierno autocrático mediante el férreo control político, económico y de la vida social de su país; a la par, Lukashenko ve en su permanencia en el poder el objetivo último de sus acciones políticas y personales.

Como todo Estado-nación joven, Bielorrusia no ha consolidado su autonomía, y arrastra severas secuelas de su pasado soviético que no le han

permitido alcanzar un desarrollo económico pleno ni una independencia política amplia. Rusia sigue siendo un vecino fundamental y, hasta cierto grado, imprescindible para la existencia del Estado-nación bielorruso. Su importancia geopolítica relativa radica en su capacidad para mantener a raya a la OTAN, por lo que Moscú está dispuesta a seguir cargando con la responsabilidad que implica apuntalar al régimen autoritario de Lukashenko mediante apoyo económico y respaldo político. Resulta imposible no resaltar el hecho de que en su “operación militar especial en Ucrania”, las tropas que asaltaron el norte ucraniano y las armas que se desplegaron para bombardear Kiev estaban estacionadas en territorio bielorruso.

Asimismo, para Occidente, Bielorrusia es una autocracia incómoda que atenta contra los valores occidentales de democracia, libre mercado e imperio de los derechos humanos. Más allá del discurso, es un país que podría representar un punto estratégico desde el cual desestabilizar a Rusia en sus fronteras mismas.

En el corto y mediano plazo, no existen señales claras de una transición del poder político en Minsk. La disidencia se encuentra fragmentada, los opositores en el exilio y la sociedad civil contenida por el aparato de seguridad y los fríos inviernos. Lukashenko seguirá jugando su carta geopolítica con Rusia y la geoeconómica con China para poder hacer frente a las sanciones occidentales. A largo plazo, no sería extraño que, si no se logra una transición política con la muerte o dimisión por vejez de Lukashenko, se intensifique más la dependencia con Rusia al punto de que el Estado de la Unión signifique, al menos *de facto*, la anexión rusa de su pequeño Estado vecino.

REFERENCIAS

CONSEJO EUROPEO / CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2021). *Medidas restrictivas de la UE contra Bielorrusia*. <http://lnnk.in/bXgc>

CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF BELARUS (1994). [With alterations and amendments adopted at the republican referendums of November 24, 1996, and of October 17, 2004].

EFE (2021). *Moscú y Minsk exhiben músculo militar a las puertas de la OTAN*. Agencia EFE. <https://www.efe.com/efe/espana/mundo/moscu-y-minsk-exhiben-musculo-militar-a-las-puertas-de-la-otan/10001-4626861>

KURILEV, K. (2021, 29 сентября [septiembre]). На постсоветском пространстве сформировалось четыре группы стран со своими стратегическими интересами - Расклад Константина Курылева [*En el*

- espacio postsoviético se formaron cuatro grupos de países con sus intereses estratégicos*]. *Vzglyad.az*. <https://vzglyad.az/news/200228>
- OEC [The Observatory of Economic Complexity] (2021). *Bielorrusia*. <https://oec.world/es/profile/country/blr>
- OFICINA DE INFORMACIÓN DIPLOMÁTICA (2018, octubre). *Bielorrusia. República de Bielorrusia*. Gobierno de España-Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. http://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/bielorrusia_ficha%20pais.pdf
- TZILI-APANGO, E. y Palacios-Cabrera, E. (2021). La importancia de los países de la Unión Económica Euroasiática (UEE) en el marco de la relación Rusia China. En A. Oropeza y N. Shkolyar (Coords.). *Asia Central. En el marco de la Unión Económica Euroasiática* (pp. 243-260). UNAM-III.
- VALÈNCIA I MONTES, L. X. (2003). El Tratado de la Unión Rusia-Belarus: ¿tinta sobre papel mojado? *Cuadernos Const. de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, (43/44), 211-231.
- WAY, L. A. (2005). Authoritarian State Building and the Sources of Regime Competitiveness in the Fourth Wave. The Cases of Belarus, Moldova, Russia, and Ukraine. *World Politics*, 57(2), 231-261.
- МИНИСТЕРСТВО ИНОСТРАННЫХ Дел РБ (2021). [Ministerio de Asuntos Exteriores de la República de Bielorrusia (2021)]. https://www.mfa.gov.by/foreign_policy/general_information/
- ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ВНУТРЕННЕЙ И ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ (2005). [Del cumplimiento de las Directivas Básicas de Política Interna y Exterior de la República de Bielorrusia (2005)]. <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H10500060>
- ОФИЦИАЛЬНЫЙ САЙТ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ (2021). [Sitio oficial de la República de Bielorrusia (2021)]. <https://www.belarus.by/ru/>
- ПРЕЗИДЕНТ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ (2021). [Presidente de la República de Bielorrusia (2021)]. <https://president.gov.by/ru>
-

NOTAS

- [1] Nombre original en la sección de Referencias: Официальный сайт Республики

Беларусь (2021). En adelante, se anotará la traducción al español. [Nota de la edición].

[2] Nombre original en la sección de Referencias: Президент Республики Беларусь (2021). En adelante, se anotará la traducción al español. [Nota de la edición].

[3] Esto significaría que la cifra se ha mantenido prácticamente intacta.

[4] Nombre original en la sección de Referencias: Министерство Инностранных Дел РБ (2021). [Nota de la edición].

[5] Nombre original en la sección de Referencias: Об утверждении Основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь (2005). [Nota de la edición].

[6] Los años dentro de este y los siguientes paréntesis corresponden al año de fundación de cada iniciativa.

[7] Sigla formada por las iniciales de los países Georgia, Ucrania, Azerbaiyán y Moldavia, los cuales integran dicha organización.

[8] Bielorrusia mantiene una misión diplomática en la OTAN desde 1998. Asimismo, sostiene relaciones políticas y de cooperación con la Unión Europea, en el marco de la Asociación Oriental, que es una rama particular de la Política Europea de Vecindad (PEV) de la UE; en específico, la Asociación Oriental es una dimensión oriental de la PEV. A su vez, mediante la PEV, la UE colabora con sus vecinos meridionales y orientales para lograr la más estrecha asociación política y el mayor grado de integración económica posibles (Consejo Europeo, 2021).

[9] Desde octubre de 2020, la UE ha ido imponiendo, de manera progresiva, medidas restrictivas contra Bielorrusia. Dichas medidas se han adoptado en respuesta al carácter fraudulento de las elecciones presidenciales de agosto de 2020 en Bielorrusia y a la intimidación y represión violenta contra manifestantes pacíficos, miembros de la oposición y periodistas. Para más información, véase *Medidas restrictivas de la UE contra Bielorrusia* (Consejo Europeo / Consejo de la Unión Europea, 2021).

[10] Para el caso de Ucrania, Rusia terminó anexándose la península de Crimea, y las repúblicas de Donetsk y Lugansk mantuvieron un conflicto con el gobierno central, el cual las consideraba provincias separatistas. Los acuerdos de Minsk II de 2015 (precisamente negociados en Bielorrusia entre Rusia, Ucrania, Francia y Alemania) nunca se implementaron, lo que coadyuvó a que el conflicto continuara evolucionando hasta su etapa actual: una guerra abierta entre Rusia y Ucrania.

[11] Así lo demuestran los ejercicios ZAPAD-2021. El término ruso *zapad* significa occidente, y estos ejercicios fueron maniobras militares conjuntas entre Rusia y Bielorrusia, donde se desplegaron más de 200 mil efectivos, lo cual fue seguido de cerca por la Alianza Atlántica (EFE, 2021).

[12] Para más información, véase Consejo Europeo / Consejo de la Unión Europea (2021).

PARTE II

CÁUCASO: ARMENIA, AZERBAIYÁN Y GEORGIA

EDUARDO PALACIOS CABRERA

Históricamente, la región del Cáucaso se ha distinguido por ser un punto de gran importancia geopolítica. Lugar de convergencia de imperios y culturas, esta pequeña franja de tierra rodeada por mares ha cumplido la misión de ser puente entre Asia y Europa, por la cual han transitado pueblos, mercancías, ideas y proyectos humanos a lo largo de los siglos.

En la actualidad, el Cáucaso mantiene su estatus geopolítico, y donde antes transitaban caravanas de hombres y bestias para llevar las riquezas de Oriente por la Ruta de la Seda hacia Occidente, hoy lo hacen gasoductos que transportan el vital recurso energético a Europa desde los yacimientos euroasiáticos. Nuevos y antiguos conflictos aumentan la ebullición de amenazas a la seguridad internacional, al tiempo que otras nunca antes vistas en la región –como el terrorismo internacional– hacen presa de los sectores más vulnerables de las poblaciones que habitan en ella.

Bajo cierto control y estabilidad hasta la caída de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, esta región se mantuvo ajena a grandes conflictos, segura dentro de la esfera de influencia soviética. Es con el cisma de la Unión Soviética, y el vacío de poder generado a la postre, que las tensiones de carácter nacionalista, el terrorismo de reivindicación islámica y los conflictos entre naciones resurgieron de una latencia real que, antes dormida, despertaba ahora entre el caos económico, político y social que provocó la súbita caída del régimen soviético.

Esta zona geográfica está compuesta de tres países pequeños, desde el punto de vista territorial, pero inmensamente ricos en historia, cultura y tradiciones. Ellos son Armenia, Azerbaiyán y Georgia. Si bien la región más septentrional del Cáucaso es parte de Rusia, en este capítulo se atienden exclusivamente a los

Estados-nación que surgieron como países independientes en 1991, y que se encuentran al sur de la cordillera del Cáucaso, en la subregión transcaucásica.

Estos tres países se caracterizan por estar constreñidos en términos económicos, debido tanto a su estrechez geográfica como a sus incipientes mercados internos que, al ser extirpados de manera violenta de la cadena productiva del enorme mercado soviético, han batallado por integrarse a la gran cadena de producción mundial capitalista. Azerbaiyán sería el que lo ha logrado con mayor éxito, gracias, sobre todo, a sus riquezas en recursos energéticos, los cuales son explotados con voracidad por Bakú (su capital y sede del gobierno). Georgia y Armenia no tienen tanta suerte, y sus economías agrícolas no han logrado producir el valor agregado que se requiere para elevar la calidad de vida de sus poblaciones.

Treinta años de vida independiente no han sido suficientes para hacer frente a los grandes retos de la economía mundial, como tampoco para resolver problemas que se van volviendo añejos. Dos son los grandes conflictos internacionales que destacan en la región: el primero es la cuestión del Nagorno Karabaj, un enclave territorial entre Armenia y Azerbaiyán cuya disputa estalló en un conflicto armado en 1991, el cual ha tenido varios episodios de tensión y un nuevo enfrentamiento apenas en 2020, manteniéndose irresoluto a la fecha de la publicación de este trabajo; el segundo, una disputa territorial entre Rusia y Georgia por Osetia del Sur, la cual también originó una guerra que terminó con el ejército ruso ocupando la capital georgiana Tiflis en 2008.

ARMENIA EN EL TABLERO REGIONAL E INTERNACIONAL

MÓNICA APANGO PARTIDA
TANIA YADIRA DURÁN GONZÁLEZ

INTRODUCCIÓN

La existencia de Armenia está rodeada de intereses geopolíticos y económicos en Eurasia sin que esta nación pueda hacer valer en peso su interés nacional. Sus limitantes se extienden en todos los dominios y su soberanía está comprometida al tener un enclave étnico (Nagorno Karabaj) en disputa territorial con Azerbaiyán. Esta condición mantiene a la zona como un foco de crisis político-militar de larga duración, lo cual también restringe su desarrollo económico.

Dadas las restricciones geográficas, la historia, la cultura y el nuevo devenir de los tiempos, nos preguntamos: ¿es Armenia un actor estratégico en su región? Y, de acuerdo con sus características, ¿qué tipo de política exterior practica en el plano internacional? En este capítulo abordaremos los que consideramos son sus grandes acontecimientos históricos, con particular énfasis en la proyección geopolítica que la zona ha tenido y en las relaciones con sus vecinos.

BREVE CONTEXTO HISTÓRICO-SOCIAL

Armenia se encuentra en el centro del Cáucaso meridional, limita al norte con Georgia, al sur con Irán, al oeste con Turquía y al este con Azerbaiyán, no cuenta con salida marítima a pesar de estar tan cerca del mar Caspio y del mar Negro[1]. Son estas limitantes geográficas las que condicionan su desarrollo económico y a la vez activan el conflicto con Azerbaiyán y Turquía (mapa 1).

La región del Cáucaso se encuentra entre montes, Armenia está rodeada de montañas donde el punto más alto está en el monte Aragats, un volcán inactivo con una altura de 4 090 m. La ubicación geográfica de Armenia es estratégica al ser un nexo o paso entre Europa y Asia[2].

El tamaño de su territorio es de 29 740 km² y cuenta con 2.959 millones de habitantes, de los cuales 98% son armenios y el 2% restante lo conforman varias minorías: rusos, yezidis, kurdos, asirios, griegos, ucranianos, judíos, entre otros (The Government of the Republic of Armenia, 2020). De los países del Cáucaso^[3], Armenia es el más pequeño, no solo en extensión territorial, sino también en la dimensión de su población, factores que vuelven vulnerable al Estado armenio en relación con sus vecinos. Sin embargo, a diferencia de ellos, Armenia se ha caracterizado por su cohesión social, resultado de su homogeneidad étnica y la preservación de su identidad nacional.

A pesar de ser el centro de la zona, Armenia no puede reclamar para sí este valor geográfico; esta tensión pone de relieve lo que en 1904 Halford J. Mackinder (2004) reflexionó como la teoría del *heartland* o del corazón continental, la cual proponía que quien controlara esta zona de Asia Central, al ser una posición privilegiada entre Asia y Europa, dominaría el sistema internacional. Armenia está aislada y no cuenta siquiera con las capacidades, las relaciones y el empuje para convertirse en un *hinterland* o Estado nexo o de paso. A continuación, se detallan sus momentos fundacionales y sus características, que nos ayudarán a entender un poco más esta condición de la nación armenia.

Mapa 1. República de Armenia



Fuente: https://www.nationsonline.org/oneworld/map/armenia_map.htm

LOS CUATRO MOMENTOS FUNDACIONALES DE ARMENIA

El nacimiento de la nación

La historia de Armenia se remonta siglos antes de Cristo; su nombre original fue Reino de Urartu (Ararat), lo que muestra la riqueza milenaria del pueblo armenio. El hecho histórico que marca la conciencia nacional de este pueblo data del año 301 d.C. cuando Armenia se convierte en la primera nación en adoptar el cristianismo y declararlo religión de Estado. Según la tradición armenia, el alfabeto fue creado por el monje Mesrop (360-440), lo que le permitió traducir los textos litúrgicos del griego y sirio a la propia lengua nacional. El Concilio de Calcedonia, celebrado en el año 451, significó el primer desacuerdo entre los obispos cristianos de Oriente y los cristianos de Occidente, debido a diferencias teológicas sobre la naturaleza humana y divina de Jesucristo. En consecuencia, la Iglesia armenia se separó de la Iglesia católica occidental, originándose así la Iglesia apostólica armenia, que se rige de forma independiente por medio del catholicós, que es la cabeza de la Iglesia de

Armenia. Se define como apostólica porque su origen se remonta a los apóstoles Bartolomé y Tadeo (Oficina de Prensa de la Santa Sede, 2016). La Iglesia apostólica armenia forma parte de las Iglesias ortodoxas orientales (The Armenian Church, n.d.).

De esta forma, la religión cristiana adquiere un significado preponderante en la historia, la cultura y la tradición del pueblo armenio, la participación de la Iglesia apostólica armenia es clave en la preservación de la identidad nacional. La Constitución de la República de Armenia, en su artículo 18.º menciona: “La República de Armenia reconocerá la misión exclusiva de la Santa Iglesia Apostólica Armenia, como iglesia nacional, en la vida espiritual del pueblo armenio, en el desarrollo de su cultura nacional y la preservación de su identidad nacional”. (National Assembly of the Republic of Armenia, 2015b). Del total de la población armenia, 94% es cristiano ortodoxo, 4% es católico o evangelista y 1.3% es yezidi.

El preludeo a las dos guerras y la historia del genocidio

Además de la religión cristiana, existe otro hecho histórico que ha marcado la conciencia nacional del pueblo armenio y, por ende, su relación con Turquía: el genocidio perpetrado por los Jóvenes Turcos entre 1915 y 1923. Este bloque de jóvenes no solo abanderaba ideas liberales para la construcción de un nuevo Estado turco, sino que también estaba sujeto a las ideologías nacionalistas de la época, como el “otomanismo”, el “turquismo” y, después, el “panturanismo”, llegando a considerar la existencia de otros pueblos y personas asentados en su territorio como inferiores^[4]. Estas concepciones desembocaron en la aplicación por parte del gobierno turco de políticas cuyo fin era “someter o desaparecer las demás nacionalidades” (Ohanian, 1994, p. 45)^[5].

El genocidio armenio se desarrolló en el contexto de la Primera Guerra Mundial (1914-1918), lo que ha servido de justificación por parte del gobierno de Turquía para no reconocerlo y afirmar que las muertes fueron consecuencias fatales de la Gran Guerra.

Sin embargo, las políticas implementadas por el gobierno turco tuvieron el objetivo de desplazar y ejecutar a los armenios. El 15 de abril de 1915 se aprobó la Ley de Traslado y Reasentamiento, a partir de la cual comenzaron las deportaciones contra la población armenia. El 24 de abril del mismo año, la policía turca arrestó a algunos intelectuales armenios en Constantinopla, la capital del Imperio otomano (la actual Estambul, capital de Turquía). Se estima

que el número de armenios deportados fue de 250, y ascendió a 800 (Ohanian, 1994, p. 53). Esta fecha fue el preludio de las ejecuciones y deportaciones que llevaron a cabo las autoridades turcas contra la población armenia, es por ello por lo que el 24 de abril los armenios en todo el mundo conmemoran a las víctimas del genocidio en territorio otomano.

Armenia busca que Turquía, como heredera del Imperio otomano, reconozca el genocidio con el objetivo de indemnizar a los familiares de las víctimas y recuperar el territorio que históricamente ha pertenecido a los armenios.

En el siguiente mapa se puede observar el territorio ocupado por los armenios dentro del Imperio otomano en el año 1915. Se estima que antes de la Primera Guerra Mundial la población armenia ascendía a dos millones, aproximadamente.

Mapa 2. *El genocidio armenio en territorio otomano*



Fuente: Rengel (2015).

Se estima que la cantidad de armenios exterminados en territorio otomano fue de un millón y medio. A partir de este dramático hecho, un gran número de armenios emigraron a otros Estados, conformándose así la diáspora armenia. Este grupo de armenios asentados en diferentes partes del mundo[6] ha desempeñado un papel destacado en la configuración política interna de la República de Armenia, además de la contribución económica a su nación.

El periodo soviético

El 29 de noviembre de 1920 Armenia fue invadida por los rusos-bolcheviques, quienes la declararon como república socialista soviética. Los soviéticos, inspirados por el Imperio ruso, formaron en 1922 la República Federal Socialista Soviética de Transcaucasia, que incluía los territorios de Armenia, Georgia y Azerbaiyán; la existencia de esta fue efímera debido a su disolución en 1936, y desde entonces Armenia pasó a ser la República Socialista Soviética de Armenia.

Durante la época soviética, la diáspora armenia conservó sus tradiciones, su historia y su cultura, lo cual apoyó la conservación de la identidad nacional del pueblo armenio. A finales de la década de los ochenta, una vez que el sistema soviético se fue debilitando, la influencia de la diáspora se percibió en el respaldo de movimientos a favor de la independencia de Armenia y en la demanda del territorio de Nagorno Karabaj, que había sido entregado a Azerbaiyán por decisión de Iósif Stalin en el periodo soviético. El movimiento se organizó en el Comité Karabaj, que más tarde se convertiría en el Movimiento Nacional de Armenia, liderado por Levan Ter-Petrosian (Priego, 2005).

El fin de la Guerra Fría: la independencia

En octubre de 1990, Ter-Petrosian se convirtió en el presidente del Parlamento, lo que le permitió emprender el proceso de declaración de independencia del pueblo armenio, un objetivo que se había planteado desde joven. En 1991 se llevó a cabo un referéndum sobre la independencia de Armenia en el que 75% de los armenios optó por el sí. El 21 de septiembre del mismo año, el órgano legislativo declaró la independencia del país. Un mes después, Ter-Petrosian fue elegido presidente de Armenia (1991-1996) con 83% de los votos[Z]. De esta forma, se conformó oficialmente la República de Armenia, con su capital Ereván, adoptando un régimen democrático, así como una constitución y un sistema político propios.

SISTEMA DE GOBIERNO: APUNTES POLÍTICO-ECONÓMICOS

La Constitución de la República de Armenia fue aprobada por un referéndum el 5 de julio de 1995; en su artículo 1.º establece que Armenia es un “Estado soberano y democrático, basado en la justicia social y el estado de derecho”

(National Assembly of the Republic of Armenia, 2015a). Se definió un sistema político semipresidencial que posteriormente mutó a un sistema parlamentario, debido a una reforma política implementada en 2015, en la cual se amplió el periodo presidencial de cinco a siete años sin posibilidad de reelección.

La organización política del Estado armenio se caracteriza por ser unitario, con un régimen democrático y un sistema de gobierno parlamentario, en el que el poder ejecutivo es compartido por el presidente, en calidad de jefe de Estado, y por el primer ministro, como jefe de Gobierno. La función del presidente es ser imparcial y guiarse por intereses exclusivamente nacionales y estatales, además de las facultades que dicta la Constitución; el presidente es elegido por la Asamblea Nacional. A diferencia del ejecutivo, las facultades del Gobierno son mayores, ya que este último se define como “el órgano supremo del Poder Ejecutivo” y su función es ejecutar la política interna y externa del Estado. El Gobierno se constituye por el primer ministro, los vice primeros ministros y los ministros; el primer ministro es elegido por mayoría parlamentaria y designado por el primer mandatario. La duración en el cargo es de cinco años. El poder legislativo es unicameral y lo ejerce la Asamblea Nacional, que está compuesta por 101 diputados y sus funciones son supervisar al poder ejecutivo, aprobar el presupuesto, entre otras que se establecen en la Constitución. Los diputados son elegidos por medio de un sistema proporcional para un periodo de cinco años.

En el aspecto económico, Armenia se encuentra en gran desventaja en comparación con sus vecinos, pues, como se mencionó anteriormente, carece de una salida al mar y eso limita su capacidad comercial, aunado al bloqueo impuesto por Turquía y Azerbaiyán desde 1991, debido al conflicto en la zona de Nagorno Karabaj. De esta forma, sus únicas fronteras abiertas para exportar sus productos son a través de Irán y Georgia.

A raíz de la desintegración de la Unión Soviética, Armenia se convirtió en un país principalmente agrícola y dependiente de Rusia. En 2017, la agricultura representó 16.7% de su producto interno bruto (PIB), la industria, 28.2% y el sector servicios, 54.8%; los productos que destacan en el primer rubro son las uvas, el albaricoque y las hortalizas mientras que el segundo abarca el sector minero, el procesamiento de diamantes, la producción de brandy, zapatos, tela de seda, entre otros (The World Factbook, 2017).

Según un informe de la Oficina Económica y Comercial de España en Moscú (2019), la agricultura, la ganadería y la piscicultura son importantes para el desarrollo de Armenia, así como para la exportación de sus productos; en el país se produce 95% de la leche y 55% de la carne, y se exportan al año de 180

mil a 200 mil cabezas de ganado ovino. En cuanto a la cría de animales, destaca la porcicultura, y de los productos pesqueros se exporta 20%, sobre todo trucha, pescado demandado principalmente por Rusia (p. 5).

El informe referido añade que del sector industrial, el ingreso más importante proviene de la minería y la industria química, ya que Armenia cuenta con reservas de cobre, molibdeno, bauxita, zinc, plomo, hierro, oro y mercurio. Los productos que más exporta son diamantes tallados^[8], cobre en bruto, metales, entre otros. Sus principales socios comerciales son Rusia y China. El país no cuenta con reservas de gas y petróleo, lo que significa que 90% de estos insumos proviene de Rusia, aunque a partir de 2006 comenzó a importar gas natural de su vecino del sur: Irán.

Además, el informe económico menciona que Armenia cuenta con registros de propiedad intelectual por diseño de semiconductores (Oficina Económica y Comercial de España en Moscú, 2019, p. 9), lo que la mantiene en ventaja comparativa en el área de tecnologías de la información. Los desarrollos tecnológicos más sobresalientes son en *software*, electrónica y producción de semiconductores. En los primeros nueve meses de 2018, las exportaciones en tecnologías de la información crecieron 24% debido a la cualificación de los armenios en la informática y el bajo costo que representa producir en el país.

El principal socio comercial de Armenia en 2018 fue Rusia, con 23.2% de su valor comercial; los siguientes tres países fueron: Suiza, con 17.8%, Bulgaria, con 7.5% y Alemania, con 6.8%. A pesar de las condiciones externas que vulneran el desarrollo económico del país, se puede afirmar que de 2008 a 2018 tuvo un crecimiento aproximado del PIB de 6.6% (OEC, 2018).

El estado armenio ha mejorado sus condiciones sociales desde 2001 hasta 2019. Por ejemplo, en 2001, 14.4% de la población armenia vivía con 1.90 dólares estadounidenses al día, proporción que se redujo a 1.1% en 2019, lo que representó una disminución de la pobreza en ese periodo (Banco Mundial, 2020).

Después de 29 años de vida independiente, son muchos los retos que le quedan por delante a la nación, siendo los más importantes: lograr un desarrollo económico con bases estructurales fuertes y políticas sustentables. Como hemos visto, a pesar de los avances, un poco más del tercio de la población armenia se encuentra debajo del umbral de pobreza; el fenómeno migratorio sigue siendo de gran escala al representar también un valor aproximado de un tercio de población armenia viviendo fuera del país^[9] y, por consiguiente, una diáspora considerable en el mundo. Su economía aún no

recupera los índices productivos que tenía cuando estaba unida al bloque soviético; el centro de la nación se encuentra desarrollado, no obstante, es muy pequeño y está acotado a la capital de Ereván, mientras que su periferia está subdesarrollada. La cultura armenia todavía no ha consolidado una narrativa moderna que supere las cuestiones históricas del genocidio; es necesario que se adopten valores y nichos novedosos que puedan trascender y potencializar las capacidades del Estado. Estos son los factores geopolíticos que hacen complejo el ejercicio de una política exterior.

ASPECTOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR ARMENIA

Una vez que Armenia obtuvo su independencia el 21 de septiembre de 1991, comenzó a formar parte de organismos internacionales. En 1992 llegó a ser miembro de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y del Fondo Monetario Internacional (FMI); se adhirió a la Organización de Cooperación Económica del Mar Negro (BSEC, por sus siglas en inglés) y al Banco Mundial (BM). En 2003 se incorporó a la Organización Mundial del Comercio (OMC). En 2014 se adhirió a la Unión Económica Euroasiática (UEE); y finalmente en 2017 la República de Armenia logró un acuerdo de asociación con la Unión Europea (UE).

La política exterior de Armenia se puede entender con dos principales objetivos que se fundamentan en los intereses nacionales, y, por ende, buscan que la comunidad internacional comprenda cuál es la posición del país. El primero de ellos consiste en buscar una solución pacífica al conflicto de Nagorno Karabaj basada en la autodeterminación del pueblo de Artsaj. La propuesta de Armenia para conseguirlo es que se reconozca el derecho a la libre determinación del pueblo de Nagorno Karabaj y que se garantice su seguridad internacionalmente.

El segundo objetivo se refiere al reconocimiento internacional del genocidio armenio por parte del Imperio otomano. En tanto, debido a su cercanía y alianza con Rusia, Armenia firmó el contrato de adhesión a la UEE en 2014, el cual entró en vigor en 2015. Este bloque fue creado por Rusia, Bielorrusia y Kazajistán con el propósito de que operara como bisagra entre la UE y China, y, a su vez, como protector de los intereses de seguridad rusos.

En el ámbito regional, Armenia está vinculada a la organización BSEC, conformada además por Albania, Azerbaiyán, Bulgaria, Georgia, Grecia,

Moldavia, Rumania, Rusia, Turquía, Ucrania y Serbia. Este organismo tiene como objetivos desarrollar y estimular la cooperación económica entre los países que bordean el mar Negro, y el medio para llevarlos a cabo es el Black Sea Trade and Development Bank, institución financiera de la que también forma parte. Asimismo, bajo el rubro de la diplomacia deportiva, se celebran los Juegos del Mar Negro, en los cuales participan Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bulgaria, Georgia, Grecia, Moldavia, Rumania, Rusia, Serbia, Turquía y Ucrania.

EL TABLERO REGIONAL

Tal como lo hemos detallado, Armenia se encuentra en el centro del *heartland* continental, sin que esto se traduzca como una ventaja para los armenios, quienes, por el contrario, subsisten en un foco de conflicto de larga duración. Los conflictos, que según la clasificación de Rafael Calduch (1993) se dirimen en esta zona, han tenido como causantes en el transcurso del tiempo: la delimitación del territorio, el expansionismo imperial y la unificación nacional combinada con el sentimiento de pertenencia y honor nacional. En todos los conflictos ha sido una potencia sola, o en combinación con sus aliados, la que se ha declarado victoriosa e impuesto el orden regional operante en la demarcación, sin que esto beneficie necesariamente al interés nacional armenio.

Las potencias regionales que han competido por tener influencia y presencia en este territorio son Rusia y Turquía, apoyadas por sus aliados Irán y Azerbaiyán, respectivamente. El interés de Rusia por Armenia reside en que esta es un corredor y bisagra donde se puede detener la influencia de China y Estados Unidos de América (EE. UU.), además de que representa el pasado y la añoranza soviética por la zona. Por su parte, Turquía atesora la influencia en la región en tanto que le rememora su pasado imperial y le significa un punto geoestratégico de control, alianzas y apoyo de Occidente para sortear todos los conflictos o cruces que se generan en el área. Y a los EE. UU. le es bastante conveniente que Turquía controle el territorio, ya que con ello bloquea la influencia rusa en el perímetro.

Asimismo, la zona de los mares es muy rica en reservas energéticas renovables y no renovables, por lo que en ella también se juega una geopolítica de la energía. Turquía, al ser nexo de las naciones exportadoras hacia la UE, necesita una salida hacia el mar Caspio, mientras que Azerbaiyán, uno de los principales exportadores de petróleo de la zona a la UE, también requiere del cruce para

desembocar por el mar Negro. Armenia abastece su demanda de energéticos gracias a Rusia e Irán: de Rusia recibe la mayoría del combustible líquido que utiliza y de Irán importa la mayor parte del gas que consume.

Tanto Rusia como Turquía han competido históricamente por avanzar, situarse y colocar un equilibrio que sirva a sus intereses en este frente. Rusia juega el papel mediador con una influencia dividida (Koutoudjian, 1998), sin embargo, Armenia mantiene una condición de vulnerabilidad y sensibilidad ante cualquier movimiento y decisión estratégica rusa. Por su parte, Turquía ha abierto canales de vinculación y cooperación con Occidente, sin que el actuar de esta satisfaga por completo los cánones liberales de este bloque. Por ejemplo, Turquía ha pedido su ingreso a la UE, pero hasta el momento no le ha sido concedido; esta negativa reside en la exigencia a Ankara de que respete los derechos humanos y reconozca el genocidio armenio. Contrario a lo esperado, tanto Turquía como Azerbaiyán mantienen un bloqueo contra Armenia, lo que perjudica aún más el desarrollo económico de esta nación.

EL CONFLICTO NAGORNO KARABAJ

Parte de la estrategia asfixiante que mantienen Turquía y Azerbaiyán con el bloqueo a Armenia está inscrita en la disputa que sostienen las últimas dos naciones por Nagorno Karabaj; la situación territorial, étnica y nacional del conflicto entre ambos Estados es compleja (mapa 3). Sin embargo, es pertinente comprender el origen histórico del conflicto.

Nagorno Karabaj o Alto Karabaj es un enclave montañoso que perteneció al Reino de Armenia siglos atrás. A pesar de su disolución en el siglo V, dicha zona ha permanecido poblada por una mayoría armenia hasta nuestros días. Para los armenios, el territorio de Nagorno Karabaj corresponde a la décima provincia del antiguo Reino de Armenia, denominada Artsaj, cuya capital es Stepanakert. Según Graciela Zubelzú (1999), fue durante la época soviética cuando Armenia perdió su independencia en 1920, y el primero de diciembre de ese mismo año, el presidente del Comité Revolucionario gobernante de Azerbaiyán declaró ante la asamblea de los soviets que reconocía los territorios de Karabaj, Zanguezur y Najicheván como parte de Armenia (p. 298). Ante esta afirmación, se hizo la declaración oficial en junio de 1921 con la participación de las repúblicas socialistas de Armenia y Azerbaiyán. No obstante, el documento aceptado por ambas naciones quedó invalidado cuando Iósif Stalin

decidió entregar la zona de Karabaj a Azerbaiyán, en 1923^[10], dotándola de un estatus de autonomía.

Mapa 3. *Conflicto entre Armenia y Azerbaiyán por la recuperación del territorio de Nagorno Karabaj*



Fuente: Instituto Galego de Análise e Documentación Internacional (IGADI, 2014).

Al momento en que Karabaj pasó a depender del gobierno de Azerbaiyán en la época soviética, se dio un periodo de relativa paz, pues las tensiones entre las poblaciones armenia y azerí por diferencias étnicas y religiosas se atenuaron. A finales de la década de los ochenta se comenzó a vislumbrar el debilitamiento del sistema soviético y su posible desaparición, lo que significó incertidumbre para los armenios de Karabaj frente al gobierno azerí, al cual pertenecían *de iure* bajo la estructura soviética.

Ante este panorama, los armenios asentados en Nagorno Karabaj desearon formar parte de Armenia, basados en el argumento de que experimentaban discriminación por su cultura y religión por parte del gobierno azerí. De esta forma, en 1988 el Soviet de la República Autónoma de Nagorno Karabaj pidió que esta fuera anexada a Armenia, con 110 votos a favor de los diputados armenios (Zubelzú, 1999, p. 300). Este hecho se convirtió en el primer paso al conflicto bélico que se desarrollaría una vez que las partes beligerantes se independizaran en 1991, año en que los armenios autoproclamaron la República de Nagorno Karabaj con un gobierno *de facto* e independiente de Azerbaiyán. En 2017, los armenios de Karabaj cambiaron el nombre del territorio a República de Artsaj. Cabe mencionar que la comunidad internacional no ha reconocido a esta república independiente *de facto*.

En los años siguientes del conflicto armado, los armenios obtuvieron la victoria al lograr asentarse en la zona colindante de Nagorno Karabaj, con la finalidad de garantizar un cinturón de seguridad para los armenios de Karabaj y controlar el corredor de Lachín^[11], que conecta Karabaj con Armenia. En 1994 se dio alto al fuego por intermediación de Rusia, pero a partir de ese momento y hasta la fecha, las negociaciones entre Armenia y Azerbaiyán para encontrar una solución pacífica con respecto a Karabaj no han tenido éxito^[12]. Es así como durante todo este tiempo la relación entre Armenia y Azerbaiyán se debate entre las negociaciones inconclusas y la hostilidad entre ambos Estados, lo que ha sido causa de tensiones y enfrentamientos armados.

La última ofensiva comenzó el 27 de septiembre de 2020; tanto Armenia como Azerbaiyán se culpan por haber iniciado el conflicto. Lo cierto es que en esta ocasión Azerbaiyán obtuvo mayor ventaja al recuperar parte del territorio que le pertenece y que había sido ocupado por los armenios desde la década de los noventa.

Tras semanas de contienda, se dio el cese al fuego y el 10 de noviembre de 2020 entró en vigor el acuerdo de paz propuesto por Rusia, en el que destacan la formación de un contingente para el mantenimiento de la paz a lo largo de la línea de contacto en Nagorno Karabaj y del corredor de Lachín; el despliegue de militares rusos en paralelo con la retirada de las fuerzas armadas de Armenia; la obligación de Armenia de entregar territorios a Azerbaiyán –por ejemplo, Kalbajar y la región de Aghdam–, así como la construcción de vías que permitan la comunicación entre Karabaj y Armenia, y Azerbaiyán y Najicheván (mapa 4) (Presidente de Rusia, 2020).

El reciente conflicto de Nagorno Karabaj mostró una gran desventaja militar para los armenios, un serio cuestionamiento y el replanteamiento de las negociaciones futuras. El fortalecimiento militar y económico de Azerbaiyán y el apoyo de Turquía dejan a Armenia en una situación aún más vulnerable en la región del Cáucaso y con un mensaje claro del poderío de las fuerzas armadas. En el mapa 4 se puede apreciar el territorio recuperado por Azerbaiyán, la salida de los militares armenios en territorio azerí y la zona que ocupan los soldados rusos con la finalidad de preservar la paz. Asimismo, en el mapa 5 se pueden observar las carreteras propuestas por Rusia para comunicar a los armenios de Stepanakert con la República de Armenia y otra para los azeríes de Najicheván a Azerbaiyán.

Mapa 4. Acuerdo de paz entre Armenia y Azerbaiyán, 2020



Fuente: Ismailov (2020).

El conflicto de Nagorno Karabaj genera inestabilidad en la región del Cáucaso, por ello, la participación de potencias regionales tanto en la resolución del conflicto como en la intervención bélica es crucial. El acuerdo de paz alcanzado por Rusia es un claro ejemplo de la zona de influencia que aún esta ejerce en las repúblicas exsoviéticas. Como se vio, la relación entre Rusia y Armenia no solo se reduce al intercambio económico, sino también existe un vínculo de protección al ser miembro de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC), sin embargo, dicho acuerdo solo se activa en caso de que el conflicto armado se extienda dentro del territorio de la República de Armenia.

Mapa 5. Conflicto en Nagorno Karabaj



Fuente: De Waal (2021).

CONSIDERACIONES FINALES

Armenia es un actor regional que convive, entre sus limitantes, el conflicto y sus reducidas capacidades, en un sistema internacional cambiante. No obstante, su coherencia con las circunstancias es concordante al eco de los tiempos. Por ejemplo, mantiene activo el conflicto de Nagorno Karabaj tanto por cuestiones de seguridad y fronteras como por la raigambre y la solicitud de reconocimiento de su pueblo, su historia y su cultura, temas que bajo el símbolo de la identidad nacional se han vuelto bisagra de la conformación del futuro de las naciones.

Su situación estructural, los conflictos con los que convive, la tensión en sus fronteras, su condición de Estado de paso de rutas transcontinentales y su localización geográfica entre lindes montañosos y fríos, rodeada de Estados más fuertes, hacen de Armenia un Estado aislado que, a pesar de ser un enclave para Rusia, no es de interés real para las potencias occidentales.

Si bien existen limitantes que Armenia no puede controlar para el establecimiento de un progreso constante y benéfico para su población, lo que sí puede hacer es ampliar su perspectiva y buscar salidas políticas a sus

conflictos, debido a que cuenta con potencial para desarrollar un perfil turístico, comercial, industrial, científico y cultural.

REFERENCIAS

- BANCO MUNDIAL (2020). *Tasa de incidencia de la pobreza, sobre la base de \$1,90 por día (2011 PPA) (% de la población) - Armenia*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.DDAY?locations=AM>
- _____ (2022). *Países y economías*. <https://datos.bancomundial.org/pais>
- CALDUCH, R. (1993). *Dinámica de la Sociedad Internacional*. España: Editorial Ceura.
- CENTRO DE ANÁLISIS DE DATOS MUNDIALES SOBRE LA MIGRACIÓN (2021). *Portal de Datos Mundiales sobre la Migración*. Organización Internacional para las Migraciones. https://migrationdataportal.org/es?i=stock_abs_&t=2020
- IGADI [Instituto Galego de Análise e Documentación Internacional] (2014, 13 de febrero). *Estados de facto en el Cáucaso Meridional. El caso de Nagorno Karabaj (1994-2014)*. <https://www.igadi.gal/web/analiseopinion/estados-de-facto-en-el-caucaso-meridional-el-caso-de-nagorno-karabaj-1994-2014>
- ISMAILOV, F. (2020, 11 de noviembre). *Nagorno Karabaj: cómo Rusia ayudó al acuerdo en el conflicto entre Armenia y Azerbaiyán y asumió “control total” sobre el terreno*. BBC News Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-54903249>
- KOUTOUDJIAN, A. (1998). *Geopolítica de Armenia*. Argentina: Eudeba.
- MACKINDER, H. J. (2004, December 17). The geographical pivot of history (1904). *The Geographical Journal*, 170(4), 298-321. <https://doi.org/10.1111/j.0016-7398.2004.00132.x>
- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE REPUBLIC OF ARMENIA (2018). *Foreign Policy*. <https://www.mfa.am/en/foreign-policy/>
- NATIONAL ASSEMBLY OF THE REPUBLIC OF ARMENIA (2015a). The Constitution of the Republic of Armenia. <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=2425&lang=eng#5>
- _____. (2015b). Amendments to the Constitution of the Republic of Armenia. <http://www.parliament.am/parliament.php?id=constitution&lang=eng>
- OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR DIASPORA AFFAIRS (n.d.). *Armenian Diaspora Communities*. <http://diaspora.gov.am/en/diasporas>

- OFICINA DE PRENSA DE LA SANTA SEDE (2016, 23 de junio). Breve historia de la Iglesia en Armenia. *Bolletino*, (6). <https://press.vatican.va/content/salastampa/es/bollettino/pubblico/2016/06/23/brec.pdf>
- OFICINA ECONÓMICA Y COMERCIAL DE ESPAÑA EN MOSCÚ (2019, abril). *Informe Económico y Comercial Armenia*. Secretaría de Estado de Comercio. <https://fdocumentos.mx/document/informes-de-secretarainforme-econmico-y-molibdeno-bauxita-zinc-plomo-hierro.html?page=1>
- OHANIAN, P. C. (1994). *La Cuestión Armenia y las Relaciones Internacionales* (tomo IV). Argentina: Ediciones Akian.
- PRESIDENTE DE RUSIA (2020, 10 de noviembre). Declaración del presidente de la República de Azerbaiyán, el primer ministro de la República de Armenia y el presidente de la Federación de Rusia. <http://kremlin.ru/events/president/news/page/11>
- PRIEGO, A. (2005). Armenia o el continente aislado. *UNISCI Discussion Papers*, (7), 1-23.
- OEC [The Observatory of Economic Complexity] (2018). *Armenia*. <https://oec.world/en/profile/country/arm?tradeScaleSelector1=tradeScale1>
- RENGEL, C. (2015, 24 de abril). *Se cumplen cien años del genocidio armenio por parte de Turquía*. *Huffpost*. https://www.huffingtonpost.es/2015/04/17/cien-anos-genocidio-armenio_n_7085636.html
- THE ARMENIAN CHURCH (n.d.). *The Spread of Christianity*. <https://www.armenianchurch.org/index.jsp?sid=1&id=54&pid=9>
- THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF ARMENIA (n.d.). *State administration system*. <https://www.gov.am/en/gov-system/>
- _____. (2020). *Demographics*. <https://www.gov.am/en/demographics/>
- THE NATIONS ONLINE PROJECT (n.d.). Map of Armenia. https://www.nationsonline.org/oneworld/map/armenia_map.htm
- THE WORLD FACTBOOK (2017). *Armenia*. Central Intelligence Agency. <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/armenia/#economy>
- DE WAAL, T. (2021, 1 de enero). La paz elusiva en Nagorno-Karabaj. *Política Exterior*, (199). <https://www.politicaexterior.com/articulo/la-paz-elusiva-en-nagorno-karabaj/>
- ZUBELZÚ, G. (1999). Armenia: política doméstica e inserción internacional. *Investigaciones Históricas. Época moderna y contemporánea*, (19), 297-316.
-

NOTAS

[1] Además de las bondades comerciales que podría brindar un puerto o una salida a él, el mar Caspio cuenta con reservas considerables de hidrocarburos, mientras que el mar Negro es un corredor estratégico comercial y militar.

[2] Por esta razón, a lo largo de la historia el pueblo armenio fue constantemente conquistado por otras civilizaciones, como los griegos, los romanos, los árabes, los mongoles, los persas y los otomanos.

[3] Azerbaiyán cuenta con una superficie territorial de 86 600 km² y 10.023 millones de habitantes, mientras que el territorio de Georgia es de 69 700 km² y cuenta con 3.720 millones de habitantes (Banco Mundial, 2022).

[4] El otomanismo consideraba que los demás pueblos asentados en el territorio del Imperio (árabes, griegos, kurdos y judíos) debían reconocerse como otomanos y perder su nacionalidad. Posteriormente, el turquismo buscó la superioridad de la nacionalidad turca. Por último, el otomanismo y el turquismo fueron sustituidos por el panturanismo, que buscó la unión de los pueblos turcos de Asia Central y el Cáucaso.

[5] Pascual C. Ohanian ha fundamentado el genocidio armenio con diversas fuentes oficiales; recuperó un fragmento del *New York Times* –periódico que dio seguimiento al genocidio armenio– de 1915 en el que se publicó un comunicado oficial por parte de los aliados de la Primera Guerra Mundial (Gran Bretaña, Francia y Rusia) que dice:

Desde hace alrededor de un mes, la población turca y kurda de Armenia efectúa matanzas de armenios, en connivencia y a menudo con la ayuda de las autoridades otomanas. Tales matanzas ocurrieron a mediados de abril, n.st., en Erzerum, Dertchum (*sic*), Eghine, Akn, Bitlís, Mush, Sasún, Zeitún y en toda Cilicia; los pobladores de un centenar de aldeas de los alrededores de Van fueron asesinados; en la ciudad misma, el barrio armenio está sitiado por los kurdos. Al mismo tiempo, en Constantinopla, el gobierno maltrata a la inofensiva población armenia. En presencia de estos nuevos crímenes cometidos por Turquía contra la humanidad y la civilización, los gobiernos aliados hacen saber públicamente a la Sublime Puerta, que harán personalmente responsables de dichos crímenes a todos los miembros del gobierno otomano, así como a aquéllos de sus agentes que se encuentran implicados en matanzas similares (*New York Times*, 1915, citado en Ohanian, 1994).

[6] Actualmente, se calcula en siete millones el número de armenios que viven en más de cien países del mundo (Office of the High Commissioner for Diaspora Affairs, n.d.).

[7] Ter-Petrosian fue reelegido presidente en 1996 y dimitió en 1998 por el cambio a una política autoritaria. En 1998 asumió la presidencia Robert Kocharián, quien fue reelegido en 2003; posteriormente, Serzh Sargsián asumió el cargo en 2008 y fue reelegido en 2013; por último, Armen Sarkissian fue elegido en 2018, es el ejecutivo actual en el cargo.

[8] Existen más de 50 empresas de corte de diamante establecidas en el territorio armenio. La mayoría de los diamantes pulidos procede de Israel, Rusia y algunos países europeos, principalmente Bélgica.

[9] Con datos obtenidos en el *Portal de Datos sobre Migración* (Centro de Análisis de Datos Mundiales sobre la Migración, 2021).

[10] Según Hélène Carrère, la decisión de Stalin de entregar Nagorno Karabaj a Azerbaiyán se debió al “deseo de dar satisfacción a la Turquía de Kemal Atatürk” (citado en Zubezú, 1999, p. 298).

[11] El corredor de Lachín se encuentra en el territorio de Azerbaiyán.

[12] A partir del primer conflicto entre Armenia y Azerbaiyán por la recuperación de Nagorno Karabaj, se formó el Grupo de Minsk dentro de la OSCE con el objetivo de negociar una salida pacífica del enfrentamiento entre las partes involucradas. Dicho grupo está conformado por la copresidencia de Rusia, EE. UU. y Francia, sin embargo, de estos tres Estados, Rusia es el que posee mayor interés en la región ya que forma parte de su zona de influencia. Las negociaciones han sido constantes desde la década de los noventa, aunque sin éxito alguno, incluso, el acuerdo de paz alcanzado en el reciente conflicto armado de 2020 fue auspiciado principalmente por Rusia, que buscó la estabilidad de la región al lograr consenso en su propuesta de posicionar en la zona de disputa a soldados rusos por cinco años.

AZERBAIYÁN: INFLUENCIA EN ASCENSO EN CONDICIONES DE TURBULENCIA EN EL CÁUCASO SUR^[1]

MIRMEHDI M. AGHAZADA^[2]

INTRODUCCIÓN

El Cáucaso Sur^[3] representa una región en el mundo extraordinariamente dinámica y llena de tendencias contradictorias, donde convergen importantes vínculos entre productores, proveedores y consumidores de bienes de energía en Eurasia. Al mismo tiempo, carga con el peso de un número de conflictos sin resolver o latentes. Tres Estados se localizan aquí: la República de Armenia, la República de Azerbaiyán y la República de Georgia.

Desde un punto de vista histórico, la región formó parte del Imperio ruso (desde inicios del siglo XIX hasta 1917) y de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS, 1921-1991) (Cornell, 2000). Con el fin de la Guerra Fría en 1991, el Cáucaso Sur se convirtió de súbito en una de las principales zonas, a nivel regional y global, susceptible de recibir influencias externas. Los jóvenes Estados del Cáucaso Sur, tratando de defender su independencia, enfrentaron procesos políticos, militares y, de manera más importante, de integridad territorial en la década de 1990 –los casos de Azerbaiyán y Georgia–. Para las repúblicas sur caucásicas, los inicios de los años noventa fueron marcados por la preservación de su estabilidad interna e independencia, por la presencia de conflictos étnicos, por acuerdos en materia de energía, así como por la cuestión del “Cáucaso único frente a Rusia”^[4], o la guerra intracaucásica aunada a la rivalidad con la parte occidental de Rusia, entre otros factores.

En la primera década de los 2000, dos importantes eventos jugaron un papel sobresaliente en la región: el ataque a las Torres Gemelas en septiembre de 2001 en Estados Unidos de América (EE. UU.) y la guerra ruso-georgiana de 2008. Por su parte, tras los ataques del 11 de septiembre, EE. UU., desplegando una agresiva política exterior, incrementó su autoridad y sus posibilidades de influir en la

región. Las declaraciones de que el Cáucaso Sur se incluía en el ampliamente debatido proyecto del “Gran Medio Oriente”, promovido por ese país, fueron uno de los signos principales de la importancia que Washington otorgó a la región en su búsqueda de la hegemonía mundial. Así, mientras EE. UU. procuraba establecer una nueva dirección para la política mundial, y reforzar su posición en el Cáucaso Sur, otras potencias regionales y no regionales trataron de desarrollar sus relaciones con Armenia, Azerbaiyán y Georgia para impulsar sus propios intereses y prevenir que los estadounidenses y otros rivales consolidaran una presencia fuerte en la región.

De alguna manera, la guerra ruso-georgiana de 2008 revirtió este proceso, el cual había favorecido a EE. UU.: después del choque bélico, la influencia y las capacidades de Moscú en la región se incrementaron y la reputación estadounidense sufrió un declive (Aslanli, 2013). Aunque ese país ha intentado mantener su posición y fortalecer su influencia en el Cáucaso Sur desde 2010, Washington no ha podido restaurar el prestigio que tuvo en la década de 1990 e inicios de los años 2000.

Mientras tanto, Rusia perdió mucha de su influencia en la región en los años noventa después de la desintegración de la Unión Soviética. Sin embargo, posterior al “discurso de Múnich” de Vladimir Putin, en 2007, Moscú gradualmente incrementó su reputación y presencia. En este sentido, Armenia es considerado el país en el cual Rusia mantiene mayor influencia, lo que explica la ubicación de una base militar rusa en este Estado. Además, existen soldados rusos custodiando la frontera armenia con Turquía.

A excepción de los años 2012 y 2013, Azerbaiyán ha sido el país en el que los intereses rusos de política exterior han sido mayormente impugnados. No obstante, este fenómeno ha tomado la forma de un balance de poder en el que se equilibran los intereses de Azerbaiyán con los de Rusia, al tiempo que se compensan los intereses de esta última con los de otras potencias regionales y externas; a saber: Turquía, Irán y EE. UU. Así pues, al entablar relaciones con rivales geopolíticos de Rusia en las esferas cultural, económica, energética, militar y política, Azerbaiyán también considera los intereses de Moscú, en especial en los ámbitos cultural y militar.

Sin duda, Georgia es el país con el que Rusia experimenta mayores problemas para consolidar su influencia en el Cáucaso Sur. Particularmente, durante la presidencia prooccidental de Mikhail Saakashvili, quien llegó al poder georgiano como resultado de la revolución de 2003, las relaciones bilaterales se volvieron muy tensas, desembocando en el conflicto militar de 2008.

A pesar de que Irán considera al Cáucaso Sur como parte histórica de sí mismo, y siendo uno de los países con una influencia relativa en la región, el régimen de Teherán no ha podido consolidar a su país como un actor regional de peso que pueda involucrarse en los asuntos de seguridad sur caucásicos. De hecho, Irán no ha podido siquiera afianzar su influencia sobre Azerbaiyán, cuya población es de mayoría chií. A diferencia de la nación persa, Turquía, integrante de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), sí ha podido incrementar de manera constante su influencia y renombre en la región. En especial, el desarrollo de relaciones integrales con Azerbaiyán y de inversiones económicas con Georgia ha fortalecido la presencia de Ankara en el Cáucaso Sur. La generación de proyectos de energía significativos y el transporte de energéticos vinculados con el Cáucaso Sur a través de territorio turco es uno de los principales factores que explican la posición turca en la región. Entre estos proyectos destaca el oleoducto Bakú-Tiflis-Ceyhan, el gasoducto Transanatolio (TANAP, por sus siglas en inglés), el gasoducto Transadriático (TAP, por sus siglas en inglés), el gasoducto Surcaucásico y el ferrocarril Bakú-Tiflis-Kars.

Cabe destacar que, de manera paralela a los proyectos ya mencionados, permean serios problemas económicos y políticos en el Cáucaso Sur. Es más, el potencial regional comercial, económico y en transporte no ha sido plenamente consolidado debido a los continuos conflictos regionales –algunos incluso “congelados”–. A su vez, estos han sido acompañados por carreras armamentistas y la militarización de los países sur caucásicos. El financiamiento de grandes adquisiciones de armas modernas y equipo militar implica un peso económico importante para los presupuestos de Armenia, Azerbaiyán y Georgia, y no permite mejorar considerablemente la situación socioeconómica de la población en la región.

No es coincidencia que la guerra de 44 días entre Armenia y Azerbaiyán, en 2020, cambió radicalmente la atmósfera regional (Bilgin, 2020). Durante la guerra, se evidenció la incapacidad de Teherán de presionar a Bakú y Ereván. Aunado a ello, el gobierno iraní se preocupó por el estado de guerra de Azerbaiyán debido a que esto podría afectar a la política interna iraní, pues una parte significativa de la población iraní está integrada por étnicos azerbaiyanos. Por otro lado, esta guerra demostró que EE. UU. y los países de la Unión Europea (UE) tampoco tuvieron la capacidad de influir entre las partes combatientes. Como resultado, se puso de manifiesto que los únicos dos países que tuvieron el

peso suficiente para detener la guerra y preservar la estabilidad regional fueron Turquía y Rusia (Aghazada, 2021).

En este contexto, Rusia, país con importantes lazos históricos con Armenia y Azerbaiyán, expuso la incapacidad estadounidense y europea de dirimir el enfrentamiento, demostrando que solo Moscú tenía el suficiente peso para influir en los procesos del Cáucaso Sur. Con la mediación rusa, fue firmada una declaración conjunta de cese al fuego, el 10 de noviembre de 2020, y, bajo los términos de dicha declaración, se desplegaron fuerzas rusas para el mantenimiento de la paz en la región de Karabaj[5].

Mapa 1. Azerbaiyán[6].



Fuente: <https://www.bbc.com/travel/article/20200721-nakhchivan-the-worlds-most-sustainable-nation>

LA REPÚBLICA DE AZERBAIYÁN: CARACTERÍSTICAS GENERALES

La República de Azerbaiyán se localiza en el Cáucaso Sur; mantiene fronteras con Rusia al norte (390 km), con Georgia al noroeste (471 km), con Armenia al oeste (1 007 km), con Turquía al suroeste (15 km), con Irán al sur (765 km) y bordea el mar Caspio al este (825 km). Además, el país tiene fronteras marítimas con Kazajistán, Turkmenistán, Rusia e Irán vía el mar Caspio. El

territorio de Azerbaiyán cubre un área de 86 600 km² (Corte Suprema de Azerbaiyán[Z], s.f.).

Aunque la tradición de estatalidad en el país tiene larga data, la República Democrática de Azerbaiyán –la primera república– se estableció en 1918 y funcionó solo durante dos años (Yaqublu, 2018). Esta república fue el primer Estado democrático y secular en el mundo islámico y el primer Estado musulmán en el que las mujeres tuvieron el derecho de votar (Cornell, 2011). Cabe destacar que el 11 de enero de 1920, en el marco de la Conferencia de París para la Paz, Azerbaiyán fue reconocido como país independiente con un área de 114 000 km² –excluyendo territorios disputados–. Empero, en abril de 1920, Azerbaiyán se vio forzado a integrarse a la Rusia soviética, y no fue hasta 1991 que su independencia fue restaurada con la desaparición de la URSS.

EL SISTEMA ESTATAL

Con la adopción de la Constitución, consistente de 158 artículos, el 12 de noviembre de 1995 se estableció la base legal para la nueva construcción del Estado y sus actividades en la República de Azerbaiyán. De acuerdo con el artículo 7.º constitucional, Azerbaiyán es una república democrática, legal, secular y unitaria (The Constitution of the Republic of Azerbaijan, n.d.). En los referéndums llevados a cabo en 2002, 2009 y 2016, se realizaron varias enmiendas y adiciones a la Constitución. Por el principio de separación de poderes, se establecieron tres ramas del poder estatal, las cuales operan de forma independiente entre sí: el poder legislativo, perteneciente a la Asamblea Nacional de la República de Azerbaiyán (Milli Majlis); el poder ejecutivo, ejercido por el presidente; y el poder judicial, que corresponde a las cortes.

La Milli Majlis es el parlamento unicameral de la República de Azerbaiyán y está conformado por 125 diputados (The Constitution of the Republic of Azerbaijan, art. 82.º, n.d.). Este órgano legislativo se reúne cada cinco años y su composición se determina por medio del sufragio. Cualquier ciudadano de la República de Azerbaiyán ostenta el derecho de participar en las elecciones y ser candidato al Parlamento. Las personas que tengan doble ciudadanía, obligaciones con otros Estados, estén trabajando en los poderes ejecutivo o judicial, estén involucradas en alguna otra actividad lucrativa –excepto actividades científicas, creativas o pedagógicas–, participen en el oficio de alguna religión, se encuentren en condición de incapacidad y que esta haya sido determinada por una corte legal, sean convictas por crímenes serios y estén

cumpliendo sentencias impuestas por juicios judiciales no pueden ser electas como diputados de la Asamblea Nacional (The Constitution of the Republic of Azerbaijan, art. 85.º, n.d.).

La forma del ejercicio del poder estatal en Azerbaiyán corresponde a los parámetros republicanos basados en el método de gobernanza presidencial. Según el artículo 8.º de la Constitución, el presidente de la República de Azerbaiyán representa al Estado dentro del país y en sus relaciones exteriores, personifica la unidad del pueblo azerbaiyano, asegura la continuidad del Estado, garantiza la independencia e integridad territorial de Azerbaiyán, avala la observancia de los tratados internacionales en los que participa la República azerbaiyana y garantiza la independencia del poder judicial. El presidente también es el comandante en jefe supremo de las fuerzas armadas azerbaiyanas y es electo para un periodo de siete años por medio de sufragio universal (The Constitution of the Republic of Azerbaijan, art. 101.º, n.d.). Cualquier ciudadano de la República de Azerbaiyán que haya residido de manera permanente en el territorio –al menos en un periodo mayor de diez años–, que no haya sido condenado por algún crimen, que no tenga obligaciones con otros Estados, con grado académico de estudios universitarios y sin ciudadanía doble puede participar en las elecciones y ser electo como presidente (The Constitution of the Republic of Azerbaijan, art. 100.º, n.d.).

Según el artículo 125.º constitucional, el poder judicial se divide en cortes legales de acuerdo con sus mandatos. El poder judicial deberá ser ejercido por la Corte Constitucional, la Suprema Corte, los tribunales de apelación y las cortes generales y especializadas de la República. El poder judicial deberá ejercerse mediante procedimientos constitucionales, civiles y criminales, además de otros medios prescritos por la ley. Las oficinas del fiscal y de la defensa podrán intervenir en procedimientos criminales. Los jueces deberán ser ciudadanos de la República de Azerbaiyán que tengan el derecho de participar en elecciones, con educación legal universitaria y al menos cinco años de experiencia en trabajo especializado en leyes. Además de actividades judiciales, los jueces no pueden ocupar alguna otra posición o cargo, involucrarse en actividades lucrativas –con la excepción de actividades científicas, creativas o pedagógicas–, ni participar en actividades políticas o unirse a partidos políticos, como tampoco recibir remuneración que no sea su salario o aquella proveniente de fondos para la actividad científica, creativa o pedagógica (The Constitution of the Republic of Azerbaijan, art. 126.º, n.d.). Los jueces son independientes y solo se encuentran subordinados a la Constitución y a las

leyes de la República de Azerbaiyán, y no pueden ser reemplazados durante su periodo en el cargo (The Constitution of the Republic of Azerbaijan, art. 127.º, n.d.).

ESTRUCTURA SOCIOCULTURAL

De acuerdo con el Comité de Estadísticas para el Estado de la República de Azerbaiyán, al inicio de 2021 la población del país fue solo de 10.119 millones de personas: 5.065 millones de mujeres y 5.054 millones de hombres (State Statistical Committee of the Republic Of Azerbaijan, 2021a). Según el censo azerbaiyano de 2009, por etnicidad, la población del país caucásico consiste en 91.6% de azerbaiyanos, 2% de lezguinos, 1.3% de rusos, 1.3% de armenios, 1.3% de talyshíes y 2.5% son parte de pequeños grupos étnicos (Ibrahimov & Aghazada, 2019), los cuales alcanzan 50 diferentes grupos (ávaros, tártaros, ucranianos, judíos, sakhurs, georgianos, kurdos, etcétera).

Alrededor de 96% de la población azerbaiyana profesa el islam, 4% son cristianos, judíos, bahaíes, hare krishnas y representantes de otras religiones. Los chiitas constituyen 65% de la población musulmana en Azerbaiyán (Cohen & Petrova, 2018) y los sunitas, 35%. Las principales denominaciones del cristianismo están presentes en el país, entre las que se encuentran Iglesias ortodoxas, católicas, luteranas, protestantes y albanesas. En general, en el país operan 2 253 mezquitas, 16 iglesias, 7 sinagogas, 23 casas de culto cristianas, 1 templo para los seguidores de Bahá y 1 para los seguidores de Krishna. En la actualidad, 992 organizaciones religiosas están registradas en Azerbaiyán: 955 son islámicas y 37 no islámicas (26 cristianas, 8 judías, 2 bahaí y 1 hare krishna) (Agencia Estatal de Información de Azerbaiyán[8], s.f.).

POTENCIAL ECONÓMICO

Debido a que Azerbaiyán es un país rico en recursos energéticos, desde 1991 las autoridades azerbaiyanas llevaron a cabo una estrategia para el impulso de la industria en este sector. Para transformar a Azerbaiyán en un Estado moderno, fuerte y económicamente estable, se definió una estrategia petrolera que sirviera de base para una transformación radical que al mismo tiempo fungiese como punto de partida para futuras reformas económicas y políticas.

Para este fin, el 20 de septiembre de 1994 se firmó un acuerdo entre trece grandes compañías (State Oil Company of Azerbaijan Republic [SOCAR],

Amoco, BP, Unocal, McDermott International, LUKoil, Statoil, Pennzoil, Ramco, Delta, Exxon Mobil, Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı [TPAO], Itochu Colombia) de ocho países (Azerbaiyán, EE. UU., Reino Unido, Rusia, Turquía, Noruega, Japón, Arabia Saudí), el cual se denominó el “contrato del siglo” debido a su enorme relevancia (Official Website of the President of the Republic of Azerbaijan, n.d.). Posterior a la firma del contrato, Azerbaiyán logró exportar sus recursos petroleros al mercado mundial, con lo cual comenzó un crecimiento económico. De igual manera, se atrajo inversión extranjera para el fomento de sus campos petroleros, la diversificación de rutas críticas para el transporte de petróleo crudo, la gestión efectiva de ingresos por concepto de petróleo y, con ello, el país ingresó a una nueva etapa de desarrollo.

Como continuación de la estrategia petrolera, en 1999 Azerbaiyán firmó un acuerdo con EE. UU., Turquía, Georgia, Kazajistán y Turkmenistán respecto a la construcción del principal oleoducto para la exportación Bakú-Tiflis-Ceyhan, el cual fue inaugurado en 2006. El oleoducto es esencial no solo en términos económicos y técnicos, sino en términos políticos, pues brindó un ímpetu para el establecimiento de relaciones a un nuevo nivel entre Azerbaiyán y otros países del mundo. En otras palabras, fortaleció el desarrollo de la política exterior del país.

En el presente, Azerbaiyán se destaca como un gran productor de crudo y por ser un país estable y seguro para su transporte: los países localizados en la costa este del mar Caspio trasladan sus hidrocarburos a los mercados internacionales a través del territorio azerbaiyano. Aunado a ello, las compañías rusas también prefieren transportar petróleo producido en el sector ruso ubicado en el mar Caspio a los mercados globales vía el oleoducto Bakú-Tiflis-Ceyhan; no obstante, el reciente conflicto armado entre Rusia y Ucrania ha obligado a British Petroleum a cerrar temporalmente el oleoducto Bakú-Tiflis-Supsa (O’Byrne, 2022), lo que podría poner en riesgo al primero.

De manera simultánea a la estrategia petrolera, Azerbaiyán también materializó un proyecto en torno al gas natural: en 2007, el gasoducto Bakú-Tiflis-Erzurum fue comisionado a operarios privados; además, en 2012 firmó un acuerdo con Turquía para la construcción del gasoducto TANAP, que inició operaciones en 2018. Aunado a lo anterior, en 2020 se completó la construcción del gasoducto TAP, a través del cual se transportó el primer lote de gas azerbaiyano por esta vía.

En conjunto con el sector energético, otras prioridades en la economía política de Bakú son las tecnologías de la información y los servicios de

internet, así como la ingeniería mecánica, la industria ligera y la agricultura. Las principales ramas agrícolas son: la producción técnica de cultivos (té, caña de azúcar, viticultura, algodón); la horticultura y el cultivo de semillas; la ganadería industrial de aves y la cría de ganado; el cultivo de hortalizas y la producción de melón; el cultivo de grano y la apicultura (Presidente de la República de Azerbaiyán[9], 2016a).

Por lo tanto, la actual prioridad de la diplomacia económica azerbaiyana es continuar con la exportación de recursos energéticos hacia los mercados mundiales y asegurar el desarrollo del país; esto último, mediante la promoción del sector no petrolero a partir de los fondos recibidos por las ventas de petróleo, gas y otros productos del sector energético.

COMERCIO EXTERIOR

El comercio exterior de Azerbaiyán en 2020 ascendió a 24 471.3 millones de dólares estadounidenses (mdd), incluido el valor de las exportaciones (13 740.6 mdd) y las importaciones (10 730.7 mdd); así, se obtuvo como resultado un superávit comercial por un monto de 3 009.9 mdd. El 84% del volumen del comercio exterior correspondió a operaciones comerciales con Italia, Turquía, Rusia, China, Alemania, Ucrania, EE. UU., India, Francia, Grecia, Georgia, Croacia, Israel, Gran Bretaña, España, Irán, Túnez y Bielorrusia (State Statistical Committee of the Republic of Azerbaijan, 2021b).

De las exportaciones, 30.4% se envió a Italia (principalmente recursos energéticos); 18.9% a Turquía; 5.2% a Rusia; 3.8% a Grecia; 3.4% a Croacia; 3.4% a Georgia; 3.3% a India; 3.2% a Israel; 3.1% a China; 2.6% a Ucrania; 2.4% a España; 2.3% a Túnez; 1.7% a Portugal; 1.7% a Alemania; 1.7% a la República Checa; 1.6% a Suiza y 11.3% a otros países. La estructura de las exportaciones estuvo dominada por el petróleo y el gas; las frutas y hortalizas; los plásticos y sus derivados; la fibra de algodón; el aluminio y sus derivados; los productos de la industria química; los metales ferrosos y sus derivados; los aceites vegetales; el azúcar; y las bebidas alcohólicas y no alcohólicas (State Statistical Committee of the Republic of Azerbaijan, 2021b).

En cuanto a las importaciones, 18.3% del total provino de Rusia; 14.6% de Turquía; 13.2% de China; 5.9% de EE. UU.; 5.4% de Alemania; 4.2% de Francia; 3.9% de Ucrania; 3.7% de Italia; 2.8% de Gran Bretaña; 2.8% de Irán; 1.8% de Japón; 1.7% de la República de Corea; 1.4% de Bielorrusia; 1.2% de India; 1.1% de Kazajistán; 1% de Polonia; y el 17% restante, de otros países minoritarios. La

mayoría de las importaciones estuvo integrada de maquinaria; equipos y aparatos eléctricos; metales de bajo valor y sus derivados; productos de la industria química; vehículos; productos vegetales; productos alimenticios preparados; bebidas; productos del tabaco; así como de materiales y productos textiles (State Statistical Committee of the Republic of Azerbaijan, 2021b).

PRIORIDADES EN POLÍTICA EXTERIOR

Las acciones de la República de Azerbaiyán en la arena internacional, después de la declaración de su independencia en 1991, se concentraron en resolver tareas prioritarias, como fortalecer la soberanía estatal, asegurar la integridad territorial y la inviolabilidad de las fronteras, crear condiciones externas favorables para el desarrollo económico, resolver problemas sociales y mantener la estabilidad interna. Los principios fundamentales de la política exterior del país se basan en normas de derecho internacional generalmente reconocidas.

Los principales esfuerzos de la política exterior de Azerbaiyán se enfocan en alcanzar los objetivos que se mencionan a continuación.

- Resolver de manera justa el conflicto de Nagorno Karabaj, lo que implica la restauración del territorio nacional, así como el regreso de los refugiados a sus hogares.
- Usar activamente la diplomacia energética para el desarrollo progresivo del país, el reforzamiento de la economía, la mejora de los estándares de vida de la población, la implementación exitosa de reformas democráticas y el fortalecimiento del Estado constitucional y secular.
- Acelerar la integración en la comunidad mundial, en particular, en las estructuras euroatlánticas, la búsqueda de acuerdos e intereses coincidentes con países extranjeros, así como la participación en asociaciones interestatales para los procesos de resolución de conflictos con base en las prioridades nacionales.
- Impactar en procesos regionales para la conformación de un orden mundial estable, justo y democrático basado en normas de derecho internacional universalmente reconocidas, incluyendo, sobre todo, los objetivos y principios de la Carta de Naciones Unidas.
- Formar una franja de buena vecindad a lo largo del perímetro de las fronteras estatales y brindar asistencia en la eliminación de conflictos y

“puntos calientes” de tensiones en el Cáucaso Sur, ya sea latentes o potenciales.

- Proteger de manera integral los derechos e intereses de los ciudadanos y compatriotas azerbaiyanos en el extranjero.

Como prioridades en la agenda internacional de Bakú se encuentran, también, el incremento de las capacidades de defensa del país, la progresión de su ejército de acuerdo con los estándares de la OTAN y el apoyo o respaldo en las capacidades de otros países para su propia seguridad militar. Cabe destacar que el concepto de *seguridad nacional* fue adoptado el 23 de mayo de 2007, con el propósito de crear una base legal para la política de seguridad nacional (Presidente de la República de Azerbaiyán, 2007).

Las bases conceptuales, los principios y las características de la política exterior de Azerbaiyán se reflejan en el artículo 10.º de su Constitución, en el cual se indica que la política antedicha se basará en el reconocimiento de los principios y normas de la ley internacional, así como en los intereses nacionales del país (The Constitution of the Republic of Azerbaijan, n.d.).

EL PROBLEMA DE LA RESTAURACIÓN DE LA INTEGRIDAD TERRITORIAL

Durante casi 30 años desde la obtención de la independencia, el asunto de la resolución del conflicto Nagorno Karabaj y la restauración de la integridad territorial del país ha implicado una prioridad en la política exterior azerbaiyana. Después de la desintegración de la Unión Soviética, Azerbaiyán enfrentó la agresión armenia: Nagorno Karabaj y siete distritos alrededor de esta región fueron capturados por este país vecino. Además, el 26 de febrero de 1992 las fuerzas armadas armenias cometieron un genocidio contra los civiles azerbaiyanos en la ciudad de Jójali. Como resultado de esta agresión, más de un millón de azerbaiyanos se convirtieron en refugiados y desplazados.

Con el objetivo de resolver de forma pacífica el conflicto armenio-azerí, el Grupo de Minsk se estableció en 1992, copresidido por EE. UU., Rusia y Francia. A pesar de que en 1993 el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas adoptó cuatro resoluciones para el retiro de las tropas armenias de los territorios ocupados de Azerbaiyán, Ereván se rehusó a su implementación. Aun así, las resoluciones antedichas determinaron la base legal para los procesos políticos que permitirían resolver el enfrentamiento.

En la reunión cumbre de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), los días 2 y 3 de diciembre de 1996 en Lisboa, se discutieron los principios para la resolución del conflicto, y en el documento final se incluyeron las siguientes provisiones:

- Es necesario restaurar la integridad territorial de la República de Azerbaiyán.
- Se otorga el estatus de alta autonomía a Nagorno Karabaj en Azerbaiyán.
- La seguridad de Nagorno Karabaj y de toda su población debe ser garantizada, así como las obligaciones mutuas de cumplir con lo pactado.

Sin embargo, Armenia no cumplió con las decisiones adoptadas.

Posteriormente, en noviembre de 2007 el Grupo de Minsk planteó lineamientos para una resolución pacífica del conflicto. En el marco del llamado “Proceso de Madrid”, una primera versión de los Principios de Madrid con diversas propuestas fue presentada a las partes en confrontación; más adelante, un borrador actualizado del documento se presentó a Armenia y a Azerbaiyán a finales de 2009. No obstante, debido a la posición poco cooperativa de Armenia, no se logró el progreso esperado. Ambos documentos exhortaron a un arreglo gradual del conflicto, con el retiro de las tropas armenias de los territorios ocupados y el regreso de los azerbaiyanos desplazados a su lugar de origen.

El proceso de negociación de 27 años no ha producido ningún resultado definitivo para resolver el conflicto. Al contrario, su inoperancia lo ha profundizado: el 27 de septiembre de 2020 se reiniciaron las operaciones militares a gran escala entre Armenia y Azerbaiyán. El 10 de noviembre del mismo año, con mediación rusa, Bakú y Ereván firmaron declaraciones sobre el cese de hostilidades (Postma, 2021). Bajo los términos del acuerdo firmado entre Armenia, Azerbaiyán y Rusia, fuerzas rusas para el mantenimiento de la paz se desplegaron en la región de Nagorno Karabaj. La guerra, que duró 44 días, finalizó con la victoria de la República de Azerbaiyán, que pudo retomar siete distritos y una parte de Nagorno Karabaj. Así, para Azerbaiyán, la justicia histórica le fue parcialmente restaurada en la forma del mantenimiento de su integridad territorial.

Cabe señalar que la victoria de Azerbaiyán en la segunda guerra de Karabaj no solo cambió la atmósfera geopolítica y geoeconómica en el Cáucaso meridional, sino que también contribuyó al comienzo de la formación de un nuevo equilibrio de poder en esta región. Si antes del inicio de la guerra los países copresidentes del Grupo de Minsk de la OSCE, en su conjunto, intentaban mantener el *statu quo*, ahora la situación ha cambiado por completo: la solución de los problemas sobre el desarrollo futuro de la región depende en gran medida de Rusia y Turquía, así como de las relaciones entre ellos. Sin lugar a dudas, también se puede decir que el Reino Unido e Israel, países que apoyan a Azerbaiyán, se encuentran entre los principales beneficiados con el resultado de la guerra, pues esta satisface sus intereses nacionales; a diferencia de ellos, Francia e Irán, aliados tradicionales de Armenia, terminaron en el bando perdedor. En cuanto a Armenia, es indiscutible que ha sufrido una completa derrota.

POLÍTICA REGIONAL

Posterior a la desintegración de la URSS, y de la proclamación de su independencia, en 1991, Azerbaiyán comenzó a involucrarse en las esferas de influencia e intereses económicos y políticos de varios países de la región. La conformación de su política exterior moderna se ha producido en un contexto de desequilibrio de los intereses de diversos centros de poder –complicado de-estabilizar–, que buscan consolidarse en la región del Cáucaso Sur, incluyendo a Rusia, EE. UU. y varios países europeo-occidentales. En este sentido, Azerbaiyán presta especial atención a una política regional integral, fungiendo como un país que promueve diversos proyectos energéticos y de comunicaciones y transportes a gran escala, implementados por medio de la cooperación entre Azerbaiyán, Turquía, Rusia e Irán.

Relaciones con Rusia

Una de las principales directrices de la política exterior azerbaiyana es la política del “buen vecino” con otros países. En esta línea, las relaciones con Rusia tienen un lugar especial en la agenda de Bakú. Sin embargo, cabe señalar que los más de 25 años de relaciones azerbaiyano-rusas se han caracterizado por periodos de desconfianza y temores mutuos, así como por momentos de asociación estratégica bilateral.

Las relaciones diplomáticas entre Azerbaiyán y Rusia se establecieron el 4 de abril de 1992, año desde el cual las embajadas de ambos países han operado con normalidad. Además de estas, en Rusia funcionan los consulados generales de la República de Azerbaiyán en San Petersburgo y Ekaterimburgo, así como la Representación Comercial en la Embajada de Azerbaiyán en Moscú. Por su parte, la Representación Comercial Rusa, el Centro Ruso de Cultura e Información, las representaciones de las repúblicas del Tartaristán y Daguestán y el Centro de Exportación Ruso operan en Azerbaiyán (Official Website of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Azerbaijan, n.d. a). Azerbaiyán coopera directamente con 70 entidades federales en Rusia, además, distintas comisiones intergubernamentales se encuentran en operación y un número considerable de acuerdos se han firmado con diversas regiones rusas^[10].

Los documentos base de la asociación estratégica entre Azerbaiyán y Rusia son el Tratado de Amistad, Cooperación y Seguridad Mutua (3 de julio de 1997); la Declaración de Bakú (9 de enero de 2001); la Declaración de Moscú (6 de febrero de 2006); la Declaración de Bakú sobre Amistad y Asociación Estratégica (3 de julio de 2008); el Tratado sobre fronteras entre la República de Azerbaiyán y la Federación de Rusia (3 de septiembre de 2010); y la Declaración conjunta entre el presidente de la República de Azerbaiyán, Ilham Aliyev, y el presidente de la Federación de Rusia, Vladimir Putin, sobre direcciones prioritarias de la cooperación económica entre Azerbaiyán y Rusia (1 de septiembre de 2018). En total, se han firmado más de 236 documentos entre ambos países (Official Website of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Azerbaijan, n.d. a); uno de los más importantes, firmado recientemente entre Moscú y Bakú el 22 de febrero de 2022, es la Declaración sobre la interacción aliada entre la República de Azerbaiyán y la Federación de Rusia (Presidente de la República de Azerbaiyán, 2016b).

Es importante subrayar que la mayoría de los rusos étnicos en el Cáucaso Sur viven en Azerbaiyán. Se brinda educación en los idiomas azerí y ruso en 327 escuelas secundarias y en las 27 universidades del país, mientras que en 16 escuelas se realiza exclusivamente en ruso (Ibrahimov & Aghazada, 2019). El número de estudiantes que recibe educación solo en ruso excede los 130 mil. La Universidad Eslava de Bakú es uno de los principales centros para el estudio del idioma ruso en Azerbaiyán. De tal forma, estos factores culturales contribuyen al fortalecimiento de las relaciones bilaterales entre Bakú y Moscú.

Relaciones con Turquía

Turquía fue el primer país en reconocer la independencia de Azerbaiyán (9 de noviembre de 1991). Las relaciones diplomáticas entre Ankara y Bakú se establecieron el 14 de enero de 1992, día en el que la embajada turca abrió sus puertas en Azerbaiyán. La embajada azerbaiyana se estableció en Turquía en agosto de 1992.

Parte vital de la política exterior de Azerbaiyán es consolidar y expandir las relaciones con Turquía, que es reconocido como socio estratégico confiable del país del Sur caucásico. Las relaciones entre Azerbaiyán y Turquía, basadas en raíces históricas y hermandad cultural, siempre han demostrado solidaridad, y se fomentan en todos los ámbitos posibles: relaciones políticas, económicas, comerciales, humanitarias, militares, etcétera.

La implementación de proyectos económicos globales, tales como el oleoducto Bakú-Tiflis-Ceyhan, los gasoductos Bakú-Tiflis-Erzurum, TAP y TANAP, y el proyecto ferroviario Bakú-Tiflis-Kars –parte importante del corredor de transportes de la Nueva Ruta de la Seda–, son indicadores del dinámico desarrollo de las relaciones entre ambos países en diversas esferas, los cuales no solo contribuyen a la paz y la seguridad en la región, sino que también mejoran el bienestar de las sociedades de ambas naciones. La cooperación en formato trilateral con la que Azerbaiyán y Turquía se involucran con Georgia, Irán, Turkmenistán y Pakistán, así como el formato cuatripartito junto con Georgia e Irán, también contribuyen a la estabilidad, prosperidad y seguridad regionales.

Turquía siempre ha apoyado a la internacionalmente reconocida integridad territorial de Azerbaiyán, en especial, la posición justa azerbaiyana sobre la ocupación de territorios por parte de Armenia, y la tradición de apoyo mutuo entre Ankara y Bakú en la arena internacional continúa. En la actualidad, se encuentran en operación varios mecanismos de cooperación conjunta en numerosos ámbitos, entre los cuales destacan el Consejo de Cooperación de Alto Nivel Azerbaiyán-Turquía, la Comisión Intergubernamental conjunta Azerbaiyán-Turquía, la Comisión de Caminos Compartidos, el Comité Ejecutivo de Agricultura y el Comité conjunto de Aduanas (Official Website of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Azerbaijan, n.d. b).

El 15 de junio de 2021 se firmó la Declaración de Shusha sobre las relaciones aliadas entre la República Azerbaiyán y la República Turquía, en la cual se señala que si la integridad territorial y la soberanía de cualquiera de las dos son amenazadas o acosadas por un tercer o más Estados, se protegerán de manera

mutua. Este tratado que asegura la defensa conjunta y la asistencia recíproca lleva las relaciones bilaterales al más alto nivel (Amashov, 2022).

Relaciones con Irán

Irán reconoció la independencia de Azerbaiyán el 25 de diciembre de 1991, y las relaciones diplomáticas entre Bakú y Teherán se establecieron el 12 de marzo de 1992. Cabe señalar que la celebración de relaciones integrales entre Azerbaiyán e Irán provee estabilidad a todo el sistema de seguridad regional; es un factor significativo en el desarrollo de la región, en la cual ambos son abastecedores importantes de recursos energéticos a los mercados mundiales. El estatus actual de la región y su involucramiento en proyectos a gran escala en Eurasia depende, en buena medida, de las relaciones entre estos dos países. Una ubicación geográfica estratégicamente ventajosa permite que tanto Irán como Azerbaiyán se conviertan en nexo esencial para aquellos sistemas de tránsito que conecten Asia con Europa, como la Iniciativa de la Franja y la Ruta y el Corredor Internacional de Transporte Norte-Sur.

Las relaciones económicas y políticas son la base de la cooperación bilateral entre Azerbaiyán e Irán. El afianzamiento de los vínculos binacionales se considera de alta prioridad en la política exterior de ambos países. Sin embargo, debido a crecientes problemas políticos bilaterales, las relaciones económicas se han tornado inestables, lo cual tiene un efecto restrictivo sobre la cooperación en otras áreas. Los principales factores que restringen la continuidad de las relaciones entre estos dos países son la expansión de los vínculos azerbaiyanos con Israel y Turquía –especialmente en las esferas militares–, así como el creciente apoyo iraní a Armenia.

El asunto más sensible para la relación binacional es el correspondiente a los azerbaiyanos que viven en Irán, cuya cifra es de alrededor de 26 millones de personas, que enfrentan el problema de la ausencia de educación en su idioma natal (Aghazada, 2019). Las autoridades iraníes, incluso, han externado preocupación por las declaraciones frecuentes de turcos-azerbaiyanos en Irán que apoyan a Azerbaiyán –lo que implica estar en contra de Armenia–. También, debido a su habilidad para movilizarse rápidamente durante eventos sociopolíticos que toman lugar en el interior de Irán, las autoridades iraníes se muestran cautelosas respecto a las relaciones con Azerbaiyán en este sentido.

Otra de las prioridades de la política exterior de la República de Azerbaiyán es su participación activa en organizaciones regionales e internacionales. Esta participación está asociada, primero y de manera prioritaria, al fortalecimiento de la independencia y soberanía nacionales; en segundo lugar, a la expansión de la cooperación regional e internacional en el marco institucional, según sea el caso; y, por último, al propósito de contrarrestar la intensa propaganda armenia y obtener apoyo para la resolución del problema territorial.

Actividades en la Organización de las Naciones Unidas

El 2 de marzo de 1992, Azerbaiyán se convirtió en país miembro de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y comenzó a cooperar con sus órganos más importantes. La principal línea de acción en materia de cooperación entre Azerbaiyán y la ONU se ubica en el campo de la paz y la seguridad, en particular, en la obtención de apoyo internacional para detener la agresión de Armenia en contra de la integridad territorial azerbaiyana. La ONU ha adoptado varias resoluciones y documentos sobre el conflicto entre estos países; de las primeras destacan las del Consejo de Seguridad número 822[11], 853[12], 874[13] y 884[14], establecidas en 1993. Estas resoluciones apoyan la antedicha integridad y demandan el retiro de las fuerzas de ocupación del territorio azerbaiyano. La Asamblea General de Naciones Unidas también adoptó las resoluciones “La situación en los territorios ocupados de Azerbaiyán” en 2006[15] y 2008[16], las cuales expresan el apoyo a este país en dicho conflicto territorial.

Como integrante activo de la comunidad internacional, Azerbaiyán contribuye al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, propósito principal de la Carta de Naciones Unidas. Para tal fin, este país participa en discusiones políticas sobre asuntos de dicha índole en órganos de la ONU y contribuye con actividades prácticas llevadas a cabo en el marco de los mandatos de Naciones Unidas.

Azerbaiyán colaboró en una operación internacional para el mantenimiento de la paz por primera vez en 1999, la cual surgió de un mandato del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para Kosovo. De igual forma, las fuerzas azerbaiyanas para el mantenimiento de la paz formaron parte de las operaciones en Afganistán (2001) e Irak (2003). Actualmente, Azerbaiyán coadyuva en la Misión de Naciones Unidas para Sudán del Sur (UNMISS, por sus siglas en inglés).

Azerbaiyán también participa en las labores de varios órganos especializados de la ONU, como la Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), entre otros. También formó parte de la junta ejecutiva del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés) en 1995-1997, 1998-2000 y 2005-2009, y fue integrante del Consejo Económico y Social en 2003-2005 y 2017-2019. Como resultado de la amplia actividad en este organismo internacional y en sus órganos especializados y estructuras, el 24 de octubre de 2011 la República de Azerbaiyán fue elegida como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para el bienio 2012-2013, con el apoyo de 155 Estados, y presidió dicho consejo en dos ocasiones (mayo de 2012 y octubre de 2013), lo que es indicativo del alto nivel de la diplomacia azerbaiyana y del incremento significativo de la autoridad internacional del país (Official Website of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Azerbaijan, n.d. c).

Relaciones con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

A principios de la década de 1990, Azerbaiyán enfrentó problemas económicos y sociales, así como inestabilidad política, exacerbados por el conflicto con Armenia, el cual desembocó en la ocupación de territorios azerbaiyanos y un proceso de limpieza étnica. Una catástrofe humanitaria ocurrió con la expulsión de casi un millón de azerbaiyanos de su país natal.

Debido a la difícil posición económica en la que se encontraba, el joven Estado necesitó acompañamiento externo y comenzó a recibir ayuda de varios países y organizaciones internacionales. Con el paso del tiempo, la economía azerbaiyana comenzó a crecer gracias a los ingresos por concepto de petróleo, por lo que Azerbaiyán pasó de ser un país receptor a uno donador de asistencia.

En los países occidentales, la teoría de la modernización es la base de las actividades de cooperación para el desarrollo, y se piensa que la transferencia de recursos y tecnologías de países ricos a países pobres permitirá la aceleración de la modernización y el crecimiento (Huang, 2015). En este contexto, el rápido auge económico ha guiado la transformación de Azerbaiyán para que este sea un miembro activo de la comunidad internacional, que apoya iniciativas y actividades dirigidas al desarrollo a ese nivel. Como Estado moderno,

Azerbaiyán tiene una nueva imagen de donador que provee asistencia a poblaciones afectadas por desastres naturales o causados por el ser humano, así como a países que enfrentan dificultades económicas en diversas partes del mundo. Este acompañamiento es provisto sobre bases bilaterales y multilaterales. Así, Azerbaiyán contribuye al desarrollo sostenible y a la asistencia humanitaria, cumpliendo a cabalidad con esta misión vital y asumiendo un papel dinámico en los procesos globales de desarrollo.

Es importante señalar que Azerbaiyán difiere de otros “nuevos donadores”, que construyen sus programas nacionales de ayuda a partir, exclusivamente, del modelo de “donadores tradicionales”, como los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (CAD-OCDE). Por el contrario, el gobierno en Bakú se basa, sobre todo, en las directrices de Turquía en la materia; ambos países se reúnen con frecuencia para intercambiar experiencias en la provisión de asistencia internacional (Aghazada, 2020). Azerbaiyán compartió información al CAD-OCDE sobre la implementación de su Programa Nacional de Cooperación para el Desarrollo por primera vez en 2016 (OECD, 2017), y pronto le fue conferido el estatus de invitado en el Comité; en 2019 fue reconocido como participante.

Para implementar de manera efectiva la política de asistencia internacional por medio de programas y proyectos que contribuyan al desarrollo, la Agencia Azerbaiyana para el Desarrollo Internacional (AIDA, por sus siglas en inglés) se estableció en 2011 bajo el auspicio del Ministerio de Relaciones Exteriores. Como agencia nacional de donaciones en esta materia, la AIDA es responsable de entregar ayuda humanitaria a países en desarrollo y a los menos desarrollados, asistir a aquellos en condiciones de desastre, así como coordinar actividades internacionales con organizaciones relevantes en Azerbaiyán. La agencia también elabora y ejecuta proyectos de asistencia internacional y cooperación con sus homólogas de otros países, para contribuir al logro del cumplimiento de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible, de Naciones Unidas.

Relaciones con la Organización del Tratado del Atlántico Norte

La asociación constructiva entre Azerbaiyán y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) tiene su fundamento en la firma del documento marco de la Asociación para la Paz (Partnership for Peace Framework), el 4 de mayo de 1994. En 2004, Azerbaiyán se unió al Plan de Acción de Asociación

Individual (Individual Partnership Action Plan) con la OTAN y completó los objetivos relacionados con los documentos de dicho Plan en los periodos 2005-2007, 2008-2010, 2012-2013, 2014-2016 y 2017-2019 (Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Azerbaijan, n.d.). De acuerdo con los estándares de la OTAN, Azerbaiyán mejora sus fuerzas armadas a partir de la aplicación de reformas en los sectores de defensa y seguridad, y participa en operaciones dirigidas por esta organización. Por último, cabe mencionar que Azerbaiyán contribuyó a la misión liderada por la OTAN en Afganistán hasta agosto de 2021.

Relaciones con la Unión Europea

El Acuerdo para la Asociación y Cooperación entre Azerbaiyán y la Unión Europea (UE), firmado en 1996 y con entrada en vigor en 1999, estableció las bases legales para los vínculos bilaterales entre ambos entes en todos los ámbitos –salvo el militar– y determinó el formato de cooperación en lo sucesivo. En 2004, Azerbaiyán fue incluido en la Política Europea de Vecindad y, en 2009, en el programa de Asociación Oriental, el cual es un formato multilateral de cooperación en el lado este de la UE (Official Website of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Azerbaijan, n.d. d).

Los principales factores económicos que moldean el interés europeo en Azerbaiyán se relacionan con sus capacidades de comunicación transregionales (Abilov & Hajiyev, 2019). El acceso ininterrumpido de Occidente al mar Caspio y a los ricos recursos energéticos de Asia Central es imposible sin Azerbaiyán. A pesar del choque de intereses de algunas fuerzas extranjeras y de países en el Cáucaso Sur, así como de la presencia de conflictos en la región, Bakú ha mantenido una política exterior independiente que le permite a Azerbaiyán construir relaciones con la UE basadas en el interés nacional azerí.

Relaciones con la Organización de Cooperación Islámica

En 1991, Azerbaiyán se incorporó a la OCI (Organización de Cooperación Islámica), la cual hasta 2011 se había llamado Organización de la Conferencia Islámica. La OCI fue el primer organismo internacional del que este país consiguió ser integrante.

El establecimiento de las relaciones con la OCI es una prioridad estratégica de política exterior de Bakú. Durante la presidencia de Azerbaiyán del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de 2011 a 2013, y a iniciativa de este país, se

realizó por primera vez en la historia una reunión de alto nivel para el fortalecimiento de la asociación estratégica entre la ONU y la OCI, el 28 de octubre de 2013 (Official Website of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Azerbaijan, n.d. e). El objetivo de la reunión fue la revisión del estado actual de cooperación entre ambas instancias para mantener la paz y la seguridad internacionales, así como el planteamiento de la discusión respecto a acciones conjuntas para profundizar la cooperación entre ellas. En consecuencia, para mejorar el papel internacional de la OCI, Azerbaiyán ha elaborado e implementado varias propuestas que han servido a los intereses del mundo islámico.

Por medio de la orden del presidente de la República de Azerbaiyán del 10 de enero de 2017, en aras de afianzar la posición particular de este país en el establecimiento de la solidaridad islámica, el 2017 fue declarado el Año de la Solidaridad Islámica; en ese mismo año se llevaron a cabo numerosos eventos, entre los cuales destacaron los Juegos para la Solidaridad Islámica en Bakú, celebrados del 12 al 22 de mayo (Official Website of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Azerbaijan, n.d. e).

Azerbaiyán y el Movimiento de los No Alineados

Azerbaiyán ha sido integrante del Movimiento de los No Alineados desde 2011; persigue una política exterior independiente y no ha sido miembro de ninguna alianza militar (Strakes, 2015). En septiembre de 2016, los países integrantes eligieron de forma unánime a este país para dirigir el Movimiento; como resultado, en 2019 la República de Azerbaiyán asumió la presidencia por los siguientes tres años, en la reunión cumbre de Bakú, efectuada los días 25 y 26 de octubre de ese año. El 4 de mayo de 2020, por iniciativa del presidente azerbaiyano, I. Aliyev, actual cabeza del Movimiento, se organizó una reunión cumbre virtual para el combate a la reciente pandemia con el tema “Unidos contra la pandemia de COVID-19”. Después de esta reunión, los miembros del Movimiento adoptaron una declaración conjunta y decidieron establecer la Fuerza de Tarea del Movimiento de los No Alineados para contrarrestar la pandemia de COVID-19. Al grupo le fue conferido el objetivo de elaborar una base unificada de datos que reflejara las necesidades médicas, sociales y humanitarias de los países miembros en el combate a la antedicha pandemia (Official Website of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Azerbaijan, n.d. f).

CONSIDERACIONES FINALES

Tras el análisis elaborado en este apartado dedicado a la República de Azerbaiyán, se puede concluir que, gracias a la política energética debidamente estructurada y a la aplicación de políticas equilibradas en sus relaciones bilaterales con sus vecinos y las grandes potencias regionales y globales, este país ocupa un lugar importante no solo en el sistema de seguridad regional del Cáucaso Sur, sino también en la política energética de la UE y Eurasia en su conjunto.

La diversificación de su actividad económica –no obstante la fuerte dependencia de la exportación de hidrocarburos–, así como una balanza comercial equilibrada en cuanto a socios, le ha permitido a Azerbaiyán mantener una independencia relativamente amplia en estos ámbitos, lo cual se traduce en una mayor autonomía política en la arena internacional. Cabe destacar que la firma de documentos estratégicos con Turquía el 15 de junio de 2021 y con Rusia el 22 de febrero de 2022, así como la puesta en marcha de las relaciones comerciales y económicas con el vecino Irán, contribuyen a fortalecer la posición de la República de Azerbaiyán en cuestiones regionales.

Las maniobras políticas de las autoridades azerbaiyanas con los países mencionados, que tienen reivindicaciones históricas sobre la región del Cáucaso Sur, favorecen la preservación de la soberanía del Estado azerí, además de desempeñar un papel importante en la garantía de la seguridad regional. Al mismo tiempo, la participación activa de Bakú en organizaciones regionales y mundiales permite mejorar la imagen de Azerbaiyán en el plano internacional.

Finalmente, la normalización de las relaciones bilaterales con Armenia sigue siendo una importante cuestión pendiente de la política exterior de Azerbaiyán, de cuya resolución definitiva –o la ausencia de esta– dependerá, en gran medida, la estabilidad regional del Cáucaso Sur, así como las amenazas a la estabilidad geopolítica y geoeconómica de la zona en el mediano y largo plazo.

REFERENCIAS

- ABILOV, S. & Hajiyev, B. (2019). Why the Neutrality of Azerbaijan Is Important for the European Union. *Insight Turkey*, 21(3), 53-67. <https://doi.org/10.25253/99.2019213.04>
- AGHAZADA, M. (2019). The Problem of the Status of Azerbaijani Turks in Iran. *Voprosy Istorii*, (4), 67-75.

https://www.researchgate.net/publication/344554048_Problema_statusa_azer_bajdzanskih_turkov_v_Irane

_____. (2020). International Assistance as an Instrument of “Soft Power” in Azerbaijan’s Foreign Policy. *Vestnik of Omsk University: Historical Sciences*, 7(3), 71-78.

https://www.researchgate.net/publication/345503760_Mezdunarodnaa_pom_os_kak_instrument_magkoj_sily_vo_vnesnej_politike_Azerbajdzana

_____. (2021). The Second Karabakh War: who is the real winner? *Post-Soviet Studies*, 4(2), 119-126.

https://www.researchgate.net/publication/350176173_Vtoraa_karabahskaa_v_ojna_kto_na_samom_dele_pobeditel

AMASHOV, O. (2022, June 15). *Shusha declaration: a tentative sketch of geopolitical ramifications*. Azernews. <https://www.azernews.az/our-writers/195407.html>

ASLANLI, A. (2013). *Qlobal siyasətdə Qafqaz: 22 il əvvəl və indi* [El Cáucaso en la Política Global: hace 22 años y ahora]. *Caucasian Center for International Relations and Strategic Studies*. <https://qafsam.org/2013/05/20/qlobal-siyas%c9%99td%c9%99-qafqaz-22-il-%c9%99vv%c9%99l-v%c9%99-indi/>

AZƏRBAYCAN RESPUBLİKASININ PREZİDENTİ (2007). Azərbaycan Respublikasının milli təhlükəsizlik konsepsiyasının təsdiq edilməsi haqqında. Azərbaycan Respublikası Prezidentinin sərəncamı [Presidente de la República de Azerbaiyán (2007). Confirmación del Concepto de Seguridad Nacional de la República de Azerbaiyán. Decreto del Presidente de la República de Azerbaiyán]. <http://www.E-qanun.az/framework/13373>

_____. (2016a). Milli iqtisadiyyat və iqtisadiyyatın əsas sektorları üzrə strateji yol xəritələrinin təsdiq edilməsi haqqında Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Fərmanı. [Decreto del Presidente de la República de Azerbaiyán sobre la aprobación de hojas de ruta estratégicas para sectores clave de la economía y la economía nacionales]. <https://president.az/articles/21953>

_____. (2016b). Declaration on allied interaction between the Republic of Azerbaijan and the Russian Federation. <https://president.az/en/articles/view/55498>

BILGIN, M. (2020). Karabağ Zaferine Giden Süreç ve Jeopolitik Sonuçları Karabağ Zaferi. *Kafkasya’da Yeni Dengelerden Türk ve İslam Dünyasında Yeni İşbirliği Modeline* (pp. 14-19) [El proceso que condujo a la victoria del Karabaj y sus consecuencias geopolíticas. En Aydınli, I., y Demir, I. (Eds.). *De*

- los nuevos equilibrios en el Cáucaso al nuevo modelo de cooperación en el mundo turco e islámico*]. Türkiye: Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi.
- COHEN, R. A. & Petrova, O. (2018). On Religious Issues in Contemporary Azerbaijan. *Iran and the Caucasus*, 22(3), 324-335. <https://doi.org/10.1163/1573384X-20180309>
- CORNELL, S. E. (2000). *Small Nations and Great Powers: A Study of Ethnopolitical Conflict in the Caucasus*. UK: Routledge.
- _____. (2011). *Azerbaijan since Independence*. New York: M. E. Sharpe.
- HUANG, M. (2015). South-South Cooperation, North-South Aid and the Prospect of International Aid Architecture. *Vestnik RUDN. International Relations*, (1), 24-31.
- IBRAHIMOV, A. G. & Aghazada, M. M. (2019). Republic of Azerbaijan. In D. Degterev & K. Kurylev (Eds.). *Foreign Policies of the CIS States: A Comprehensive Reference* (pp. 81-105). USA: Lynne Rienner.
- MINISTRY OF ECONOMY OF THE REPUBLIC OF AZERBAIJAN (2022). Decree no. 1386 of July 7, 2021 “On new division of economic regions in the Republic of Azerbaijan”. <https://e-qanun.az/framework/47788>
- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE REPUBLIC OF AZERBAIJAN (n.d.). *Overview of Azerbaijan-NATO Partnership*. [https://nato-pfp.mfa.gov.az/en/content/18/overview-of-azerbaijan-nato-partnership#:~:text=The%20cornerstone%20of%20the%20substantive,Peace%20\(PfP\)%20Framework%20Document](https://nato-pfp.mfa.gov.az/en/content/18/overview-of-azerbaijan-nato-partnership#:~:text=The%20cornerstone%20of%20the%20substantive,Peace%20(PfP)%20Framework%20Document)
- O’BYRNE, D. (2022, June 6). *Ukraine war forces closure of Azerbaijani oil export pipeline*. Eurasianet. <https://eurasianet.org/ukraine-war-forces-closure-of-azerbaijani-oil-export-pipeline>
- OECD [Organisation for Economic Cooperation and Development] (2017). *Development Co-operation Report 2017: Data for Development*. OECD iLibrary. https://www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-report-2017_dcr-2017-en
- OFFICIAL WEBSITE OF THE MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE REPUBLIC OF AZERBAIJAN (n.d. a). *The Russian Federation*. <https://www.mfa.gov.az/en/category/avropa/rusiy-a-federasiyasi>
- _____. (n.d. b). *The Republic of Türkiye*. <https://www.mfa.gov.az/en/category/avropa/turkiye>
- _____. (n.d. c). *Relations between Azerbaijan and the United Nations (UN)*. <https://mfa.gov.az/en/category/international-organisations/relations-between-azerbaijan-and-the-united-nations-un>

_____. (n.d. d). *Relations between Azerbaijan and European Union*. <https://mfa.gov.az/en/category/regional-teskilatlar/azerbaycan-avropa-ittifaqi-munasibetleri>

_____. (n.d. e). *Azərbaycan-İslam əməkdaşlıq Təşkilatı (İəT) münasibətləri* [Relaciones entre Azerbaiyán y la Organización de Cooperación Islámica (ISO)]. <https://mfa.gov.az/az/category/beynelxalq-teskilatlar/azerbaycan-islam-emekdasliq-teskilati-iet-munasibetleri>

_____. (n.d. f). *Non-Aligned Movement (NAM)*. <https://mfa.gov.az/en/category/beynelxalq-teskilatlar/qosulmama-herekati-gh>

OFFICIAL WEBSITE OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF AZERBAIJAN (n.d.). *Oil and Gas Projects*. <https://president.az/ru/pages/view/azerbaijan/contract>

POSTMA, J. (2021). Drones over Nagorno-Karabakh: A glimpse at the future of war? *Atlantisch Perspectief*, 45(2), 15-20.

SAARI, S. (2021). Russia and Turkey in the Post-Soviet Neighbourhood. In S. Secrieru, S. Saari & D. Bechev (Eds). *Fire and Ice: The Russian-Turkish partnership* (pp. 29-40). Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2815/584906>

STATE STATISTICAL COMMITTEE OF THE REPUBLIC OF AZERBAIJAN (2021a). *Population of Azerbaijan*. https://www.stat.gov.az/source/demography/ap/az/population_2021.zip

_____. (2021b). *The Foreign Trade of Azerbaijan*. https://www.stat.gov.az/menu/6/statistical_yearbooks/source/f_trade_2021.zip

STRAKES, J. E. (2015). *Azerbaijan and the Non-Aligned Movement: Institutionalizing the “Balanced Foreign Policy” Doctrine* (Working Papers 15). Italia: Istituto Affari Internazionali.

THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF AZERBAIJAN (n.d.). *Azərbaycan Respublikası Sahibkarlar (İşəgötürənlər) Təşkilatları Milli Konfederasiyası* [Confederación Nacional de Empresarios de la República de Azerbaiyán]. http://ask.org.az/wp-content/uploads/2019/10/Konstitusiya_ENG.pdf

UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY (2006, September 7). *The situation in the occupied territories of Azerbaijan*. <https://digitallibrary.un.org/record/1493339>

_____. (2008, March 14). General Assembly adopts resolution reaffirming territorial integrity of Azerbaijan, demanding withdrawal of all Armenian forces. <https://www.un.org/press/en/2008/ga10693.doc.htm>

- UNITED NATIONS. SECURITY COUNCIL (1993, April 30). Resolution 822.
<https://digitallibrary.un.org/record/165604>
- _____. (1993, July 29). Resolution 853.
<https://digitallibrary.un.org/record/170257>
- _____. (1993, October 14). Resolution 874.
<https://digitallibrary.un.org/record/174420>
- _____. (1993, November 12). Resolution 884.
<https://digitallibrary.un.org/record/176731>
- YAQUBLU, N. (2018). *Cümhuriyyət qurucuları [Fundadores del Gobierno]*.
Azərbaycan: Nurlar.
- АЗЕРТАДЖ (s.f.). *DQİDK: Azərbaycan da dünyəvi və demokratik dəyərlərə sadıq, milli kimliyinə hörmətlə yanaşan sağlam cəmiyyət və gənclik* [Agencia Estatal de Información de Azerbaiyán (s.f.). *DGİDK: Una sociedad sana y jóvenes en Azerbaiyán que están comprometidos con los valores seculares y democráticos y el respeto por su identidad nacional*].
https://azertag.az/xeber/DQİDK_Azerbaycanda_dunyeve_ve_demokratik_de_yerlere_sadiq_milli_kimliyine_hormetle_yanasan_saglam_cemiyet_ve_genclik_var-2170103
- ВЕРХОВНЫЙ СУД АЗЕРБАЙДЖАНА (s.f.) Азербайджанская Республика. [Corte Suprema de Azerbaiyán (s.f.). *República de Azerbaiyán*].
<http://www.supremecourt.gov.az/ru/static/view/24>
-

NOTAS

[1] Este estudio fue apoyado por la subvención No. 22-78-00067 de la Fundación Rusa de Ciencias. <https://rscf.ru/en/project/22-78-00067/>

[2] Мирмехти М. Агазаде.

[3] Se entiende por Cáucaso Sur a la región comprendida por tres países exsoviéticos: Azerbaiyán, Armenia y Georgia. El Cáucaso Norte está integrado por las repúblicas autónomas de Chechenia, Ingusetia y Daguestán, parte del territorio ruso.

[4] Este concepto se refiere a la consolidación de los intereses regionales de los tres países frente a la influencia rusa en la región.

[5] Cabe aclarar que, por decreto del Presidente de Azerbaiyán, después de la guerra de 2020 esta región fue abolida y se formaron dos distritos económicos: Región Económica de Karabaj y Región Económica de Zangezur Oriental. Es decir, a partir del 7 de julio de 2021

no existe la unidad administrativa llamada Nagorno Karabaj en el territorio de Azerbaiyán (Ministry of Economy of the Republic of Azerbaijan, 2022). No obstante, en este capítulo se usa la expresión "Nagorno Karabaj" para hacer referencia al conflicto territorial tal como se le conoce históricamente.

[6] Fe de erratas: Debido a un error técnico, el mapa colocado en la versión impresa del libro no es correcto. En futuras reimpressiones del libro, será reemplazado por este mapa correspondiente a las fronteras internacionalmente reconocidas de Azerbaiyán. El autor no es responsable del error cometido.

[7] Nombre original en la sección de Referencias: Верховный Суд Азербайджана (s.f.). [Nota de la edición].

[8] Nombre original en la sección de Referencias: АЗЕРТАДЖ (s.f.). [Nota de la edición].

[9] Nombre original en la sección de Referencias: Azərbaycan Respublikasının Prezidenti (2016a). En adelante, se anotará la traducción al español. [Nota de la edición].

[10]. Debido a su composición política, los sujetos integrantes de la Federación Rusa cuentan con diversos grados de autonomía que les permiten realizar este tipo de acciones.

[11]. Véase United Nations Security Council (UN Security Council), Resolution (Res.) 822. <https://digitallibrary.un.org/record/165604>

[12]. Véase UN Security Council, Res. 853. <https://digitallibrary.un.org/record/170257>

[13]. Véase UN Security Council, Res. 874. <https://digitallibrary.un.org/record/174420>

[14]. Véase UN Security Council, Res. 884. <https://digitallibrary.un.org/record/176731>

[15]. Véase *The situation in the occupied territories of Azerbaijan: resolution / adopted by the General Assembly*. <https://digitallibrary.un.org/record/1493339>

[16]. Véase *General Assembly adopts resolution reaffirming territorial integrity of Azerbaijan, demanding withdrawal of all Armenian forces*. <https://www.un.org/press/en/2008/ga10693.doc.htm>

GEORGIA EN LA ENCRUCIJADA DEL CÁUCASO

JORGE LUIS MÉNDEZ MARTÍNEZ

ANTECEDENTES

La República de Georgia es una nación joven, con apenas 30 años como Estado independiente. Este país obtuvo su independencia efectiva a raíz de la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), de la cual formaba parte. Otrora una de las repúblicas autónomas más ricas de aquel país, Georgia no ha vivido, sin embargo, una época de bonanza económica ni de estabilidad política (Maksimova, 2015) en su vida independiente. Son muchos los factores que explican esta realidad. Para entender a Georgia y su situación social, económica y política actual, es necesario tener en consideración su política interna y la dinámica geopolítica en la que está inserta, en la mesorregión del Cáucaso.

En este sentido, Georgia se encuentra en medio de una disputa (Gachechiladze, 2014; Rondeli, 2014). En primer lugar, debemos tener en cuenta la controversia entre las narrativas rusa y occidental a propósito de su desenvolvimiento histórico y político contemporáneo; estas narrativas se pueden hallar tanto en los análisis geopolíticos de corte más académico como en los de tipo mediático. Esta misma tensión entre Rusia y Occidente es visible en los enfrentamientos más significativos que ha vivido Georgia (por ejemplo, la guerra civil de 1991-1992, la Revolución de las Rosas y los conflictos separatistas con Abjasia y Osetia del Sur que desembocaron en la guerra ruso-georgiana de 2008) (Toria, 2014). Finalmente, esta dinámica también se refleja en la política interna del país, en la que se advierte la división entre personajes y partidos políticos “prorrusos” o “proeuropeos” (Kakhishvili, 2021), aunque quizá de manera menos patente que en otros países.

En la primera sección de este apartado abordaremos los aspectos sociales, históricos y económicos de la República de Georgia y en la segunda sección, su política exterior. Primero, se enfatizarán los aspectos dinámicos de la política

georgiana en clave postsoviética; después, en clave caucásica, es decir, enfatizando sus relaciones con Armenia y Azerbaiyán; y, por último, en términos de su política interna. Estas claves ofrecen una escala de análisis particular, cada una con distinto alcance. El procedimiento por medio de capas superpuestas es necesario, pues explica mucho de la dinámica interna-nacional. Georgia es un país sumamente susceptible a los cambios políticos en la esfera postsoviética.

Asimismo, en términos de su constitución interna, describiremos su conformación político-territorial –de suma relevancia para entender su dinámica geopolítica–, los procesos separatistas, sus periodos históricos y los personajes clave de su política interna –todos ellos abordables por el grado de nexos o intereses que mantienen con respecto de la política rusa–.

En la segunda sección se tratará su doctrina de política exterior, su política regional y, por último, su política global, *i.e.* a qué organismos internacionales Georgia está adscrita o en espera de estarlo.

GEORGIA EN CLAVE POSTSOVIÉTICA

En la historia moderna, Georgia tuvo su primer momento de independencia como la federación conocida como República Democrática de Georgia entre 1918 y 1921, antes de ser ocupada por los bolcheviques. En 1922 se integró junto con Armenia y Azerbaiyán a la federación conocida como Repúblicas Transcaucásicas mediante el pacto de creación de la Unión Soviética. Incluso desde antes de esta breve independencia, estaba bajo la esfera de influencia rusa.

La perspectiva que nos aporta la comparación de las similitudes de los procesos de independencia de las diversas repúblicas que componían la Unión Soviética es clave para comprender la dinámica de esta región. En el análisis geopolítico del espacio postsoviético, este punto de vista permite generar ciertos modelos comprensivos y poner énfasis en procesos que se han reproducido de manera simultánea o diferida (véase Kakhishvili, 2021). Tres fenómenos sirven de ejemplo para ilustrar esta aproximación: su posicionamiento en el referéndum de 1991, el nacionalismo étnico y las luchas separatistas.

El primer punto se refiere al referéndum del 17 de marzo de 1991, que, con el trasfondo de la *glasnost* –en ruso гласность, “apertura”, “transparencia” o “franqueza”, fue la política aplicada en la perestroika por Mijaíl Gorbachov, desde 1985 hasta 1991–, pretendía dar una base de legitimidad a la unidad del

Estado soviético ante el creciente descontento político y económico. Georgia fue una de las repúblicas que boicotearon el ejercicio promovido desde el Kremlin y, en su lugar, llevaron a cabo su propio referéndum el 31 de marzo de ese mismo año, el cual no fue reconocido por las autoridades soviéticas centrales.

Lo anterior permite abordar otro de los tropos del espacio postsoviético: el nacionalismo étnico (Kaufman, 2001; Suny, 1996a, 1996b; George, 2009; Shafi, 2015). Durante el periodo soviético, sobre todo en la etapa del estalinismo, se llevaron a cabo deportaciones masivas, reacomodos poblacionales y ajustes territoriales en las demarcaciones políticas. Estos procesos fueron el caldo de cultivo para pugnas entre los jóvenes Estados y los movimientos separatistas. En lo que respecta a las deportaciones, los casos más conocidos son los de los alemanes a Kazajistán (Mukhina, 2007), de los tártaros de Crimea al Tatarstán (Uehling, 2004), de los kalmykios a Kazajistán (Guchinova, 2007), entre otros^[1]. La República Socialista Soviética de Georgia no estuvo exenta de estos procesos, como fue el caso de los turcos mesjetios, de la región de Mesjetia, hacia Uzbekistán. Estos movimientos forzados se justificaron, en su momento, por medio de la retórica de la Segunda Guerra Mundial –o Gran Guerra Patria, como fue denominada en la Unión Soviética–, según la cual algunas minorías étnicas colaboraban o podrían colaborar con Alemania. Con ese discurso, se legitimó una política de *divide et impera* (divide y vencerás), estrategia que también se puede apreciar en ciertos reajustes de fronteras que se siguen empleando para sembrar una potencial discordia y evitar futuras alianzas. Como veremos más adelante, esto es lo que sucedió en la República de Osetia del Norte-Alania, seccionada en dos regiones, Norte y Sur, que pasaron a formar parte de las Repúblicas Socialistas Soviéticas de Rusia y Georgia, respectivamente.

En Georgia, los fenómenos de nacionalismo étnico y los reajustes territoriales están presentes no solo en el ya mencionado caso de Osetia del Sur, sino también en Abjasia y Ayaria. Estos fenómenos son característicos del espacio postsoviético^[2].

De manera paradójica, si bien el nacionalismo étnico coadyuvó al proceso independentista georgiano y lo ha mantenido particularmente reactivo a los intentos de dominio político o económico ruso^[3], el que han practicado las minorías en el interior de Georgia ha dado lugar a una situación en la que Rusia tiene la última palabra (Sabanadze, 2014).

La vasta extensión del espacio postsoviético y de su esfera de influencia no permite utilizarla como un enfoque estrictamente regional homogéneo para analizar a Georgia, y menos aún después de la disolución de la URSS. Si bien la clave postsoviética permite parangones y contrastes entre, digamos, Ucrania y Georgia, esto ya no permite explicar lógicas y dinámicas más acotadas al territorio. Tal es el caso de la mesorregión conocida como el Cáucaso.

Mapa 1. Georgia



Fuente: https://www.nationsonline.org/oneworld/map/georgia_map2.htm

A lo largo de la historia, el Cáucaso ha sido no solo una zona culturalmente diversa –albergando, en un territorio similar en extensión al de Italia, diferentes familias lingüísticas–, sino también un punto de contacto y discordia entre diversos poderes. Durante siglos, la disputa ocurrió entre los Imperios ruso, persa y otomano. En particular, Georgia pasó a estar bajo la influencia rusa desde principios del siglo XIX, primero como anexión del Imperio ruso y más tarde como parte de la Unión Soviética.

Durante la guerra civil rusa entre 1917 y 1922, Armenia, en ese entonces como República de Armenia; Azerbaiyán, como República Democrática de Azerbaiyán; y Georgia, como República Democrática de Georgia, alcanzaron una breve independencia. La independencia de las tres jóvenes naciones fue

declarada en el contexto del tratado Brest-Litovsk en el que los bolcheviques cedían a los Países Centrales (Alemania, Austro-Hungría, Bulgaria y el Imperio otomano) territorios tales como Ucrania, los países bálticos, Bielorrusia y una parte de Finlandia. El Imperio otomano reclamó la inclusión de la parte del Cáucaso, pero la independencia de estas repúblicas impidió esa anexión (Gachechiladze, 2014), no sin antes haber formado por casi un mes, entre el 22 de abril y el 28 de mayo de 1918, la República Democrática Federal Transcaucásica, cuya ruptura devino justamente a causa de la declaración de independencia por parte de la República Democrática de Georgia, de carácter socialista –en dirección opuesta a los ideales actuales de Georgia (Matsaberidze, 2014)–. Después de la irrupción bolchevique en Azerbaiyán, Georgia y Armenia, estas integraron la República Federal Socialista Soviética Transcaucásica entre 1922 y 1936, con Tiflis como capital, la cual fue disuelta por la Constitución soviética de 1936 en las repúblicas socialistas soviéticas de Armenia, Azerbaiyán y Georgia, respectivamente.

En la actualidad, el Cáucaso se divide en Norte y Sur. El Cáucaso Norte se encuentra dentro de los márgenes de la Federación Rusa, incluyendo las repúblicas de Chechenia, Daguestán, Ingusetia, Kabardia-Balkaria, Osetia del Norte-Alania y parte de Adigueya, Kalmukia, Krasnodar y Stávropol, mientras que el Cáucaso Sur está conformado por Armenia, Azerbaiyán y Georgia. Como señalan Igor V. Bondyrev *et al.* (2015), Georgia posee una importancia estratégica notable en la región: es el único país con salida al mar –excluyendo al mar Caspio–, es la intersección entre el Cáucaso Norte y el Cáucaso Sur, posee fronteras con casi todas las naciones caucásicas (reconocidas y no reconocidas) y es un punto de tránsito clave en la región (Tsereteli, 2014).

Como se mencionó antes, a raíz de la disolución de la URSS, el nacionalismo étnico y la fragmentación territorial han hecho a esta mesorregión políticamente inestable y ninguna de las naciones que la integran ha estado exenta de conflictos bélicos de corte separatista. Sin embargo, el caso de Georgia es especial, sobre todo en lo que respecta a sus países vecinos. El conflicto más significativo en la región es el del Nagorno Karabaj, que contiene a la autoproclamada República de Artsaj, en un territorio reconocido a nivel internacional como parte de Azerbaiyán, donde viven armenios en su mayoría.

En esta cruenta confrontación, Georgia ha jugado un papel de equidistancia entre sus vecinos, en el que la mediación tampoco es particularmente activa (Lomsadze, 2020). Georgia sí reconoce al territorio de Nagorno Karabaj como parte de Azerbaiyán. Sin embargo, las repúblicas de Abjasia y Osetia del Sur,

además de Transnistria, son las únicas que aceptan a la República de Artsaj –ni siquiera Armenia la admite oficialmente–. Es muy probable que esta sensibilidad a sus propios procesos separatistas haga que Tiflis tome distancia de este conflicto. Empero, también es probable que desaprobara la independencia de Nagorno Karabaj o su integración territorial con Armenia, por lo que eso pudiera significar para los casos propios, con independencias que *de facto* llevan más de diez años en curso, es decir, el peor escenario posible para Georgia sería el de la anexión de esos territorios a Rusia –o de “unificación” con Rusia–.

El nacionalismo étnico de la región tiene una característica volátil, conocida por todos los Estados que la integran (Armenia, Azerbaiyán, Georgia y la misma Federación Rusa). Una de las consecuencias de dicha característica sería la interacción entre diversas fuerzas separatistas en la región. Tal fue el caso de la ahora extinta Confederación de los Pueblos de las Montañas del Cáucaso, que estuvo activa en Chechenia, Abjasia y Osetia del Sur y tuvo un papel decisivo en la primera guerra entre Abjasia y Georgia (Pokalova, 2015).

Por otra parte, algunos personajes clave en la historia política georgiana también han intentado sacar provecho de esto, en *tándem* con el sentimiento antirruso, ya fuera como elemento de disuasión ante las políticas de Moscú o como manera de buscar alianzas transnacionales con actores que, de igual forma, están enfrentados con el dominio ruso. Tales son los casos de Zviad Gamsajurdia^[4] y Mijaíl Saakashvili^[5], acaso dos de las figuras más sobresalientes en la historia política de la Georgia contemporánea.

La volatilidad del nacionalismo étnico también representa un elemento delicado a propósito de los vínculos regionales con Armenia y Azerbaiyán (Verch, 2006). Georgia cuenta con minorías tanto armenias (6.2%) como azerís (4.5%), así como inmigración de ambos países (1.992 millones de inmigrantes armenios y 2.082 millones de azerís para 2019)^[6]; en términos diplomáticos, esto explica que opte por la equidistancia hacia ambos países, aunque la interacción es desigual.

La relación con Azerbaiyán tiene un carácter marcadamente estratégico, en particular, después de la construcción del oleoducto Bakú-Tiflis-Ceyhan que vincula a estos dos estados con la república de Turquía –además de contar con la participación de Kazajistán–. El oleoducto fue inaugurado en 2005, tras trece años de su anuncio en 1993. Para el caso georgiano, es notable que el proyecto se mantuviera a pesar de los convulsos cambios políticos en el país: en principio, el acuerdo fue firmado por Eduard Shevardnadze, mientras que la

culminación del proyecto tuvo lugar durante la presidencia de Saakashvili. En la actualidad, el oleoducto tiene capacidad para transportar un millón de barriles al día. Este proyecto tiene vital importancia geopolítica porque, por otra parte, le brinda a Georgia autonomía energética respecto a Rusia, sobre todo si se consideran los poco favorables términos que tenía el abasto de gas ruso vía Turkmenistán –cancelado en 1995– o la deuda con la compañía Itera. No es de extrañar que existan interpretaciones que vinculen al oleoducto con la inestabilidad política en la región (Jervalidze, 2006).

A la par del oleoducto, hay que considerar la línea férrea que comunica a Bakú, Tiflis y la ciudad turca de Kars. En palabras de Ilham Aliyev, presidente de Azerbaiyán, estos proyectos, el oleoducto Bakú-Tiflis-Ceyhan y la línea férrea Bakú-Tiflis-Kars, efectivamente aíslan a Armenia en la región (Danielyan, 2006).

Por otro lado, la situación con Armenia es más desventajosa para esta que para Georgia. Es notorio que el Estado armenio no solo no forma parte del proyecto del oleoducto ni de la Organización para la Democracia y el Desarrollo Económico GUAM[Z], sino que además sus fronteras se encuentran prácticamente cerradas por Azerbaiyán y Turquía. Cuenta solo con 44 km de frontera con Irán, en contraste con los 219 km de frontera con Georgia. Las exportaciones e importaciones, las comunicaciones y el flujo de mercancías armenios dependen, en gran medida, de esta última frontera. No obstante, la situación, sobre todo en el contexto de la desavenencia ruso-georgiana, ha mejorado de manera ligera para Armenia (Minasyan, 2015).

En este sentido, en clave transcaucásica, Georgia tiene más influencia potencial sobre Armenia que viceversa, mientras que la relación con Azerbaiyán es más equilibrada, a pesar de la disparidad económica entre ambos países[8]. Esto refleja un efectivo manejo económico diplomático por parte de Azerbaiyán en la región. Este escenario pareciera haberse reforzado desde los últimos eventos en Nagorno Karabaj, con la victoria de Azerbaiyán sobre las fuerzas separatistas respaldadas por Armenia y con una significativa conquista de más de 70% del territorio ocupado por las fuerzas armenias alrededor de la república separatista. Sin embargo, Rusia no ha perdido influencia en la región; además de haber realizado una mediación eficaz en el conflicto en todas sus etapas –las mediaciones iraníes fueron accidentadas y las georgianas en esencia inoperantes (Lomsadze, 2020)–, logró algo que hasta la fecha no se había concebido: estacionar a sus tropas en el territorio azerí, en Nagorno Karabaj, lo cual le da, por primera vez, margen de maniobra dentro de Azerbaiyán. Esto

parece indicar que el actor preponderante de la región es otra vez Rusia (Tarkhan-Mouravi, 2014) –que, para algunos analistas, se encuentra en competencia regional con Azerbaiyán– (Ayvazyan, 2020).

A final de cuentas, la clave caucásica no se puede explicar justo sin su actor dominante: Rusia. Desde la guerra ruso-georgiana, el 29 de agosto de 2008 Georgia rompió de manera formal sus relaciones diplomáticas con la Federación Rusa. Esto no quiere decir que deje de haber nexos políticos y económicos entre ambos países, como se verá en la siguiente sección.

En términos políticos, la influencia de Rusia es más bien indirecta. Si bien una parte significativa de los georgianos ve a ese país como una amenaza (Sartania, 2021), el partido que ha gobernado Georgia desde 2012, Sueño Georgiano, liderado por el oligarca Bidzina Ivanishvili, no va en contra de los intereses rusos, e incluso hay políticos influyentes más cercanos a una política realista que se compagina con los intereses del Kremlin, como es el caso de la dos veces presidenta interina Nino Burjanadze^[9]. De manera que la situación actual en Georgia favorece más a Rusia que a esta misma: Abjasia y Osetia del Sur están bajo su control –o, si se prefiere, bajo gobiernos afines a Moscú–, Saakashvili está en el exilio y su partido ha perdido influencia, y el ingreso de Georgia a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) se ve lejos de concretarse. El dominio ruso también está presente en el caso de Armenia y Azerbaiyán, en diversos grados.

GEORGIA EN CLAVE NACIONAL

Estructura política

Durante los últimos diez años, Georgia se ha encontrado en la transición de una democracia presidencial a una parlamentaria representativa –una república unitaria constitucional parlamentaria, para ser más precisos–^[10]. Hasta ahora, el cargo de presidente de Georgia se había establecido por elección popular cada cinco años. Las atribuciones presidenciales actuales son parecidas a las de una democracia parlamentaria en la que el titular cumple una función ceremonial. Sin embargo, en el caso georgiano el cargo presidencial también implica ser comandante en jefe de la Defensa, entre otras prerrogativas. Desde su independencia hasta la actualidad Georgia ha tenido cinco presidentes^[11]. Vale la pena resaltar dos momentos en este cambio de modelo: las enmiendas constitucionales de 2010, que fueron apoyadas por más de dos terceras partes de la Cámara y transfieren importantes poderes ejecutivos presidenciales a la

figura del primer ministro^[12]; más adelante, en 2017, se anuncian cambios complementarios en los que el cargo de presidente, hasta ese momento sujeto a elección popular, pasa a ser asignado por el poder legislativo. No obstante, estas modificaciones fueron boicoteadas por la oposición (en particular por el MUN). De acuerdo con las nuevas regulaciones, la actual presidenta, Salomé Zurabishvili, sería la última en haber sido elegida en las urnas. La asignación del puesto, en breve, será responsabilidad del parlamento georgiano.

En este sentido, el poder ejecutivo recae, entonces, en la figura del primer ministro, cuya postulación es producto de acuerdos legislativos y su permanencia depende, asimismo, del equilibrio de fuerzas durante cada legislatura. El puesto fue introducido después de la Revolución de las Rosas, en el año 2004. Desde 2012, el partido Sueño Georgiano, cuya figura prominente es el magnate Ivanishvili, ha dominado la escena política y ha tenido seis primeros ministros consecutivos de los quince desde que se creó la posición. El actual primer ministro, Irakli Garibashvili^[13], entró en sustitución de Giorgi Gajaria.

El poder legislativo es unicameral con 150 escaños, que están sujetos a renovación cada cuatrienio. En las últimas elecciones, del año 2020, se utilizó el sufragio universal (con segunda vuelta) para elegir a 73 miembros del Parlamento mientras que los otros 77 se asignaron según un sistema de representación plurinominal. A excepción de las repúblicas autónomas de Abjasia y Ayaria, que tienen facultades para limitar las decisiones legislativas, este poder está bastante centralizado. El Congreso se localiza en la ciudad capital de Tiflis^[14].

El actual balance de poder no ha cambiado desde las elecciones parlamentarias del año 2012, en las que Sueño Georgiano ganó la mayoría de los escaños (55%), con su líder, Ivanishvili, como primer ministro. En 2016, este partido obtuvo 48.68% frente a 27.11% del MUN. Las recientes elecciones de 2020 fueron particularmente polémicas, pues la segunda vuelta fue boicoteada por la oposición –con la coalición La Fuerza en la Unidad, liderada por el MUN– apelando a un presunto fraude electoral.

El poder judicial está integrado por la Corte Suprema y la Corte Constitucional y, en una escala menor, por las cortes distritales y de apelaciones. Los jueces de la Corte Suprema son recomendados por el Parlamento. La principal figura judicial es el encargado de la Corte Suprema, cuyo periodo no tiene limitaciones de tiempo. La actual encargada es Nino Kadagidze.

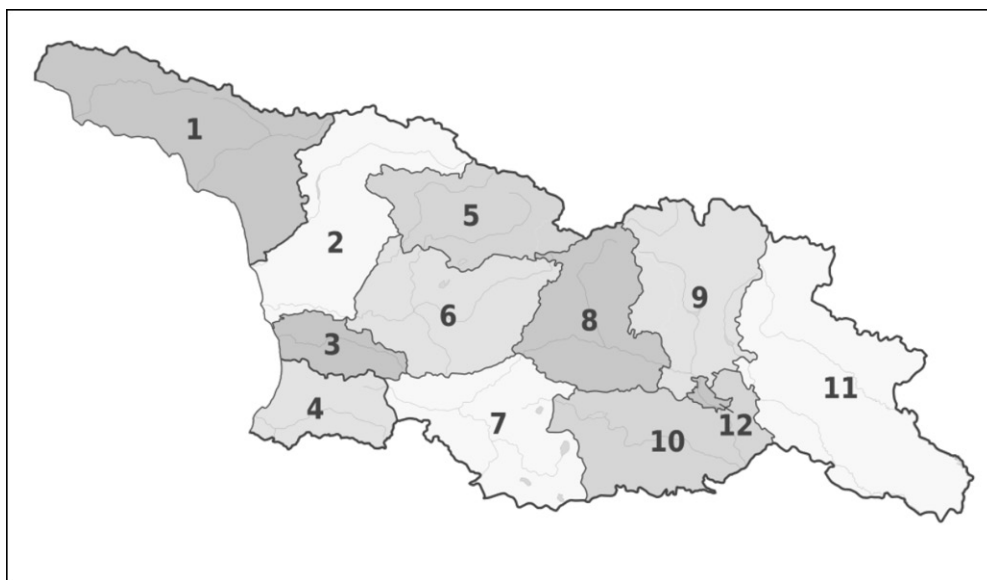
El gobierno de Georgia, además, se compone de doce ministerios^[15]. Aquí cabe destacar un organismo de herencia soviética, que se encuentra en otros países del espacio postsoviético: el Consejo Nacional de Seguridad. Este Consejo es presidido por el primer ministro (otrora atribución presidencial) y está integrado por los ministros de Defensa, Asuntos Internos, Relaciones Exteriores y Finanzas, los jefes del Servicio de Seguridad del Estado y de los Servicios de Inteligencia, así como por el comandante de defensa de las Fuerzas Armadas de Georgia^[16]. Este órgano es el encargado de coordinar las tareas de seguridad nacional.

En menor escala, esta estructura de gobierno se reproduce en las entidades administrativas que componen a Georgia, excepto en una que se encuentra fuera de su control efectivo.

Estructura territorial

Georgia se compone de doce entidades administrativas, pero dos de ellas son repúblicas autónomas (Abjasia [1] y Ayaria [4]); Tiflis (12) es la ciudad capital, más nueve regiones (o *mjare*): Samegrelo-Zemo Svaneti (2); Guria (3); Racha-Lechkhumi y Kvemo Svaneti (5); Imereti (6); Samtsje-Yavajeti (7); Shida Kartli (8); Mtsjeta-Mtianeti (9); Kvemo Kartli (10); Kajetia (11).

Mapa 2. *Regiones de Georgia*



Fuente: Wikipedia (2015).

Posiblemente, en virtud de la volatilidad del nacionalismo étnico y con el antecedente de los movimientos separatistas en la región, Shevardnadze dispuso una nueva organización territorial en la que se consideraba la fusión de regiones (p. ej. Mtsjeta-Mtianeta).

Otro aspecto digno de resaltar es el concerniente a las repúblicas autónomas y al hecho de que Osetia del Sur no figura, de acuerdo con la división territorial georgiana, como una entidad política, sino que ocupa partes de diversas regiones, sobre todo de Racha-Lechkhumi y Kvemo Svaneti, Imereti, Shida Kartli y Mistjeta-Mtianeti. Ante la ley georgiana, entonces, Abjasia y Osetia del Sur tienen estatus distintos, como analizaremos más adelante.

El caso de Ayaria, de mayoría musulmana, ofrece diversos elementos a considerar. A diferencia de Abjasia y Osetia del Sur, Ayaria sí está bajo el control del Estado georgiano. Y no solo eso: la sucesión de hechos que llevara a Saakashvili a tomar el control de Ayaria fue un indicador para Abjasia, Osetia del Sur y Rusia. Desde la independencia de Georgia hasta el año 2004, Ayaria fue gobernada por Aslan Abashidze, un caudillo local que conservó su posición al mantener neutralidad en la guerra civil georgiana, no sin formar una estructura paramilitar autónoma, además de mantener controles portuarios clave (Mikaelyan, 2010). Durante la Revolución de las Rosas, liderada por Saakashvili en contra del gobierno de Shevardnadze y las elecciones presidenciales de 2003, el gobierno de Abashidze declaró estado de emergencia y reprimió las protestas que pedían su salida del gobierno en el pueblo de Gonio. En realidad, Shevardnadze y Abashidze no pertenecían a la misma fuerza política y fueron aliados más bien circunstanciales, pues pertenecían a un *statu quo* que el MUN de Saakashvili se dirigía a sacudir.

En marzo de 2004, durante una visita de Abashidze a Moscú, las fuerzas de seguridad de la República de Ayaria destruyeron un puente sobre el río Choloki para impedir que Saakashvili se transportara hacia su interior en ausencia de Abashidze. Aunque hubo negociaciones directas entre el gobierno central y Ayaria, los ánimos dentro de la república misma no se calmaron y las protestas para pedir la salida de Abashidze continuaron hasta que por fin –negociando con Igor Ivanov, canciller ruso– este huyó a Moscú, donde actualmente reside.

ABJASIA Y OSETIA DEL SUR

Los casos de Abjasia y Osetia del Sur merecen una mención aparte. A excepción de Nauru, Nicaragua, Rusia, Siria y Venezuela, estos territorios son reconocidos

a nivel internacional como parte de Georgia^[17]. Sin embargo, esta situación de unísono apego al derecho internacional lleva a la mayoría de los análisis a considerar que estos territorios están simplemente ocupados por Rusia y carecen de una dinámica política propia, además de cuestionar la legitimidad de sus reclamos autonómicos con base étnica (p. ej. Bondyrev *et al.*, 2015)^[18]. Pero la situación no es tan sencilla, e incluso existen diferencias importantes entre ambas repúblicas.

La primera diferencia es que, como ya se hizo notar, Osetia del Sur no es reconocida como una entidad política de suyo para Georgia –en el discurso oficial es solo “la región del Tsjinvali”–^[19]. Si Osetia cayera dentro del dominio georgiano, esta no estaría, al menos de momento, provista de autonomía ni de un territorio definido, continuando así con la política de fragmentación de la época soviética. Abjasia^[20], por otro lado, sí es reconocida como una entidad política definida en términos territoriales y provista de autonomía. A la postre, esto marca la posibilidad de una aproximación diferida de “zanahorias y palos” (*carrots and sticks*) para impedir la solidaridad entre ambas repúblicas – zanahorias para Abjasia; palos para Osetia– por parte de Georgia. Quizá esto explique algunas de las diferencias estructurales entre ambas entidades.

La política interna de Abjasia es mucho más turbulenta que la de Osetia del Sur. Abjasia es una república representativa democrática de tipo presidencial con un sistema multipartidista. En particular, la figura de Raul Jadyimba, quien fuera presidente de Abjasia de 2014 a 2020 por el partido prorruso Foro de Unidad Nacional de Abjasia (FUNA), es significativamente divisiva. Vale la pena resaltar su papel en la Revolución abjasia de 2004 contra el entonces presidente Alexander Ankvab, sobre todo, por una política calificada de permisiva con los georgianos étnicos en Abjasia. En 2020, el líder de la oposición, Aslan Bzhania, ganó las elecciones contra el FUNA, no sin antes haber sido envenenado con mercurio e incluso detenido en Rusia.

En el caso de Osetia del Sur, la política, con claridad, es más prorrusa que la de Abjasia. Incluso, el actual presidente, Anton Bibilov, sostiene una posición de integración con la Federación Rusa. El partido vigente en el poder, el de Bibilov, es Osetia Unida, que se deriva del partido Unidad, ambos con una plataforma más bien conservadora cercana a la del partido gobernante en la Federación Rusa: Rusia Unida.

Las dos repúblicas están, sin embargo, en pleno entendimiento y se encuentran en el mismo plano de incertidumbre geopolítica: los Estados que las reconocen y desconocen son los mismos para las dos repúblicas secesionistas –

salvo en el ambiguo caso de las Vanuatu, que no reconoce a Osetia del Sur-. Y los procesos independentistas y de conflicto con Tiflis han estado también sincronizados. Además, ambas repúblicas firmaron un Pacto de Amistad y Cooperación en 2005, que contiene un apartado de defensa en el que se acuerda que en caso de agresión a cualquiera de ellas, la respuesta debe ser coordinada.

Un año más tarde ambas repúblicas crearon la Comunidad para la Democracia y los Derechos de las Naciones. Se trata de una mancomunidad de Estados que no gozan de reconocimiento internacional en el espacio postsoviético, que incluye tanto a Abjasia y Osetia del Sur como a Artsaj (el Nagorno Karabaj en Azerbaiyán) y Transnistria (la República Moldava Pridnestroviense); también llamada CEI-2 –en alusión a la Comunidad de Estados Independientes– (Socher, 2021). En comparación con sus contrapartes, puede decirse que el avance diplomático de las primeras ha sido más efectivo: no hay indicios de que los Estados que reconocen a Abjasia y Osetia del Sur pudieran hacer lo mismo con Artsaj o Transnistria.

El reconocimiento de ambas repúblicas a nivel internacional tiene tanto repercusiones políticas como económicas. Georgia ha hecho de esta situación una línea roja geopolítica que implica la ruptura de relaciones diplomáticas[21]. Si Georgia rompió vínculos diplomáticos con Rusia, de gran importancia política y económica para la nación caucásica, no es de extrañar que no titubeara en hacer lo propio con Nicaragua[22] y Siria[23], que además son gobiernos que han atravesado por graves crisis de legitimidad en los últimos diez años[24]. El intercambio económico de las dos repúblicas separatistas depende casi en su totalidad de la relación con Rusia –su moneda es el rublo–, aunque en tiempos recientes, Abjasia y Osetia del Sur han explorado nuevas posibilidades de comercio (Hardan, 2021). Algunos autores identifican que la economía de ambas repúblicas, sobre todo la de Abjasia por su ubicación y salida al mar, descansaba, antes de la guerra y en buena medida, en actividades como el contrabando (Kukhianidze *et al.*, 2007). El comercio directo, por ejemplo, en el mercado de Ergneti en el lado de Osetia del Sur, ha sido un punto en el cual Tiflis ha ejercido presión por medio de bloqueo (con Saakashvili) y promesas de relajación de ese intercambio (con Ivanishvili) (Rimple & Mielnikiewicz, 2013).

En buena medida, la historia política contemporánea georgiana se puede dividir en tres momentos, asociados, cada uno, a figuras sobresalientes: a Shevardnadze le corresponde el desenlace de la guerra civil georgiana (1991-1993) y el enfriamiento del conflicto con Abjasia y Osetia del Sur, en los años noventa del siglo anterior; Saakashvili se vincula con el derrocamiento de Shevardnadze por medio de la Revolución de las Rosas y la guerra ruso-georgiana de 2008; y, por último, en el periodo actual, el predominio de Sueño Georgiano, bajo la dirección de Ivanishvili, en el que se busca equilibrar las relaciones con Rusia sin perder las aspiraciones de integración euroatlántica.

Eduard Shevardnadze

La historia de la Georgia contemporánea tuvo un proceso independentista distinto al de otras anteriores repúblicas soviéticas. Su proclamación, por parte de Zviad Gamsajurdia, no solo fue temprana, sino que provino de una de las voces más importantes de la disidencia antisoviética^[25]. Sin embargo, el primer periodo de la historia moderna de Georgia está marcado por la presidencia de Shevardnadze, quien, a diferencia de lo que sucedió en aquellas repúblicas, venía de las altas esferas de poder soviético, no solo de dirigencias regionales. Shevardnadze fue canciller de la Unión Soviética durante el gobierno de Mijaíl Gorbachov y a su actuación se le atribuyen muchas de las acciones internacionales más destacadas de la URSS durante la perestroika: la retirada de tropas de Afganistán, el reconocimiento de la Alemania unificada y la retirada de tropas de la frontera con China –en lo que pudo haber resultado en un conflicto catastrófico–.

Shevardnadze llegó al poder en Georgia en el contexto de la guerra civil de este país (1991-1993). Uno de los frentes de este conflicto fue justo el abierto por el golpe de estado que sufrió Gamsajurdia a principios de 1992. En ese trance, uno de los actores clave en el golpe fue Dzhaba Ioselani, un exconvicto que reestructuró la mafia georgiana para incorporar a sus integrantes en el aparato estatal durante la época soviética (Shelley, 2007). Ioselani formó una fuerza paramilitar, los *mjedroni*, que se enfrentó a la Guardia Nacional hasta producir la salida de Gamsajurdia. De acuerdo con algunas fuentes (Shelley, 2007), Ioselani fue quien invitó a Shevardnadze, primero como líder del Parlamento y, de esa manera, jefe de Estado fáctico, hasta las elecciones de 1995, las cuales ganó este último con 77 por ciento de los votos.

Si bien el frente contra Gamsajurdia, tanto en su primer derrocamiento como en su frustrado regreso, representó una victoria para Shevardnadze –y para Ioselani–, el frente abierto contra Osetia del Sur y Abjasia produjo la separación *de facto* de estas dos repúblicas, escapando así del control efectivo de Tiflis. Desde este momento, Rusia fue el negociador clave y estacionó cuerpos de paz en ambas regiones. Cabe notar que los cuerpos de paz rusos funcionan con una lógica muy distinta a la de otras estrategias pacificadoras (p. ej. los cascos azules de la Organización de las Naciones Unidas [ONU]) y su uso suele ser parte de un modo de intervención (Lynch, 2000). Hasta la Revolución de las Rosas, el conflicto entra en un periodo de enfriamiento.

Como detallaremos más adelante, esta situación puso a Shevardnadze en una incómoda cercanía con Moscú, en la cual, sin embargo, se empezaron a buscar nexos de integración euroatlántica, en especial con EE. UU.

Durante su periodo como secretario del Partido Comunista de Georgia, Shevardnadze cobró notoriedad por sus campañas anticorrupción. Dicho perfil le ayudó a encajar en el marco de la perestroika como funcionario clave de Gorbachov. Además, ese capital político acumulado le permitió utilizar la causa anticorrupción como gobernante de Georgia (Scott, 2007). De manera irónica, su gobierno se caracterizó por altos niveles de corrupción (Lekov, 2009), el auge del crimen organizado y la permisividad –cuando no cooperación– con personajes como Ioselani y Abashidze. Ya desde los años setenta, cuando Shevardnadze era el personaje más importante de la vida pública georgiana, el problema de la corrupción existía y este no ha dejado de ser un elemento esencial de la narrativa política nacional.

Mijaíl Saakashvili

En el contexto de corrupción y pobreza que caracterizó a los más de diez años de Shevardnadze en el poder (Verch, 2006; Shelley, 2007; Maksimova, 2015), el 2 de noviembre de 2002 se celebraron elecciones parlamentarias en Georgia, en las que una nueva agrupación política formada por Shevardnadze (Por una Georgia Nueva) ganó las votaciones, aunque con poca diferencia. Uno de los partidos contendientes en esa elección fue el Movimiento de Unidad Nacional (MUN), de Saakashvili. Un año antes, Saakashvili había pertenecido al entonces partido de Shevardnadze (UCG) y fue ministro de Justicia en su gobierno, cargo que ocupó solo por un año y desde el cual tuvo desencuentros con otros funcionarios de dicha administración acusados de corrupción.

Entre los días 3 y 22 de noviembre de 2003, tuvo lugar la Revolución de las Rosas como parte de una serie de protestas protagonizadas por la sociedad civil y el partido de Saakashvili, acaso el dirigente más notorio del movimiento. La sesión del Congreso del 22 de noviembre, que habría de ser abierta por Shevardnadze, fue boicoteada por los partidos opositores, que entraron al recinto legislativo con rosas en las manos. Un día más tarde, a partir de negociaciones con los líderes de la oposición y con mediación del canciller ruso Igor Ivanov, Shevardnadze presentó su renuncia.

Saakashvili triunfó en las elecciones presidenciales de enero de 2004 con 96% de los votos, prácticamente sin representantes del oficialismo y con la oposición alineada con su candidatura. Su presidencia se caracterizó por un giro nacionalista que recuerda en parte a Gamsajurdia (Scott, 2007), pero con la idea de construir una nueva identidad georgiana, más anclada en la historia antigua de Georgia que vinculada con la república democrática de 1918 (Matsaberidze, 2014), ni mucho menos con el pasado soviético. Un símbolo relevante de esto es que la bandera nacional, hasta entonces recuperada de la república de 1918, fue reemplazada por la de su partido –aunque la iniciativa de cambiar la bandera por una de motivos cristiano-medievales precede incluso a la formación del MUN–.

La primera presidencia de Saakashvili se puede caracterizar por la ya abordada crisis de Ayaria durante los primeros meses de su gobierno, la lucha anticorrupción (Scott, 2007), las reformas económicas y de reajuste institucional (Verch, 2006; Machavariani, 2007), el intento por mantener cierta neutralidad hacia Rusia –sin la negociación rusa, ni la salida de Shevardnadze ni la de Abashidze se habrían producido– y las aspiraciones de integración euroatlántica.

Aunque en un inicio fue tenido por promisorio para el desarrollo democrático de Georgia (Scott, 2007; Nichol, 2010c)[26], el segundo periodo de Saakashvili (2008-2013) fue marcadamente más nacionalista y autoritario. Algunos autores (Hale, 2005) mencionan la idea de “ciclos de régimen”, en la que las bases autoritarias del antiguo régimen se mantienen. Asimismo, se puede referir el hecho de que la tolerancia con los medios y la oposición, que posibilitó la Revolución de las Rosas, fue, de manera paradójica, más relajada durante el periodo de Shevardnadze que en el de Saakashvili (Eszadze, 2007). La represión de las protestas durante 2009 también da cuenta del autoritarismo del gobierno encabezado por este último, y de que no se había superado la

disfunción política del aparato de Estado del antiguo régimen (Maksimova, 2015).

Acaso el momento clave de este periodo es el de la guerra con Abjasia y Osetia del Sur en 2008, que se tornó en una confrontación directa con la Federación Rusa, el primer conflicto bélico internacional para ambos países posterior a la disolución de la URSS. Por medio de la estrategia de pacificación-intervención-ocupación (Lynch, 2000), Rusia ya había estacionado tropas en ambas regiones. El 7 de agosto de 2008, respondiendo a previos ataques provenientes del lado osetiano, Georgia ocupó Tsjinvali, la capital de Osetia del Sur (Nichol, 2010a). La respuesta rusa contó no solo con los frentes de Abjasia y Osetia, sino también con una operación a gran escala que incluía un bloqueo y una movilización naval avanzando sobre territorios allende las repúblicas secesionistas. El 12 de agosto, con mediación francesa, se negoció el cese al fuego y el día 26 del mismo mes Rusia reconoció a Abjasia y a Osetia del Sur como países independientes.

Aunque la guerra ruso-georgiana dio mayor cauce a las orientaciones nacionalistas del MUN y de Saakashvili, y justificó las aspiraciones de integración euroatlántica, la situación geoestratégica y económica de Georgia entró en un *stalemate* del que, hasta la fecha, no ha podido salir. Incluso, la derrota formó parte de los reclamos de la oposición civil que protestó en 2009, la cual fue reprimida por Saakashvili.

Bidzina Ivanishvili

El gobierno de Bidzina Ivanishvili representa, de manera primordial, el periodo de transición política de un sistema presidencialista hacia un sistema de representación parlamentaria en el que el nacionalismo de Saakashvili y el MUN son desplazados por una aproximación más bien pragmática.

Identificado como el hombre más rico de Georgia^[27] y alguien que ha hecho su fortuna en Rusia, Ivanishvili asumió el cargo de primer ministro en octubre de 2012, tras las elecciones en el mismo mes. Desde entonces y hasta la fecha, los primeros ministros han pertenecido al partido fundado por Ivanishvili, Sueño Georgiano. El gobierno de este actor político se ha coordinado con dos presidentes independientes, Giorgi Margvelashvili (2012-2018) y Salomé Zurabishvili (2018-vigente), cuya actuación ha sido relativamente afín a lo impulsado por Sueño Georgiano.

Las relaciones con Rusia entraron en un periodo de distensión, e incluso las relaciones económicas mejoraron de manera notable con el crecimiento del intercambio económico hasta en casi 80% en el año 2013 (Charaya, 2014). Rusia, sin embargo, no parece tener plena confianza en Georgia (Mirzayan, 2014).

El enfoque pragmático que busca guardar un equilibrio entre Rusia y la integración euroatlántica ha sido visto como una indefinición por parte del sector nacionalista encabezado por el MUN y un Saakashvili en el exilio –acusado de corrupción–. El ejemplo más reciente de esto se encuentra en las protestas de noviembre de 2019, producto del rechazo de la visita de un diputado ruso del Partido Comunista, Sergei Gavrilov, a una asamblea interparlamentaria. Las protestas fueron ampliamente vinculadas con el MUN y explicadas por el hecho de que un diputado de un gobierno al que se le considera una amenaza para Georgia –y que ha abogado por la independencia de Abjasia– diera un discurso desde una tribuna nacional. Las protestas fueron reprimidas con dureza y pronto se transformaron en una manifestación directa contra el primer ministro, Gajaria, y el gobierno de Sueño Georgiano.

Desde entonces, la crisis política se ha agudizado: las elecciones parlamentarias de 2020 fueron, en su segunda vuelta, boicoteadas por la oposición (el MUN); el líder del MUN, Nika Melia, fue arrestado en febrero de 2021; Gajaria renunció a causa del arresto de Melia, a lo que Ivanishvili, ya retirado de forma oficial de la política, llamó un acto de traición[28].

En este momento, aunque Ivanishvili está centrado en sus negocios y Saakashvili está en el exilio –de momento más involucrado en la política ucraniana–, las figuras de ambos líderes siguen encabezando la tensión política en el interior de Georgia.

ECONOMÍA GEORGIANA

La economía georgiana ha tenido un desarrollo paralelo al de su transformación política. Previo a la disolución de la Unión Soviética, Georgia había sido una de las repúblicas relativamente más prósperas dentro del gran país socialista. Entre sus actividades destacaban el turismo –sobre todo interno– y la producción de ciertos productos, como frutas y, muy en especial, vino.

Asimismo, la inestabilidad política que caracterizó a los años noventa estuvo acompañada de la vacilación económica, del trago amargo de desarrollar una

economía de mercado y de la introducción de una moneda local, el lari. Durante el periodo de Shevardnadze se negociaron importantes acuerdos internacionales de carácter económico, cuya culminación tendría lugar en la época de Saakashvili (véase más adelante). Sin embargo, la corrupción imperante en el país lastró al joven Estado en su desarrollo económico (Scott, 2007).

Uno de los efectos de la Revolución de las Rosas fue la incorporación de reformas estructurales, llevadas a cabo en el contexto de los términos y condiciones de los préstamos del Banco Mundial, y, en contraste con el periodo anterior, el descenso en los índices de corrupción. No obstante, las circunstancias políticas y, en particular, su relación con la Federación Rusa, uno de sus principales socios comerciales, tuvieron un efecto negativo durante la presidencia de Saakashvili. El vínculo con Rusia es de relativa dependencia económica; en la actualidad la diáspora georgiana más numerosa del mundo se encuentra en el país eslavo. Además de la importancia que implican las remesas, el aspecto económico de la relación Rusia-Georgia es uno de los instrumentos de presión política más efectivo. Hay que resaltar las sanciones económicas que le aplicó Rusia a Georgia, incluso antes de la guerra en 2008. Resaltan, por ejemplo, las sanciones energéticas de 2004, con un alza al precio del metro cúbico de gas en casi 500%, las restricciones a las importaciones desde Georgia, especialmente de vino –Georgia es un productor clave en la región–, y los embargos a otros productos, como agua mineral y frutas. La dependencia de la economía georgiana del mercado ruso se hace evidente, de forma específica, en el caso de la venta de vino georgiano: entre 2013 y 2018, 57% de las exportaciones totales de este producto fueron a Rusia^[29]. En opinión de algunos expertos, estas medidas aceleraron la caída de Saakashvili en 2012 (Newnham, 2015).

POLÍTICA EXTERIOR GEORGIANA

La estrategia de política exterior georgiana está centrada en dos aspectos conectados: su concepto de seguridad nacional y la integración euroatlántica. El primero está enfocado en el riesgo de una agresión militar rusa y en el énfasis de la integridad territorial de Georgia, amenazada por las repúblicas secesionistas y el papel que Rusia ha jugado y sigue jugando en esos escenarios^[30]. La integridad territorial de Georgia figura de manera prominente en los artículos 1.º y 7.º de la Constitución georgiana^[31]. La

estrategia y orientación de su política exterior, entonces, puede explicarse en términos de sus cambios políticos internos y de la tensión entre Rusia y Occidente, antes mencionados.

Podemos identificar tres facetas de la política exterior georgiana: la de la lucha por el reconocimiento internacional y su ascenso como nación independiente; la de la integración euroasiática; y la de la integración euroatlántica.

Georgia como nación independiente

En un primer momento, durante la fugaz y convulsa presidencia de Gamsajurdia, la estrategia diplomática estaba orientada hacia el reconocimiento internacional, por lo que no puede decirse que haya sido particularmente prooccidental –ya fuera preeuropea o proamericana–, pero sí en búsqueda de autonomía respecto a la Unión Soviética.

Georgia es miembro de la ONU desde 1992 y participa en los diversos órganos que la integran^[32]. Además, entre sus adhesiones más relevantes destacan las de las siguientes entidades internacionales: Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo y Fondo Monetario Internacional (FMI), en 1992; Organización para la Prohibición de Armas Químicas, en 1993; Consejo Europeo, en 1999; Organización Mundial del Comercio (OMC), en 2000; Corte Penal Internacional, en 2003, y Banco Asiático de Desarrollo, en 2007. Las participaciones en los tratados internacionales son ratificadas por el Parlamento, de acuerdo con el artículo 47.º de la Constitución georgiana^[33].

Un caso destacable es el de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), de la cual Georgia es miembro. Como es sabido, esta instancia se fundó en el contexto de la Guerra Fría como un campo de cooperación entre los dos bloques. En la actualidad, sigue siendo uno de los pocos espacios donde la Federación Rusa coincide de manera estratégica con Occidente. A causa de la guerra ruso-georgiana y del hecho de que la misión de la OSCE en Georgia no pudo evitar la escalada del conflicto, este organismo cerró su misión en el país caucásico en el año 2009 (Stöber, 2010).

Integración euroasiática

La integración euroasiática de Georgia puede dividirse entre la que está –o estuvo– orientada hacia Rusia (afín a los intereses geopolíticos y geoestratégicos del Kremlin) y la de búsqueda de alternativa con los países vecinos. La primera

estriba principalmente en la Comunidad de Estados Independientes (CEI), organismo que sucedió a la extinta Unión Soviética y en el que se integraron varias de las repúblicas soviéticas, a excepción de los Estados bálticos. La adhesión de Georgia al organismo fue tardía, en diciembre de 1993, dos años después de su ratificación. Esto sucedió en un momento clave en el que Shevardnadze buscaba no solo el respaldo político y económico de Moscú, sino que la primera guerra con Abjasia y Osetia, y el involucramiento de Rusia en esta desde ese entonces, lo orillaron a ese tipo de concesiones.

La CEI comprende diversos consejos y campos de cooperación económica, política e incluso en materia de derechos humanos. Acaso uno de los rasgos más importantes es el relativo a la defensa. Al principio, la CEI incluyó una fuerza armada conjunta, la cual fue reemplazada más tarde por un tratado firmado por seis de sus miembros (Rusia, Armenia, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán): el llamado Tratado de Taskent, que sentó las bases para el inicio de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC). Es notorio que Georgia nunca formó parte de esta organización. Puede aducirse que su participación hubiera requerido un papel más activo que el que tenía en la CEI. Una de las consecuencias del desenlace de la guerra ruso-georgiana fue, justo, que Georgia abandonara la Comunidad.

Hay que considerar, no obstante, que las habilidades diplomáticas de Shevardnadze le permitieron buscar desde entonces otras vías de integración no solo con Europa y EE. UU., sino con Euroasia.

Ejemplo de lo anterior es la Organización para la Democracia y el Desarrollo Económico GUAM, que engloba a Georgia, Ucrania, Azerbaiyán y Moldavia. El grupo GUAM incluye una zona de libre comercio entre sus miembros, además de un acuerdo de defensa bajo el cual se han hecho ejercicios militares orientados a la pacificación. Sus membresías y exclusiones hablan bastante del carácter regional de la organización. Primero, porque, sin duda, es un órgano que busca alternativas a las propuestas por o coordinadas con Rusia. En segundo lugar, porque se nota la ausencia de Armenia y el liderazgo de Azerbaiyán, la economía más importante de la organización. Por último, vale la pena resaltar el hecho de que el grupo GUAM fuera alguna vez GUUAM, pues incluyó a Uzbekistán entre 1999 y 2005. No hubo otro comunicado oficial de las razones de esta partida, más que el de un cambio de enfoque en la economía interna por parte de Uzbekistán. Sin embargo, también hay que notar que el desarrollo democrático, uno de los ejes de la organización, no iba acorde con un país tan pobremente calificado en derechos humanos como Uzbekistán.^[34]

El grupo GUAM opera a la par de otras iniciativas de las que Georgia es parte en la región. La más notable es el “contrato del siglo”, que refiere al ya mencionado oleoducto Bakú-Tiflis-Ceyhan. Así como en el oleoducto hay intereses más bien occidentales –es operado por la compañía británica British Petroleum–, los países del Cáucaso y Georgia, en particular, forman parte de TRACECA (Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia), INOGATE y la Asociación Oriental. TRACECA es el Corredor de Transporte Europa-Cáucaso-Asia que involucra a la Unión Europea (UE) y a casi todos los países del espacio postsoviético, salvo Rusia y Bielorrusia. Por otra parte, INOGATE implicó entre 1996 y 2016 la cooperación en el campo energético de todos los miembros anteriores más Bielorrusia. Tanto TRACECA como INOGATE son parte de la Iniciativa de Bakú, cuya misión de hecho fue hacer partícipe económicamente a la UE con el espacio postsoviético. Por último, está la Asociación Oriental (Eastern Partnership [EaP]), que comprende una buena parte de la UE y a los países europeos y asiáticos del espacio postsoviético, incluyendo desde luego a Georgia. Todas estas iniciativas limitan la influencia económica de Rusia sobre la región en rubros diversos: transporte, energía y libre comercio.

En contraste, podemos mencionar la iniciativa china del OBOR (o Iniciativa de la Franja y la Ruta o Nueva Ruta de la Seda), que busca conectar al gigante asiático con diversos mercados, atendiendo varios aspectos como infraestructura, libre comercio y desarrollo. Uno de los corredores proyectados incluye al Cáucaso, lo cual resultaría atractivo para Georgia. No hay que olvidar que China es uno de los mayores prestamistas del mundo y el plan de inversión en infraestructura que necesitarían países como Georgia es ambicioso. Desde 2015, este país ya tiene un tratado de libre comercio con China^[35]. Georgia podría, en este esquema, depender aún menos de la relación económica con Rusia. Sin embargo, China todavía está lejos de considerar este corredor como prioritario y una de las razones puede ser la inestabilidad política y de seguridad de la región.

Integración euroatlántica

La Revolución de las Rosas parece marcar un giro de 180 grados a esta orientación de la política exterior georgiana, aunque la incorporación con Europa ya figuraba en la agenda de Georgia. Hay que considerar, no obstante, que las habilidades diplomáticas de Shevardnadze le permitieron buscar desde entonces un acercamiento con Europa y relaciones más activas con EE. UU.

(Nichol, 2010b). Curiosamente, el proceso de integración euroatlántica inicia con Shevardnadze. En un principio, Saakashvili pretendía acentuar y acelerar dicho proceso sin que eso fuera en detrimento de sus relaciones con Moscú. El ya mencionado deterioro, debido primordialmente a la crisis en Ayaria en 2004 y a la guerra ruso-georgiana de 2008, tuvo como resultado la ruptura con Rusia y una búsqueda más proactiva para dicha incorporación. A esta nueva fase de la política exterior georgiana se le puede nombrar, justo, de integración euroatlántica.

Este modelo de integración supone básicamente dos propósitos: obtener la membresía en la UE y ser país miembro en la OTAN. El primero es menos probable que el segundo debido a las disparidades económicas entre Georgia, con alrededor de 19.5% de su población debajo de la línea de pobreza^[36], y los países de la UE. La pieza central de la política exterior georgiana es, en realidad, la perspectiva de integrarse a la OTAN (Tarkhan-Mouravi, 2014).

La aspiración de pertenecer a dicha alianza militar tiene un aspecto simbólico y otro práctico (Cecir, 2013). El simbólico, que es el de la consideración de Georgia como país “europeo”, es con probabilidad el más decisivo ante la opinión pública. El aspecto práctico, de carácter militar y geoestratégico, posee diversos rasgos dignos de análisis.

El primer punto es que esta aspiración es anatema para la política exterior rusa. La expansión de la OTAN en el otrora espacio de influencia soviética, por ejemplo, en Europa Oriental y los Estados bálticos^[37], representa para Rusia una amenaza grave a su seguridad. Después de la integración de estos últimos a la OTAN en 2004, Rusia se ha preocupado por las pretensiones de sus vecinos – en particular de Ucrania, Georgia y Azerbaiyán– de convertirse en miembros de esta. Por otra parte, el cálculo de Saakashvili y el MUN es que la membresía en la OTAN sería un elemento de disuasión (*deterrence*) para Rusia. Sin embargo, por medio de las fuerzas de pacificación ya había contingentes rusos tanto en Abjasia como en Osetia del Sur, previo al estallido de la guerra. Posterior a la contundente victoria de Rusia en la guerra de 2008, en tan solo doce días de confrontación abierta –aunque es llamada la Guerra de los Cinco Días–, la aspiración de Georgia a la OTAN quedaba más justificada y, no obstante, bloqueada.

De acuerdo con el artículo 5.º del tratado fundacional de la OTAN, todos los miembros tienen que responder al ataque hacia cualquiera de sus integrantes^[38]. Esta “garantía de seguridad” es lo que resulta más atractivo para sus miembros, en especial, para aquellos que formaban parte del Pacto de

Varsovia, la extinta contraparte de la OTAN en el bloque socialista. Paradójicamente, el hecho de que Rusia se encuentre ya en parte del territorio georgiano –sea que se interprete como legítimo apoyo a las repúblicas autoproclamadas independientes o como una agresiva ocupación, dependiendo de la narrativa elegida– pondría a los implicados en una situación en la que tendría que apelarse al artículo 5.º antes referido. En realidad, pese a que el discurso abierto por parte de Georgia y la OTAN es de un supuesto beneficio mutuo (Nichol, 2010d), no hay indicadores de que esto deje algún rédito a alguno de los actores (regionales, suprarregionales o países miembros de este organismo) involucrados. Por lo cual, el *impasse* beneficia más a Moscú, y quizá no solo a Moscú.

CONSIDERACIONES FINALES

De manera análoga a muchos de sus vecinos del espacio postsoviético, Georgia enfrenta retos complicados para su desarrollo nacional a futuro, al tiempo que carga con el peso de distintos conflictos y problemas sociales, producto de su pasado como integrante de la Unión Soviética.

En el plano político, la nación georgiana ha realizado transformaciones diversas que han garantizado la transición política, aunque esta no se haya dado siempre por la vía de las urnas y en procesos democráticos transparentes –recuérdese la Revolución de las Rosas de 2003–. Con las recientes modificaciones a su sistema político, se espera que la concentración de poder en un solo individuo –como es tradición en el espacio postsoviético– disminuya, y que las futuras riñas políticas no escalen hasta convertirse en conflictos abiertos. No obstante, añejas figuras políticas, como Saakashvili e Ivanishvili, siguen manteniendo su poder e influencia en la política interna del país.

En lo económico, Georgia enfrenta también el reto compartido con las repúblicas exsoviéticas de disminuir su dependencia de Rusia y aumentar su autonomía económica mediante la inserción en los mercados mundiales. Empero, con una economía que se concentra primordialmente en el sector primario, sin grandes territorios cultivables ni industrias de la transformación de primer orden, el país sigue dependiendo de productos básicos, como el vino, para sostener su producción nacional; a su vez, afianzar su seguridad energética sigue siendo un proceso todavía en consolidación.

En el plano geopolítico, los “conflictos congelados” de Osetia del Sur y Abjasia mantienen la integridad territorial georgiana comprometida. Este es un tema

muy importante que va en detrimento de la actual política exterior del país, de corte euroatlántico, cuya prioridad es la búsqueda de su adhesión a la UE y a la OTAN. Justo, ante la reciente aceptación de Ucrania y Moldavia como candidatos a la UE, Georgia fue relegado por no cumplir aún con los requisitos necesarios.

Finalmente, continuar abonando al estudio de esta nación caucásica, de forma transversal y atendiendo a los factores tanto internos como externos que influyen en su política exterior, así como a sus transformaciones internas, será necesario para contribuir desde la academia mexicana a comprender su papel en el Cáucaso y en el mundo, y a vislumbrar escenarios futuros del desarrollo nacional de la Georgia contemporánea.

REFERENCIAS

- [AGENDA.ge](https://agenda.ge/en/news/2019/227) (2019). *Georgia joins US, recognizes opposition leader Guaido as interim President of Venezuela*. <https://agenda.ge/en/news/2019/227>
- ASIAN DEVELOPMENT BANK (2020). *Georgia and ADB*. <https://www.adb.org/countries/georgia/poverty>
- BLAUVELT, T. (2014). "From words to action!" Nationality policy in Soviet Abkhazia (1921-38). In S. F. Jones (Ed.). *The Making of Modern Georgia, 1918-2012. The first Georgian republic and its successors* (pp. 232-262). Routledge.
- _____. (2016). Resistance, Discourse and Nationalism in the March 1956 Events in Georgia. In T. K. Blauvelt & S. Jeremy (Eds.). *Georgia after Stalin. Nationalism and Soviet Power* (pp. 116-128). UK: Routledge.
- BLAUVERT, T. & Smith, J. (Eds.) (2016). *Georgia after Stalin. Nationalism and Soviet Power*. UK: Routledge.
- BONDYREV, I. V., Davitashvili, Z. V. & Singh, V. P. (2015). *The Geography of Georgia. Problems and Perspectives*. USA: Springer.
- BOUGAI, N. (1996). *The Deportation of Peoples in the Soviet Union*. USA: Nova Science Publishers.
- BROERS, L. (2014). Unpacking the meta-conflict: claims to sovereignty, self-determination, and territorial integrity in the Georgian-Abkhaz conflict. In S. F. Jones (Ed.). *The Making of Modern Georgia, 1918-2012. The first Georgian republic and its successors* (pp. 263-283). UK: Routledge.
- CECIR, H. (2013). Security and Symbolism: Georgia's NATO Aspirations in Perspective. In K. Kakachia & M. Cecire (Eds.). *Georgian Foreign Policy: The*

- Quest for Sustainable Security* (pp. 64-78). Deutschland: Konrad-Adenauer-Stiftung; The Georgian Institute of Politics.
- CIVIL GEORGIA (2008, November 29). *Georgia Cuts Ties with Nicaragua over S. Ossetia, Abkhazia Recognition*. <https://old.civil.ge/eng/article.php?id=20044>
- _____. (2021, June 7). *Ivanishvili Says Gakharia 'Traitor'*. <https://civil.ge/archives/425449>
- CONSTITUTION OF GEORGIA (2018, March 23). www.unesco.org/education/edurights/media/docs/90df3d78cc1e6e0380a5dc5a822ac386b5d4c6a2.pdf
- DANIELYAN, E. (2006, June 15). *House Panel Block U. S. Funding For 'Anti-Armenian' Rail Link*. *Radio Liberty Armenia*. <https://www.azatutyun.am/a/1582526.html>
- ESPADAS, J. (2019, 13 de junio). *El Consejo de Seguridad y los siloviki en la Federación Rusa*. *El Orden Mundial*. <https://elordenmundial.com/el-consejo-de-seguridad-y-los-siloviki-en-la-federacion-rusa/>
- ESZADZE, L. (2007). Georgia's Rose Revolution: People's anti-corruption revolution? In L. Shelley, E. R. Scott & A. Latta (Eds.). *Organized Crime and Corruption in Georgia* (pp. 111-119). UK: Routledge.
- FORBES (2021). Bidzina Ivanishvili. <https://www.forbes.com/profile/bidzina-ivanishvili/>
- FOREIGN & COMMONWEALTH OFFICE (Ed.) (2014). *Грузия-Россия: две перспективы по вопросам политики, безопасности и экономики* [Georgia-Rusia: dos perspectivas sobre política, seguridad y economía]. Caucasian Home.
- GACHECHILADZE, R. (2014). Geopolitics and foreign powers in the modern history of Georgia: Comparing 1918-1921 to 1991-2010. In S. F. Jones (Ed.). *The Making of Modern Georgia, 1918-2012. The first Georgian republic and its successors* (pp. 17-34). UK: Routledge.
- GEORGE, J. A. (2009). *The Politics of Ethnic Separatism in Russia and Georgia*. Palgrave Macmillan.
- HALE, H. E. (2005). Regime Cycles: Democracy, Autocracy, and Revolution in Post-Soviet Eurasia. *World Politics*, 58(1), 133-165.
- HARDAN, M. (2021, June 2). *Abkhazia president pays show visit with Assad*. *Al-Monitor*. <https://www.al-monitor.com/originals/2021/06/abkhazia-president-pays-show-visit-assad>
- HARO, F. W. (Ed.) (2009). *Georgia and the Caucasus Region*. USA: Nova Science Publishers.

- HUMAN RIGHTS WATCH (2019). *Uzbekistan. Events of 2019*. <https://www.hrw.org/world-report/2020/country-chapters/uzbekistan>
- JERVALIDZE, L. (2006). *Georgia: Russian Foreign Energy Policy and Implications for Georgia's Energy Security*. GMB.
- JONES, S. F. (Ed.) (2014). *The Making of Modern Georgia, 1918-2012. The first Georgian republic and its successors*. UK: Routledge.
- KAKACHIA, K. & Cecire, M. (Eds.) (2013). *Georgian Foreign Policy, The Quest for Sustainable Security*. Deutschland: Konrad-Adenauer-Stiftung; The Georgian Institute of Politics.
- KAKHIZHVILI, L. (2021). Towards a two-dimensional analytical framework for understanding Georgian foreign policy: how party competition informs foreign policy analysis. *Post-Soviet Affairs*, 37(2), 174-197.
- KAUFMAN, S. J. (2001). *Modern Hatreds: The Symbolic Politics of Ethnic War*. USA: Cornell University Press.
- KEMOKLIDZE, N. (2016). Georgian-Abkhaz Relations in the Post-Stalinist Era. In T. K. Blauvelt & J. Smith (Eds.). *Georgia after Stalin. Nationalism and Soviet Power* (pp. 129-145). UK: Routledge.
- KUKHIANIDZE, A., Kupatadze, A. & Gotsiridze, R. (2007). Smuggling in Abkhazia and the Tskhinvali region in 2003-2004. In L. Shelley, E. R. Scott & A. Latta (Eds.). *Organized Crime and Corruption in Georgia* (pp. 70-92). UKA: Routledge.
- LOMSADZE, G. (2020, October 6). *Armenia and Azerbaijan on Georgian mediation: Thanks, but no thanks*. *Eurasianet*. <https://eurasianet.org/armenia-and-azerbaijan-to-georgian-mediation-thanks-but-no-thanks>
- LYNCH, D. (2000). *Russian Peacekeeping Strategies in the CIS. The Cases of Moldova, Georgia, and Tajikistan*. USA: Palgrave Macmillan; The Royal Institute of International Affairs.
- MACHAVARIANI, S. (2007). Overcoming economic crime in Georgia through public service reform. In L. Shelley, E. R. Scott, & A. Latta (Eds.). *Organized Crime and Corruption in Georgia* (pp. 37-49). UK: Routledge.
- MATSABERIDZE, M. (2014). The Democratic Republic of Georgia (2019-2021) and the Search for the Georgian Model of Democracy. In S. F. Jones (Ed.). *The Making of Modern Georgia, 1918-2012. The first Georgian republic and its successors* (pp. 141-160). UK: Routledge.
- MINISTRY OF COMMERCE / PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA (2021). *China FTA Network*. <http://fta.mofcom.gov.cn/topic/engeorgia.shtml>

- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF GEORGIA (2021). *National Security Concept of Georgia*.
<https://mfa.gov.ge/MainNav/ForeignPolicy/NationalSecurityConcept.aspx>
- MUKHINA, I. (2007). *The Germans of the Soviet Union*. UK: Routledge.
- NATIONAL STATISTICS OFFICE OF GEORGIA (2019). *Demographic Situation in Georgia, 2019*. <https://www.geostat.ge/en/single-archive/3346>
- NATO [North Atlantic Treaty Organization] (2019, April 10). *The North Atlantic Treaty of 1949*. https://www.nato.int/cps/em/natohq/official_texts_17120.htm
- NEWNHAM, R. (2015). Georgia on my mind? Russian sanctions and the end of the 'Rose Revolution'. *Journal of Eurasian Studies*, 6(2), 161-170.
- NICHOL, J. (2010a). Russia-Georgia Conflict in Ossetia: Context. In F. W. Haro (Ed.). *Georgia and the Caucasus Region* (pp. 1-16). USA: Nova Science Publishers.
- _____. (2010b). Georgia: Recent Developments and U.S Interests. In F. W. Haro (Ed.). *Georgia and the Caucasus Region* (pp. 111-118). USA: Nova Science Publishers.
- _____. (2010c). Georgia's January 2008 Presidential Election: Outcome and Implications. In F. W. Haro (Ed.). *Georgia and the Caucasus Region* (pp. 119-124). USA: Nova Science Publishers.
- _____. (2010d). Georgia and NATO Enlargement: Issues and Implications. In F. W. Haro (Ed.). *Georgia and the Caucasus Region* (pp. 125-130). USA: Nova Science Publishers.
- OECD [Organization for Economic Co-operation and Development] (2016). *Fighting Corruption in Transition Economies: Georgia 2005*. OECD Publishing.
- POKALOVA, E. (2015). *Chechnya's Terrorist Network: The Evolution of Terrorism in Russia's North Caucasus*. Praeger.
- RFE / RL [Radio Free Europe / Radio Liberty] (2018, May 29). *Georgia Severs Relations with Syria for Recognizing Abkhazia, South Ossetia*. <https://www.rferl.org/a/georgia-syria-establishes-diplomatic-relations-with-abkhazia-south-ossetia/29257063.html>
- RIMPLE, P. & Mielnikiewicz, J. (2013, March 14). *Georgia: Officials See Trade as Way to Promote Ossetian Peace*. Eurasianet. <https://eurasianet.org/georgia-officials-see-trade-as-way-to-promote-ossetian-peace>
- RONDELI, A. (2014). The Russian-Georgian War and its Implications for Georgia's State Building. In S. F. Jones (Ed.). *The Making of Modern Georgia, 1918-2012. The first Georgian republic and its successors* (pp. 35-48). UK: Routledge.

- SAAKASHVILI, M. (2014, March 6). The West must not appease Putin. *The Washington Post*. https://www.washingtonpost.com/opinions/mikheil-saakashvili-the-west-must-not-appease-putin/2014/03/06/db9e0c82-a4a9-11e3-8466-d34c451760b9_story.html
- SABANADZE, N. (2014). Georgia's ethnic diversity: a challenge to state-building. In S. F. Jones (Ed.). *The Making of Modern Georgia, 1918-2012. The first Georgian republic and its successors* (pp. 119-140). UK: Routledge.
- SARTANIA, K. (2021, April 27). *Struggle and Sacrifice: Narratives of Georgia's Modern History*. Carnegie Endowment for International Peace. <https://carnegieendowment.org/sada/84391?lang=ar>
- SCOTT, E. R. (2007). Georgia's anti-corruption revolution. In L. Shelley, E. R. Scott & A. Latta (Eds.). *Organized Crime and Corruption in Georgia* (pp. 17-36). UK: Routledge.
- SHELLEY, L. (2007). Georgian organized crime. In L. Shelley, E. R. Scott, & A. Latta (Eds.). *Organized Crime and Corruption in Georgia* (pp. 50-68). UK: Routledge.
- SHELLEY, L., Scott, E. R., & Latta, A. (Eds.) (2007). *Organized Crime and Corruption in Georgia*. UK: Routledge.
- SMITH, J. (2016). Conclusion: Georgian Nationalism after 1956. In T. K. Blauvelt & J. Smith (Eds.). *Georgia after Stalin. Nationalism and Soviet Power* (pp. 146-151). UK: Routledge.
- SOCHER, J. (2021). *Russia and the Right to Self-Determination in the Post-Soviet Space*. USA: Oxford University Press.
- STÖBER, S. (2010). The Failure of the OSCE Mission to Georgia – What Remains? In Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg / IFSH (Ed.). *OSCE Yearbook 2010* (pp. 203-220). OSCE.
- SUNY, R. G. (1996). On the Road to Independence: Cultural Cohesion and Ethnic Revival in a Multinational Society. In R. G. Suny (Ed.). *Transcaucasia, Nationalism, and Social Change. Essays in the History of Armenia, Azerbaijan, and Georgia* (pp. 377-400). The University of Michigan Press.
- _____. (Ed.) (1996). *Transcaucasia, Nationalism, and Social Change. Essays in the History of Armenia, Azerbaijan, and Georgia*. The University of Michigan Press.
- TARKHAN-MOURAVI, G. (2014). Georgia's European Aspirations and the Eastern Partnership. In S. F. Jones (Ed.). *The Making of Modern Georgia, 1918-2012. The first Georgian republic and its successors* (pp. 49-73). UK: Routledge.

- TORIA, M. (2014). The Soviet occupation of Georgia in 1921 and the Russian-Georgian war of August 2008: historical analogy as a memory project. In S. F. Jones (Ed.). *The Making of Modern Georgia, 1918-2012. The first Georgian republic and its successors* (pp. 316-336). UK: Routledge.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL GEORGIA (2020, May 4). *Georgia's Economic Dependence on Russia: Trends and Threats*. <https://transparency.ge/en/blog/georgias-economic-dependence-russia-trends-and-threats>
- TSERETELI, M. (2014). Georgia as a geographical pivot: past, present, and future. In S. F. Jones (Ed.). *The Making of Modern Georgia, 1918-2012. The first Georgian republic and its successors* (pp. 74-93). UK: Routledge.
- UEHLING, G. L. (2004). *Beyond Memory. The Crimean Tatars' Deportation and Return*. USA: Palgrave Macmillan.
- UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE (2009). Background Note: Georgia. In F. W. Haro (Ed.). *Georgia and the Caucasus Region* (pp. 99-110). USA: Nova Science Publishers.
- WATERS, C. (2004). *Counsel in the Caucasus: Professionalization and Law in Georgia*. Nederland: Martinus Nijhoff Publishers.
- АЙВАЗЯН, А. (2020). Грузия: внешняя политика малого государства. *Современная Европа* [Ayvazyan, A. (2020). Georgia: la política exterior de un estado pequeño. *Europa Moderna*], 2020(1), 80-90.
- ВЕРЧ, Д. (2006). Грузия после «Революции Роз». *Кавказ и Глобализация* [Verch, D. (2006). Georgia después de la “Revolución de las Rosas”. *Cáucaso y Globalización*], 1(1), 62-77.
- ГУЧИНОВА, Э. (2007). «Я – высланная, ты – без ноги». Депортация калмыков (1943-1956): гендерный взгляд [Guchinova, E. (2007). “Soy una exiliada, tú estás sin piernas”. Deportación de Kalmikos (1943-1956): Visión de género]. *Acta Slavica Iaponica*, (24), 74-99.
- ЛЕКОВ, Р. В. (2009). Трансформация политического процесса в Грузии: Реформа электоральной системы. *Вестник РУНД, серия Политология* [Lekov, P. V. (2009). Transformación del proceso político en Georgia: reforma del sistema electoral. *Revista RUDN, serie Ciencia Política*], 2009(4), 20-29.
- _____. (2014). Грузия vs Южная Осетия: давление на «слабое поле» [Georgia vs Osetia del Sur: presión sobre el «lado débil»]. In Foreign & Commonwealth Office (Ed.). *Грузия-Россия: две перспективы по вопросам политики, безопасности и экономики* [Georgia-Rusia: dos perspectivas sobre política, seguridad y economía] (pp. 40-43). Caucasian Home.

- МАКСИМОВА, Е. Н. (2015). Дисфункции политической системы Грузии. *Политические Институты* [Maksimova, E. N. (2015). Disfunciones del sistema político de Georgia. *Institutos Políticos*], (13), 52-60.
- МИКАЕЛЯН, Г. (2010). Внутренняя политика современной Грузии. *21-век* [Mikaelyan, G. (2010). Política interna de la Georgia moderna. *Siglo 21*], 2(4), 57-69.
- МИНАСЯН, С. (2015). Новые вызовы и возможности для Армении и Грузии в контексте региональной безопасности [Minasyan, S. (2015). Nuevos desafíos y oportunidades para Armenia y Georgia en el contexto de la seguridad regional]. In *Армения и Грузия в контексте современных политических процессов: новые вызовы и возможности в сфере региональной безопасности* [Armenia y Georgia en el contexto de los procesos políticos modernos: nuevos desafíos y oportunidades en la esfera de la seguridad regional] (pp. 4-12). Friedrich Erbert Stiftung.
- МИРЗАЯН, Г. (2014). Перспективы российско-грузинских отношений [Mirzayan, G. (2014). Perspectivas para las relaciones ruso-georgianas]. In Foreign & Commonwealth Office (Ed.). *Грузия-Россия: две перспективы по вопросам политики, безопасности и экономики* [Georgia-Rusia: dos perspectivas sobre política, seguridad y economía] (pp. 26-32). Caucasian Home.
- ТОКАРЕВ, А. (2014). Россия и Грузия в Графиках. Рейтинг государственности [Tokarev, A. (2014). Russia y Georgia en gráficas. Reiting de estatalidad]. In Foreign & Commonwealth Office (Ed.). *Грузия-Россия: две перспективы по вопросам политики, безопасности и экономики* [Georgia-Rusia: dos perspectivas sobre política, seguridad y economía] (pp. 14-21). Caucasian Home.
- ФЕОФАНОВ, К. А. & ТЕЙМУРАЗОВНА, П. Н. (2018). Исторические детерминанты и современные проблемы Грузино-Абхазского конфликта. *Вестник МГЛУ. Общественные науки* [Feofanov, K. A. y Teimurazovna, P. N. (2018). Determinantes históricos y problemas modernos del conflicto entre Georgia y Abjasia. *Revista MGLU. Ciencias Sociales*], 2(800).
- ЧАРАЯ, В. (2014). Грузино-Российские торговые отношения [Charaya, V. (2014). Relaciones comerciales entre Georgia y Rusia]. In Foreign & Commonwealth Office (Ed.). *Грузия-Россия: две перспективы по вопросам политики, безопасности и экономики* [Georgia-Rusia: dos perspectivas sobre política, seguridad y economía] (pp. 22-25). Caucasian Home.

- ШАФИ, ф. (2015). Изменчивая динамика конфликтов в Грузии: сложное переплетение внешних и внутренних факторов. *Центральная Азия и Кавказ* [Shafi, F. (2015). La dinámica cambiante de los conflictos en Georgia: un complejo entrelazamiento de factores externos e internos. *Asia Central y el Cáucaso*], 18(3-4), 144-155.
- ЯЗЬКОВА, А. (2012). Конфликты на постсоветском пространстве: казус Абхазии. *Кавказ & Глобализация* [Yaz'kova, A. (2012). Conflictos en el espacio postsoviético: el caso de Abjasia. *Cáucaso y Globalización*], 6(1), 36-44.
-

NOTAS

- [1] Para profundizar en el tema, véase Nikolai Bougai (1996).
- [2] A los procesos de Georgia relativos al nacionalismo étnico se pueden sumar la guerra en el Donbass en Ucrania, las dos guerras chechenas, la anexión de Crimea por parte de Rusia (o unificación entre Crimea y Rusia), el conflicto por el Nagorno Karabaj entre Armenia y Azerbaiyán y la independencia *de facto* de Transnistria en Moldavia. Acerca de los de carácter más territorial –sin que los antes mencionados dejen de ser, en última instancia, también territoriales–, podemos señalar los casos de las disputas entre Kirguistán y Uzbekistán, así como la confrontación dentro de la Federación Rusa entre las repúblicas de Chechenia e Ingusetia en 2019.
- [3] Una nota importante es que el nacionalismo étnico contemporáneo de Georgia encuentra un punto de inflexión en la dura represión de las protestas contra las medidas de “desestalinización” por parte del gobierno de Nikita Jrushchov en 1956 (Blauvert, 2016; Smith 2016).
- [4] En el caso de Gamsajurdia, vale resaltar el asilo otorgado por parte de Dzhojar Dudáyev, entonces electo como presidente de la República Chechena de Ichkeria (que abarcaba a Chechenia e Ingusetia), casi de manera simultánea a la elección de Gamsajurdia en 1991. En ambos casos, la proclamación de independencia en principio fue ignorada por la Unión Soviética. Sin embargo, a diferencia de la independencia checheno-ingusetia, que solo fue reconocida de manera póstuma por Afganistán, la de Gamsajurdia sí ganó reconocimiento internacional, gradual pero sostenido. La búsqueda de un frente común en contra del dominio soviético, y más tarde ruso, se cristalizaría en una Unión Militar de Fuerzas Transcaucásicas. La propuesta de Dudáyev probablemente hubiera podido tomar forma sobre la base del ya existente Distrito Militar Transcaucásico, sección o comando del ejército rojo para la región. Pero, durante el “gobierno en exilio” de Gamsajurdia, sus

acciones estuvieron más concentradas en la diplomacia, en primera instancia, y más tarde, en el reingreso a Georgia en el desenlace de la guerra civil georgiana hacia 1993. Desde ese tiempo, la idea de una eventual alianza entre rebeldes chechenos y el gobierno de Georgia no ha sido desaprovechada por Rusia para justificar un fuerte control en la región, tanto en el Cáucaso Norte ruso como en su involucramiento con “cuerpos de paz” en Abjasia y Osetia del Sur (Lynch, 2000).

[5] El otro caso de búsqueda de alianzas que instrumentalizan el volátil rasgo del nacionalismo étnico es el de Saakashvili y Ucrania. Después de un caso de *lawfare* que supuso su salida forzada de Georgia y de un exilio en Estados Unidos de América (EE. UU.), el expresidente Mijaíl Saakashvili fue invitado en 2015 a Ucrania por el entonces presidente Petro Poroshenko. El contexto de la elección de Poroshenko, un oligarca apartidista, es el de las protestas del “Euromaidán”, que se llevaron a cabo a la distancia y fueron apoyadas por Saakashvili (2014). La clave postsoviética de procesos separatistas instrumentalizados por el Kremlin nos permite entender la semejanza de los procesos, así como el hecho de que Poroshenko juzgara que la invitación de Saakashvili podría otorgarle créditos políticos o garantías de legitimidad. El 30 de mayo de 2015, tan solo un día después de haber recibido la ciudadanía ucraniana, Saakashvili fue designado gobernador de Odessa. La designación no careció de interpretaciones, desde el hecho de ser una región predominantemente rusófona, limítrofe con el beligerante este ucraniano, hasta la pugna que implicó con otros personajes políticos ucranianos. La relación entre Saakashvili y Poroshenko, sin embargo, evidenció un mal cálculo por parte del último, pues pronto el perfil anticorrupción de Saakashvili –una de sus cartas fuertes– chocaría con el gobierno en turno, acusado de diversos cargos de corrupción. Saakashvili renunció a la gubernatura en noviembre de 2016 y un año más tarde fue despojado de su ciudadanía por parte de Poroshenko. Ahora, con la sucesión presidencial en Ucrania y el gobierno de Volodímir Zelensky, Saakashvili recuperó su ciudadanía y regresó al país.

[6] De acuerdo con el censo georgiano de 2019.

[7] En la siguiente sección se tratará a detalle el tema de esta y otras alianzas internacionales de las que Georgia forma parte.

[8] Para 2019, el producto interno bruto (PIB) de Azerbaiyán (48.048 millones de dólares) triplicó al georgiano (17.477 millones de dólares).

[9] Como se ha señalado, en el contexto político georgiano el epíteto prorruso nunca es abiertamente utilizado. Qué tan afines son estos políticos a Rusia, es materia de debate. De cualquier forma, lo que está claro es que en un espectro rusófobo-rusófilo, el Movimiento de Unidad Nacional (MUN) se encuentra en el flanco rusófobo, mientras que en el otro lado quizá podría situarse el partido de Burjanadze, Movimiento Democrático-Georgia Unida, así como la Alianza de Patriotas Georgianos.

[10] La confección legal de las funciones y atribuciones del Parlamento y sus miembros figura en el capítulo III, artículos 36.º a 48.º, de la Constitución georgiana.

[11]. Podría decirse que seis o siete, dependiendo del criterio empleado, pues Burnajadze ha sido en dos ocasiones presidenta interina.

[12]. Para una retrospectiva histórica de los marcos constitucionales en los primeros años de la Georgia independiente, así como una comparación con los otros países del Cáucaso Sur, véase Christopher Waters (2004) y Malkhaz Matsaberidze (2014).

[13]. Garibashvili había sido ya primer ministro entre 2013 y 2015.

[14]. Entre los años 2012 y 2019, la sede fue Kutaisi, la segunda ciudad más importante de Georgia.

[15]. Relaciones Exteriores; Finanzas; Desarrollo Regional e Infraestructura; Justicia; Asuntos Internos; Defensa; Economía y Desarrollo Sustentable; Cultura, Deportes y Juventud; Educación y Ciencia; Asuntos Sociales; Protección Ambiental y Agricultura; y Reconciliación y Equidad Cívica.

[16]. Para un contraste de cómo funciona el Consejo de Seguridad en el caso ruso, véase Javier Espadas (2019).

[17]. Un caso singular es el de Vanuatu, país que ha mostrado ambigüedad diplomática no habiendo esclarecido, a la fecha, si reconoce o no a Abjasia. En mayo de 2011, el primer ministro de Vanuatu, Sato Kilman, reconoció la independencia de Abjasia. No obstante, cambios políticos internos ocasionaron que un presidente interino, Edward Natapei, retirara este reconocimiento, el cual fue restablecido semanas después con la reelección del mismo Kilman. En el año 2013, Vanuatu entabla relaciones con Georgia, lo cual implica el reconocimiento de su integridad territorial. Sin embargo, el lado abjasio insiste en que la ruptura diplomática con Abjasia no ha sido anunciada del lado de Vanuatu. En 2015, a su regreso, Kilman anuncia que Vanuatu considera que se pueden establecer relaciones diplomáticas tanto con Georgia como con Abjasia.

[18]. Para una revisión de estos argumentos, véase Laurence Broers (2014).

[19]. Véase Ministry of Foreign Affairs of Georgia (2021).

[20]. Para una síntesis histórica de Abjasia, véase Timothy Blauvelt (2014), K. A. Feofanov y Papba Nara Teimurazovna (2018), Nino Kemoklidze (2016) y Alla Yaz'kova (2012).

[21]. Hay que mencionar que la integridad territorial de Georgia, en específico, lo referente a Abjasia y Osetia del Sur, está explícitamente estipulada en el artículo 1.º de la Constitución de Georgia (Constitution of Georgia, 2018).

[22]. Véase Civil Georgia (2008).

[23]. Véase RFE / RL (2018).

[24]. Siria ha estado sumida en una cruenta guerra civil desde 2012, tras el recrudecimiento de las protestas contra el régimen de Bashar al Assad en 2011. El caso nicaragüense se ha caracterizado por las protestas contra las reformas a las pensiones impulsadas –y más tarde retiradas– por Daniel Ortega en 2018. En Venezuela, la situación

ha sido particularmente turbulenta tras la muerte de Hugo Chávez en 2013 y las continuas protestas contra el gobierno de Nicolás Maduro hasta la fecha. No es de sorprender que, aunque no haya relaciones bilaterales con este país latinoamericano, Georgia reconozca a Juan Guaidó como su presidente legítimo, tal y como lo expresó en su momento el entonces primer ministro Mamuka Bakhtadze (Agenda.ge, 2019).

[25]. Hijo del notable escritor Konstantin Gamsajurdia, Zviad Gamsajurdia había estado ya preso en 1976 por “actividades antisoviéticas” y en el ocaso de la URSS se había convertido en un importante activista por la independencia de Georgia.

[26]. Sus índices de gobernabilidad subieron de forma notable (Tokarev, 2014), mientras que sus índices de corrupción bajaron también de manera importante (Scott, 2007). Para un resumen sobre los logros en términos de la lucha contra la corrupción, véase el reporte de la OECD (2016).

[27]. De acuerdo con la revista *Forbes* (2021).

[28]. Véase Civil Georgia (2021).

[29]. Para este y otros indicadores, véase el reporte de Transparency International Georgia (2020).

[30]. Véase Ministry of Foreign Affairs of Georgia (2021).

[31]. Véase Constitution of Georgia (2018).

[32]. Por ejemplo: UNDP, UNICEF, OMS, UNFPA, UNHCR, FAO, UNIDO, UNOPS, UNODC, IOM, OHCHR e ILO.

[33]. Véase Constitution of Georgia (2018).

[34]. Véase el reporte de Human Rights Watch (2019).

[35]. Véase Ministry of Commerce / People’s Republic of China (2021).

[36]. Véase Asian Development Bank (2020).

[37]. Estonia, Letonia y Lituania.

[38]. Véase NATO (2019).

PARTE III

ASIA CENTRAL: TAYIKISTÁN, KIRGUISTÁN, TURKMENISTÁN Y MONGOLIA

EDUARDO TZILI-APANGO

Para el caso de la mesorregión denominada Asia Central, y si tomamos en cuenta designaciones de algunas organizaciones internacionales[1], esta mesorregión se integra por Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán, aunque hay quienes incluyen a Afganistán, Azerbaiyán, partes de India e Irán, Mongolia y Pakistán (Ibañez, 2007, pp. 11-13).

Mapa 1. Asia central



Fuente: United Nations (2020).

A decir de Christopher P. Atwood (2011), Mongolia forma parte de Asia Central debido a afinidades culturales, a la historia conectada y a las condiciones geopolíticas contemporáneas. En lo concerniente a las cercanías culturales, es posible encontrar coincidencias en rasgos de la “cultura de las estepas”, que se definen por el nomadismo y el uso de la yurta. Del lado de la historia conectada, es difícil pensar en la conformación de las civilizaciones centro asiáticas sin la influencia del Imperio mongol. Por último, en cuanto a la geopolítica contemporánea, Mongolia comparte la condición de ser un *país-puente* con varios países de Asia Central, de ser un Estado en medio de dos grandes e históricas potencias regionales, y de ser un país sin salida al mar. No obstante, la construcción soviética del espacio centro asiático excluyó a Mongolia, de manera que la gran mayoría de los mapas no la incluye en su delimitación espacial. La presente obra está en desacuerdo con ello y por eso integra a Mongolia en esta sección analítica.

Un primer rasgo que caracteriza a Asia Central es la conformación *extrarregional* del espacio. Es decir, no fueron precisamente los países centro asiáticos antes mencionados los que fijaron sus propios límites territoriales y dinámicas económico-políticas iniciales, sino que fue otro actor que no pertenece a la región –en este caso, la Unión Soviética–. A decir de Rico Isaacs y Erica Marat (2021, pp. 1-2), la falta de una identidad nacional en la entonces región conocida como el Turquestán se compensó con estándares de creación de la nación soviética, como un territorio definido desde Moscú, símbolos nacionales, idiomas oficiales, sectores económicos bien definidos, academia de ciencias y universidad nacional –experiencia histórica que se comparte con Bielorrusia y Ucrania–. Con esto, no queremos decir que la creación extrarregional de los Estados-nación de Asia Central determinaron las identidades culturales o sociales de la región; en todo caso, se exacerbaban las tensiones en este sentido. Más bien, la alusión a la creación extrarregional de la mesorregión implica la determinación de ciertos procesos que explican gran parte de sus relaciones internacionales.

En esta línea, un segundo rasgo que caracteriza a Asia Central es la configuración de un orden regional sumamente particular, por no decir único, pues responde a su propio trayecto histórico y, por esto, se manifiesta en la consecución de reglas e instituciones específicas. De acuerdo con Filippo Costa-Buranelli (2019; 2021), en Asia Central se ha conformado una “sociedad internacional” –o regional, en este caso– que parte de un estricto respeto entre los Estados centro asiáticos de la soberanía e integridad territorial de cada uno

–con base en el principio de *utis possidetis* por la herencia territorial soviética–, lo que significa rechazar cualquier reclamo territorial o discurso que convoque formas supranacionales de poder político. De igual manera, el orden regional centro asiático se fundamenta en un cabal apego a la diplomacia que procura mantener múltiples canales de comunicación abiertos, gestionar la política de “vecindad” para evitar la consolidación de una hegemonía regional que actúe como el “policía local” y consolidar lo que en otro trabajo hemos denominado como *multilateralismo reactivo* (Tzili-Apango y Palacios-Cabrera, 2018), para equilibrar la influencia de potencias regionales (China y Rusia) por medio de la participación multilateral e integral.

Por último, un tercer rasgo de la mesorregión es la tensión derivada de la notable influencia de Rusia frente a la cada vez mayor presencia de China. Por un lado, se considera que Asia Central es el espacio exsoviético en el que la influencia rusa es mayor en comparación con el Báltico o el Cáucaso. Esta situación se refleja en la contigüidad territorial –destaca el caso de Kazajistán–, el uso del ruso como *lingua franca*, la constante migración centro asiática a Rusia, el surgimiento de un “consenso autoritario” sobre el respeto mutuo a los regímenes políticos y la creciente interconectividad vía ductos de gas y petróleo (Laruelle, 2021; Ramos, 2021; Sainz, 2005). Por otro lado, es visible la intención política de la República Popular China de incrementar su presencia en el espacio centro asiático para consolidar su proyecto geopolítico de la Iniciativa de la Franja y la Ruta –lo que implica un gran involucramiento económico–, asegurar sus fronteras y recursos energéticos, gestionar respuestas ante amenazas de los denominados “tres males” (fundamentalismo, separatismo, terrorismo), incrementar su poder lenitivo entre las élites y las sociedades centro asiáticas –en esta última, por medio de los institutos Confucio–, así como buscar respaldos para la adopción de posturas comunes frente problemáticas internacionales, como las inestabilidades en Afganistán o cuestiones sobre derechos humanos (Chen & Jiménez-Tovar, 2017; Kassenova, 2021).

Si bien existen tensiones entre las dos potencias regionales por mantener y/o incrementar su influencia en Asia Central, cabe destacar que China y Rusia han encontrado puntos de convergencia al poder gestionar sus diferencias mediante la presencia de los Estados centro asiáticos. Esto ha tomado la forma de un entramado institucional^[2] en el que los países de esa región adquieren la condición geoeconómica de países-puente que permiten vincular a China y

Rusia vía Asia Central, lo que además implica ofrecer espacios de diálogo político e interacciones económicas (Tzili-Apango y Palacios-Cabrera, 2021).

En suma, Asia Central es una mesorregión euroasiática caracterizada por el diseño extrarregional del espacio político y la voluntad política de los gobiernos centro asiáticos para mantener el *statu quo* heredado de la época soviética, lo cual conlleva una acción colectiva determinada para mantener un orden regional. También, está caracterizada por la cooperación y algunos focos de tensión entre las potencias regionales que buscan mantener e incrementar su influencia. Esto hace de Asia Central un área altamente susceptible de análisis para comprender sus procesos locales, regionales y globales.

REFERENCIAS

- ATWOOD, C. P. (2011). Is There Such a Thing as Central/Inner (Eur)Asia and Is Mongolia a Part of It? In P. L. W. Sabloff (Ed.). *Mapping Mongolia: Situating Mongolia in the World from Geologic Time to the Present* (pp. 60-84). USA: University of Pennsylvania Press.
- CHEN, J. Y. W. & Jiménez-Tovar, S. (2017). China in Central Asia: Local perceptions from future elites. *China Quarterly of International Strategic Studies*, 3(03), 429-445. <https://doi.org/10.1142/S2377740017500178>
- COSTA-BURANELLI, F. (2019). The Heartland of IR Theory? Central Asia as an 'International Society' Between Realism and Liberalism. In I. Rico & A. Frigerio (Eds.). *Theorizing Central Asian Politics. The State, Ideology and Power* (pp. 237-261). USA: Springer.
- _____. (2021). Central Asian Regionalism or Central Asian Order? Some Reflections. *Central Asian Affairs*, (8), 1-26.
- IBAÑEZ, D. (2007). *Introducción al estudio de Asia central*. México: UNAM.
- ISAACS, R. & Marat, E. (2021). Introducing Central Asian studies. In R. Isaacs & E. Marat (Eds.). *Routledge Handbook of Contemporary Central Asia* (pp. 1-10). UK: Routledge.
- KASSENOVA, N. (2021). China-Central Asia relations. Re-learning to live next to the giant. In R. Isaacs & E. Marat (Eds.). *Routledge Handbook of Contemporary Central Asia* (pp. 202-217). UK: Routledge.
- LARUELLE, M. (2021). Russia and Central Asia: Evolving mutual perceptions and the rise of postcolonial perspectives. In R. Isaacs & E. Marat (Eds.). *Routledge Handbook of Contemporary Central Asia* (pp. 193-201). UK: Routledge.

- RAMOS, M. (2021). El orden regional en Asia Central: ¿reto a la hegemonía rusa? En J. E. Rangel, K. M. Ramírez y M. Ramos (coords.). *Rusia en el siglo XXI* (pp. 127-166). México: UABC.
- SAINZ, N. (2005). Asia Central en un mundo en cambio: de región periférica a área generadora y de aplicación de políticas. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (70/71), 115-141.
- TZILI-APANGO, E. y Palacios-Cabrera, E. (2018). El multilateralismo reactivo en el Asia Central ante China y Rusia. *Foro Internacional*, LVIII 3(213), 459-492. <https://doi.org/10.24201/fi.v58i3.2463>
- _____. (2021). La importancia de los países de la Unión Económica Euroasiática (UEE) en el marco de la relación Rusia-China. En A. Oropeza y N. Shkolyar (coords.). *Asia Central. En el marco de la Unión Económica Euroasiática* (pp. 243-260). México: IDIC; IJ-UNAM.
- UNITED NATIONS (2020). *Central Asia*. Office of Information and Communications Technology Geospatial Information Section. https://www.un.org/geospatial/sites/www.un.org/geospatial/files/files/documents/2020/Apr/centralasia_3763r8_jan20.pdf
-

NOTAS

[1] Como el Programa Especial de Naciones Unidas para las Economías de Asia Central o el Centro Regional de Naciones Unidas para la Diplomacia Preventiva de Asia Central.

[2] Conformado por: Acuerdo de Tashkent (1992); Fondo Internacional para Salvar el Mar Aral (1993); Tratado de la Formación de un Espacio Económico Integrado (Cooperación Económica Centroasiática-1994); Programa de Cooperación Económica Regional Centroasiática (1996); Programa Especial para las Economías de Asia Central (1998); Comunidad Económica Euroasiática (2000); Organización para la Cooperación de Shanghái (2001); Organización de Cooperación Centroasiática (2002); Banco de Desarrollo Euroasiático (2006); Tratado para una Zona Libre de Armas Nucleares en Asia Central (2006); Espacio Económico Común (Comisión Económica Euroasiática-2012); y Unión Económica Euroasiática (2015) (Tzili-Apango y Palacios-Cabrera, 2018, pp. 470-472).

TAYIKISTÁN: ENTRE LA TRANSICIÓN POLÍTICA Y LA AMENAZA DE AFGANISTÁN^[1]

KOMRON H. RAKHIMOV^[2]
EDUARDO PALACIOS CABRERA

ANTECEDENTES

La República de Tayikistán es uno de los países exsoviéticos incluidos en la región de Asia Central. La ciudad capital es Dusambé. Tayikistán comparte frontera en el oeste y el norte con las repúblicas de Uzbekistán (1 332.9 km) y Kirguistán (aproximadamente 987 km); en el sur, con Afganistán (1 344.15 km); y en el este, con China (494.95 km). Cuenta con un territorio de 142 326 km² y su divisa nacional es el *sotoni* (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Tayikistán^[3], s.f.).

Mapa 1. *Tayikistán*



Fuente: <https://www.nationsonline.org/oneworld/map/tajikistan-administrative-map.htm>

Desde que obtuvo su independencia en 1991, Tayikistán ha recorrido un largo camino para conformar su condición de Estado-nación. Durante más de tres décadas de independencia, el país ha creado su propia economía y sistema político, ha formado su propio ejército y sistema de seguridad y ha fomentado su política exterior con sus vecinos y el resto del mundo. Tayikistán es un país que puede estar orgulloso de su historia y cultura centenarias.

No obstante, este camino no ha sido fácil para la nación tayika. Durante su etapa de desarrollo postsoviética, la República de Tayikistán superó muchas pruebas serias: una guerra civil de cinco años, trastornos políticos internos, el declive económico posterior a la desintegración de la Unión de Repúblicas-Socialistas Soviéticas (URSS), infecciones a gran escala, el proceso de paz posterior a la guerra civil, entre otros.

El presente capítulo tiene como propósito identificar las tendencias más importantes en el desarrollo moderno de la República de Tayikistán, brindar un análisis situacional del estado real de los principales retos que enfrenta tanto al interior como al exterior, encontrar riesgos y amenazas de la política exterior tayika, así como delinear los escenarios de desarrollo político más relevantes

tras el 2021, año en que se celebraron elecciones parlamentarias y presidenciales en el país.

Este apartado se apoya, en buena medida, en un informe del Instituto de Estudios de Asia Central, una institución independiente dedicada al estudio de la región, con sede en Kazán, Federación Rusa. Los autores del informe son cuatro expertos: los tayikos Bahriyev Bahri y Rizoyon Sherali, y los rusos Albert Beloglazov y Andrey Bolshakov; el informe fue revisado por Sergey Masaulov, un conocido experto ruso en la región de Asia Central.

A continuación, se ofrece una descripción general de los aspectos sociales, políticos y económicos básicos de Tayikistán. Enseguida, se analizan los fundamentos y principios de la política exterior del país. En tercer lugar, se presenta una reflexión sobre el problema que el tráfico de opioides en el vecino país de Afganistán representa para la seguridad nacional tayika y la forma en que este fenómeno se ha convertido en prioridad de política exterior para Tayikistán. Por último, el apartado cierra con una serie de consideraciones finales.

TAYIKISTÁN TRAS LA INDEPENDENCIA Y LA GUERRA CIVIL

Los procesos políticos al interior de Tayikistán suelen estar a la sombra de los Estados más grandes de la región: Kazajistán y Uzbekistán. Sin embargo, la guerra civil en la República de Tayikistán (1992-1997) se convirtió en el mayor conflicto armado interno étnico-religioso de toda Asia Central en el periodo postsoviético. Las hostilidades a gran escala tuvieron lugar desde finales de agosto de 1992 y hasta julio de 1993, cuando el país se dividió en dos partes. Los combates continuaron hasta la reconciliación oficial de los bandos beligerantes, el 27 de junio de 1997. Los últimos militantes que no aceptaron las condiciones pacíficas y continuaron en la insurgencia fueron abatidos en la primera década de los 2000 por las fuerzas del Ministerio del Interior y los servicios especiales de seguridad del país.

Desde entonces, se ha restablecido la paz nacional en Tayikistán. La oposición tayika unida obtuvo acceso a la gobernabilidad y pudo llevar a sus diputados al parlamento del país. Empero, el conflicto armado interno le ha costado caro a Tayikistán y ha dejado cicatrices que perdurarán durante el resto de su historia nacional. Según el presidente de Tayikistán, Emomali Rahmon:

durante la guerra civil en el país, más de 150 mil ciudadanos murieron, más de un millón de personas se convirtieron en refugiados, 55 mil niños quedaron huérfanos,

25 mil mujeres perdieron a sus hijos y esposos, y el daño causado por la guerra a la economía nacional es de más de 10 mil millones de dólares estadounidenses (Abdrajmanov^[4], 2007).

COMPOSICIÓN SOCIOCULTURAL DE TAYIKISTÁN

La población de Tayikistán, según cifras gubernamentales, es de 9.5 millones de habitantes (Ministerio de Relaciones Exteriores, s.f.) y ocupa el lugar 97 en el mundo en este rubro (The World Factbook, 2022). El principal grupo étnico es el de los tayikos, cuya participación es de 84% del total de la población, seguido por el de los uzbekos, con 13%, y el de los kirguises, con 2%, así como por otros pequeños grupos étnicos (rusos, turcomanos, árabes) con 1%. Dusambé, la ciudad capital del país, es el mayor ejemplo de urbanización y concentración de población, aglomerando un aproximado de 938 mil habitantes. La lengua oficial es el tayiko, la cual es hablada por 84% de la población. También se habla uzbeko (11.9%), kirguís (0.8%) y ruso (0.5%). Cabe señalar que el ruso es empleado de forma amplia en la política y los negocios (The World Factbook, 2022).

Tayikistán es un país netamente musulmán; la religión islámica es practicada por 98% de la población, siendo la mayoría (93%) de la vertiente sunita. Las minorías religiosas corresponden al 2% restante (The World Factbook, 2022).

ECONOMÍA: EL COMBATE A LA POBREZA Y LA DEPENDENCIA DE LAS REMESAS

Tayikistán sigue siendo el país económicamente menos desarrollado en el espacio postsoviético. En 2019, el producto interno bruto (PIB) de la República ascendió a más de 7.9 mil millones de dólares estadounidenses (USD), y el per cápita, a alrededor de 840 USD. Cabe señalar que la tasa de crecimiento del PIB de Tayikistán desde 1997 ha sido bastante estable, y en los últimos cinco años se ha mantenido en un nivel alto, de manera constante. En el mismo año, con un indicador de 7.5%, la República se encontraba entre los tres primeros lugares de los países de la Comunidad de Estados Independientes en términos de crecimiento del PIB, junto con Armenia (7.6%) y Turkmenistán (6.3%). En 2021, el Banco Mundial reportó un crecimiento del PIB de 8.7% en el primer semestre, descendiendo hasta 4.5% para el cierre del año (The World Bank, 2021a). No obstante, es importante observar que, si bien dicho crecimiento no reflejaría

equidad en la repartición de la riqueza, al menos representa un número positivo en términos macroeconómicos.

Tayikistán es un país eminentemente montañoso (93% de su territorio está cubierto por montañas [Ministerio de Relaciones Exteriores (s.f.)]), por ende, la agricultura tecnificada y de producción masiva es inexistente. Además, es un Estado sin litoral, por lo que no tiene puertos marítimos. La industria extractiva y de hidrocarburos es de vital importancia para el país. Aunado a ello, y debido a que menos de 7% de su superficie terrestre es cultivable y el algodón es el cultivo predominante, Tayikistán importa cerca de 70% de sus alimentos (The World Factbook, 2022).

Al mismo tiempo, es necesario señalar el alto grado de dependencia de la economía tayika de las remesas enviadas por los migrantes laborales. En 2013, la relación entre las remesas y el PIB se encontraba en el nivel de 49%; en 2018, Tayikistán ocupó el tercer lugar en el mundo (31%), después de Tonga (35.2%) y el vecino Kirguistán (33.6%) (Dadabaeva^[5], 2020).

Cabe mencionar que la dependencia significativa de las remesas extranjeras incrementa el grado de vulnerabilidad de la economía y la estabilidad social de Tayikistán a las fluctuaciones de las economías de países clave, es decir, los anfitriones de los migrantes tayikos. En primer lugar, hablamos de Rusia, donde trabaja la mayor parte –según diversas estimaciones, más de un millón de personas– de los migrantes laborales (95%) (TASS^[6], 2021).

Así, en 2019, de acuerdo con el Banco Nacional de Tayikistán (TASS, 2021), los migrantes laborales transfirieron más de 2.7 mil millones de USD desde Rusia a su país natal; cifra equivalente a cerca de 33% del PIB tayiko. El volumen de remesas a Tayikistán desde el extranjero para los primeros seis meses de 2020 disminuyó en 14.8% o 195 millones de USD, en comparación con el mismo periodo del año anterior; esto fue anunciado por el jefe del Banco Nacional, Jamshed Nurmuhhammadzoda, en una conferencia de prensa en Dusambé el 22 de julio de ese año (Radio Ozodi^[7], 2020).

Si bien ha habido una reducción significativa en la dependencia de las remesas en la economía la República tayika, las transferencias de los migrantes continúan siendo una de las principales fuentes de ingresos y un aspecto macroeconómico esencial para el país. En abril de 2020, el presidente Rahmon señaló en su discurso ante el Fondo Monetario Internacional que las remesas de Rusia habían caído 50%. Un mes antes dijo también que en comparación con el mismo periodo del año anterior, las transferencias recibieron 80 millones de

dólares menos. Los ingresos de una de cada cuatro familias en Tayikistán dependen de los trabajadores migrantes (Radio Ozodi, 2020).

La pobreza es otro de los graves problemas socioeconómicos de Tayikistán, la cual determina el acceso limitado de un segmento significativo de la población a los recursos de autodesarrollo, como la educación y la atención de la salud de calidad, la posibilidad de una socialización exitosa de la generación más joven y la obtención de un trabajo decente que evite la migración forzada. En la ronda de otoño de 2021 de la encuesta *Listening 2 Tajikistan* del Banco Mundial (The World Bank, 2021c), la proporción de hogares con al menos un migrante laboral en el extranjero aumentó de 29 a 44%, los ingresos por remesas, de 10 a 18% y los ingresos salariales, de 11 a 21%, en comparación con 2020.

En el sector de los servicios, Tayikistán tiene grandes esperanzas en el turismo, en cuyo desarrollo influyen diversos factores positivos: características naturales, climáticas, históricas y demográficas únicas, así como una tradición nacional de hospitalidad. El Gobierno de la República, en el Concepto de Desarrollo Turístico para 2009-2019, estableció la tarea de lograr la atracción anual de más de un millón de turistas hasta 2020. Esta meta fue alcanzada en 2019, cuando, de acuerdo con el Comité para el Desarrollo del Turismo del Gobierno de la República de Tayikistán, el país fue visitado por 1.2 millones de turistas (Kuvatbek[8], 2020).

La difícil situación económica en la que se encuentra Tayikistán se debe tanto a factores objetivos (de naturaleza geográfica) como subjetivos (sociales y culturales). Los primeros incluyen, sobre todo, factores naturales y climáticos (terreno de gran altitud, cantidad insuficiente de tierra apta para el cultivo agrícola, vulnerabilidad a choques ambientales-desastres naturales), geográficos (falta de acceso a rutas marítimas, fragmentación natural y geográfica del país en regiones) y demográficos (crecimiento poblacional consistentemente alto, con un promedio de 2 por ciento).

Los factores subjetivos incluyen la elección de la estrategia económica, la política fiscal represiva, la carga taxativa que impone a la población el pago de altos impuestos, condiciones difíciles para hacer negocios, así como la dependencia de la tecnología y la inversión extranjeras (Faizulloev[9], 2019). Por consiguiente, es necesario señalar la influencia de un largo periodo de conflicto interno, que privó a la República de un potencial industrial y humano significativo. Si a principios de los años noventa del siglo pasado, 215 mil empleados (13% de la población económicamente activa [PEA]) trabajaban en empresas industriales de Tayikistán y el volumen de producción de esta

industria era de 25.4% del PIB, en 2018 estas cifras descendieron a 85.6 mil personas (3.5% de la PEA) y 17.3% del PIB, respectivamente.

Para nivelar el impacto de estos factores en el desarrollo económico de Tayikistán, en 2016 la República adoptó la Estrategia Nacional de Desarrollo de la República de Tayikistán hacia el 2030 (NSR-2030, por sus siglas en ruso). En ella, se plantea utilizar de manera activa métodos de gestión orientados a programas para resolver problemas socioeconómicos apremiantes.

Sin embargo, los desarrolladores de dicha estrategia establecieron tareas bastante difíciles de realizar: no se estimaron a cabalidad todos los riesgos; no se determinaron todos los mecanismos para implementar las medidas contempladas; y, lo que es más importante, no se justificaron las razones para elaborar un presupuesto ingente para su realización (118 mil millones de USD), ya que no se calcularon los riesgos en caso de no recolectar tal volumen de fondos.

Como resultado, en el momento de la escritura de este capítulo, la implementación de las tareas del bloque económico y social de la NSR-2030 enfrenta grandes dificultades. Es poco probable que en los próximos dos o tres años se logren avances significativos en la consecución de los objetivos de dicha estrategia, aunque, de acuerdo con ciertos registros (desarrollo industrial, sector energético, transporte), Tayikistán pudiera acercarse a los indicadores objetivo fijados en el documento. No obstante, sigue existiendo el riesgo de que los funcionarios ajusten los indicadores planificados a la realidad para lograr la “consecución” de las metas establecidas.

La NSR-2030 es la continuación lógica de un documento similar vigente hasta 2015, en el marco del cual se lograron algunos éxitos en el sector social; pero los problemas más fundamentales (reformas en la industria, en el sector agrícola, en el sector del transporte y las comunicaciones y en la energía) no se resolvieron. Esta nueva estrategia para el desarrollo de Tayikistán, que se implementará en tres etapas a mediano plazo (2016-2020, 2021-2025, 2026-2030), define como el objetivo más alto, a largo plazo, la mejora del nivel de vida de la población sobre la base de garantizar el desarrollo económico sostenible. Para ello, se definen cuatro metas específicas (Estrategia Nacional de Desarrollo de la República de Tayikistán hacia el 2030^[10], 2016):

1. Garantizar la seguridad energética y el uso eficiente de la electricidad.
2. Salir del estancamiento de la comunicación y convertir el país en uno de tránsito.

3. Garantizar la seguridad alimentaria y el acceso de la población a una nutrición de calidad.
4. Expandir el empleo productivo.

Cabe aclarar que en su mensaje al Majlisi Oli (parlamento tayiko) de la República de Tayikistán, en diciembre de 2018, el presidente Rahmon mencionó otro objetivo estratégico: la industrialización acelerada.

Los objetivos de la NSR-2030 son bastante ambiciosos, pero lo más sorprendente es la cantidad de fondos proyectados para alcanzarlos: 118.1 mil millones de USD. De esta enorme cantidad, durante los quince años subsecuentes el sector privado representa una aportación de 54.7 millones (46.3%), los fondos presupuestarios, 56.1 millones (47.5%) y la contribución de los Socios para el Desarrollo, 7.3 millones (6.2%) (Estrategia Nacional de Desarrollo, 2016). Este presupuesto contraviene dos principios, de manera simultánea: la objetividad de la estrategia y la realidad de las tareas establecidas. Los mismos principios fueron violados durante la formación de la NSR-2015, y como resultado de este exceso de ambición durante la planificación, la Estrategia no alcanzó sus objetivos.

El análisis de la situación socioeconómica actual de Tayikistán y del problema de la migración indica que, a pesar de un crecimiento del PIB bastante estable desde principios de los años 2000, su economía continúa vulnerable a las conmociones externas. Las remesas de los trabajadores migrantes tayikos siguen siendo una de las principales fuentes de ingresos y estabilidad social para el país, aun cuando esas transferencias se han visto afectadas por las consecuencias económicas de la pandemia global de covid-19.

Esta será una prueba seria para la economía de la República, cuyo presupuesto enfrentará un déficit significativo. En tales condiciones, recurrir al endeudamiento externo se convertirá en una de las opciones clave, que en los próximos años impondrá importantes restricciones a la implementación de la política social del país, lo que conducirá, a su vez, a mayores desafíos para la soberanía económica tayika. Además, la recesión económica en Rusia y otros socios de Tayikistán tendrá un impacto negativo en las perspectivas a corto plazo para el desarrollo económico de la República. Finalmente, la confrontación armada entre Rusia y Ucrania también afectará, en gran medida, a la economía, tan dependiente de las remesas rusas.

El problema de la migración, considerando las tendencias actuales, plantea desafíos para Tayikistán tanto a corto como a largo plazo. Un primer reto es la

alta dependencia del país de las remesas, que siguen siendo, de manera predominante, un estabilizador social, pero no se convierten en un motor de crecimiento económico. Encontrar las soluciones adecuadas para las condiciones pospandemia y para aquellas que imponga la guerra ruso-ucraniana es una tarea elemental que el gobierno tayiko deberá afrontar con diligencia y que, con seguridad, afectará los objetivos planteados en la NSR-2030.

POLÍTICA INTERNA Y SISTEMA POLÍTICO

Tayikistán es una república presidencialista; de acuerdo con el artículo 1.º de la Constitución, es también un Estado unitario, laico, democrático, soberano y regido por el imperio de la ley. En este sentido, la división de poderes en ejecutivo, legislativo y judicial se establece en el artículo 9.º (Constitución de la República de Tayikistán^[11], 2016).

El presidente del Estado es Emomali Sharipovich Rahmon, quien ha ocupado el cargo desde 1992. Figura clave en la guerra civil tayika, Rahmon logró pactar con los rebeldes islamistas y obtener el reconocimiento generalizado como presidente del país. En pleno conflicto armado, el 6 de noviembre de 1994 Rahmon fue elegido presidente de la República de Tayikistán por votación popular; una vez terminado el conflicto, el 6 de noviembre de 1999, fue elegido presidente de la República de Tayikistán sobre una votación alternativa y por voto popular para un periodo de siete años (Presidente de la República de Tayikistán^[12], s.f.). Es imprescindible mencionar que Rahmon es también el Líder de la Nación, Fundador de la Paz y la Unidad Nacional, un cargo vitalicio que ostenta desde 2015 y que le otorga amplios poderes constitucionales y lo exime de varias restricciones.

Las disposiciones referentes al presidente de la República están contenidas en los artículos 64.º a 72.º del capítulo IV de la Constitución. Tenemos así en el artículo 64.º que el presidente de Tayikistán es el jefe de Estado y del Poder Ejecutivo (Gobierno). Además, según el artículo 65.º, el presidente “es elegido por los ciudadanos de Tayikistán sobre la base del sufragio universal, igual y directo por votación secreta por un periodo de siete años y la misma persona no podrá ser presidente por más de dos mandatos consecutivos”; además, “la restricción prevista en la cuarta parte de este artículo no se aplica al Fundador de la Paz y la Unidad Nacional, el Líder de la Nación. El estatus legal y los poderes del Fundador de la Paz y la Unidad Nacional, el Líder de la Nación,

serán determinados por la ley constitucional” (Constitución de la República de Tayikistán, 2016).

Las facultades del presidente se definen en el artículo 69.º, entre las que se encuentran las referidas a continuación (Constitución de la República de Tayikistán, 2016).

- Determinar las principales direcciones de la política interior y exterior de la República.
- Representar a Tayikistán dentro del país y en las relaciones internacionales.
- Formar y abolir ministerios y comités estatales.
- Nombrar y destituir al primer ministro y a otros miembros del Gobierno; presentar decretos sobre el nombramiento y la liberación del primer ministro y otros miembros del Gobierno para la aprobación de las reuniones conjuntas del Majlisi Milli y el Majlisi Namoyandagon.
- Nombrar y destituir al Presidente del Banco Nacional, a su adjunto y presentar decretos al Majlisi Namoyandagon para su aprobación.
- Presentar al Majlisi Milli candidatos para la elección y revocación del presidente, vicepresidentes y jueces del Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo y el Tribunal Económico Supremo.
- Dirigir la conducción de la política exterior, firmar tratados internacionales y someterlos a la aprobación del Majlisi Namoyandagon.
- Nombrar jefes de misiones diplomáticas en Estados extranjeros y representantes de la República en organismos internacionales.
- Es el comandante en jefe supremo de las Fuerzas Armadas de Tayikistán; nombra y destituye a los comandantes de las tropas de las Fuerzas Armadas de Tayikistán.

Finalmente, su derecho a la inmunidad está consagrado en el artículo 72.º, y solo será revocable en caso de que cometa alta traición sobre la base de la opinión del Tribunal Constitucional y con el consentimiento de dos tercios de los votos del número total de miembros del Majlisi Milli y diputados del Majlisi Namoyandagon, votando por separado en cada uno de ellos (Constitución de la República de Tayikistán, 2016).

Durante su carrera política, Rahmon ha sido reelegido tres veces como presidente de Tayikistán (1999, 2006 y 2013), ganando de forma invariable con la mayoría de los votos. En mayo de 2017 se celebró un referéndum que dio como resultado la enmienda a la ley fundamental del país para permitir que Rahmon se postulara un número ilimitado de veces. Las últimas elecciones presidenciales, las sextas consecutivas en las que ha participado, se celebraron en el segundo semestre de 2020 y Rahmon fue elegido para los próximos siete años.

Rustan Emomali es la segunda figura clave en la política interna tayika. Es hijo del actual presidente y ha ocupado varios cargos importantes: jefe del Servicio de Aduanas, jefe del Servicio Anticorrupción, entre otros. Desde 2017, Emomali fue nombrado alcalde de Dusambé. El nombramiento fue hecho por el presidente Rahmon; un referéndum de 2016 sobre enmiendas constitucionales redujo la edad para postularse a la presidencia de 35 a 30 años (Jairutdinov^[13], 2020).

En noviembre de 2020, Emomali cumplió 33 años en el poder. Este proyecto político –de perpetuar a la familia en el poder–, por lo general, se discute de manera activa en círculos de oposición fuera de las fronteras de Tayikistán, y algunos expertos y analistas lo consideran posible. Con anterioridad, otros países de Asia Central han tratado de consolidar sus variantes de dinastías político-familiares, como Kazajistán o Uzbekistán, por lo tanto, crean mecanismos políticos para el tránsito y la retención del poder a largo plazo – como el cargo vitalicio de Líder de la Nación que ostenta Rahmon–. Empero, estos intentos han terminado en fracaso; la transición política se ha dado en ambos países, aunque no a familiares directos, sí hacia miembros del mismo círculo de poder, por lo que el realismo de tal escenario en Tayikistán podría no ser tan factible como creen algunos publicistas de la oposición.

El poder legislativo en Tayikistán tiene fundamento constitucional en los artículos 48.º al 63.º del capítulo III, los cuales establecen que el Majlisi Oli, el Parlamento de la República de Tayikistán, es el máximo representante y órgano legislativo. A su vez, el Parlamento se divide en Majlisi Milli y Majlisi Namoyandagon (es bicameral), con un mandato de cinco años tras el cual deberá renovarse. Cabe mencionar que es facultad del presidente nombrar de forma arbitraria una cuarta parte del Majlisi Milli (Constitución de la República de Tayikistán, 2016).

El 1 de marzo de 2020 se celebraron las sextas elecciones parlamentarias a la Cámara de Representantes (Majlisi Milli) en Tayikistán. El favorito era el

Partido Democrático Popular de Tayikistán (NDPT, por sus siglas en ruso), propresidencial y progubernamental de centro izquierda, tradicionalmente victorioso; tras las elecciones, dicho partido conservó el estatus de gobernante y de ser el más grande de la República.

La participación al final de las elecciones fue de 86.4%. El NDPT ganó 47 escaños de los 63 (50.4%) disponibles en el Parlamento. Varios partidos más consiguieron espacios parlamentarios, pero no pudieron proporcionar una oposición real al grupo político gobernante. Los partidos islámicos (por ejemplo, el Partido del Renacimiento Islámico de Tayikistán^[14]) después del referéndum de 2016 ya no pueden ser legales, por lo que no participaron en las elecciones, y los comunistas (Partido Comunista de Tayikistán^[15]), que eran en los años noventa del siglo anterior una verdadera fuerza armada y un partido parlamentario bastante fuerte, recibieron solo dos escaños (3.1 por ciento).

La Cámara alta del Parlamento de Tayikistán (Majlisi Namoyandagon) fue elegida el 27 de marzo de 2020. Esta cámara consta de 33 miembros, 25 de ellos son elegidos mediante voto popular de la Región Autónoma de Gorno-Badakhshan y sus ciudades y distritos; la ciudad de Dusambé y sus distritos; y otras ciudades y distritos de la República. Otros ocho miembros de la Cámara son nombrados por el presidente de Tayikistán de forma directa. No es una sorpresa que por la circunscripción plurinominal de la ciudad de Dusambé N.º 4 se presentara Rustan Emomali, hijo del actual presidente de Tayikistán.

El capítulo VIII de la Constitución hace referencia al poder judicial. De los artículos 84.º a 92.º se establece que dicho poder es independiente y es ejercido en nombre del Estado por los jueces; asimismo, se estipula que el poder judicial protege los derechos y libertades del hombre y del ciudadano, los intereses del Estado, las organizaciones, las instituciones, la legalidad y la justicia del individuo (Constitución de la República de Tayikistán, 2016).

Además, el poder judicial es ejercido por el Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo, el Tribunal Económico Superior, el Tribunal Militar, el Tribunal del *Óblast*^[16] Autónomo de Gorno-Badakhshan, los tribunales de los óblast, las ciudades de Dushanbé, los tribunales metropolitanos y de distrito, el Tribunal Económico del *Óblast* Autónomo de Gorno-Badakhshan, los tribunales económicos de los óblasts y la ciudad de Dusambé (Constitución de la República de Tayikistán, 2016).

En Tayikistán se ha formado un sistema político de tipo “cerrado”, representado por un modelo que concentra el poder estatal en la figura del presidente. Analizar las condiciones para la creación, la formación, el

fortalecimiento y la evolución del sistema político de la República de Tayikistán –durante la guerra civil y la democratización de la sociedad durante el periodo de transición– permite comprender la originalidad de dicho sistema, que se expresa en el débil desarrollo de sus instituciones democráticas, en la influencia política de los intereses territoriales de las élites locales y en los problemas generalizados de todo el país.

Al mismo tiempo, es necesario entender que la mayoría de los Estados-nación de Asia Central tiene sistemas políticos muy similares en su avance al de Tayikistán. Estos países fueron afectados por una arbitraria configuración de fronteras que data del periodo estalinista soviético, la cual obligó a la convivencia forzada de diferentes pueblos con culturas, religiones y tradiciones distintas. La presencia de líderes fuertes que logran concentrar y centralizar el poder político para mantener la unidad nacional es una característica regional intrínseca que se ha visto en todos los países de la región, con la única excepción de Kirguistán, donde sí se han desarrollado elecciones de forma regular, lo que ha permitido una mayor transición del poder político.

FUNDAMENTOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE TAYIKISTÁN

Los principios de la política exterior de Tayikistán se fundamentan en el artículo 11.º constitucional, el cual establece lo siguiente (Constitución de la República de Tayikistán, 2016):

- Tayikistán, siguiendo una política en pro de la paz, respeta la soberanía y la independencia de otros Estados, y determina su política exterior sobre la base de las normas internacionales (derecho internacional).
- La propaganda para la guerra está prohibida.
- Tayikistán, guiado por los intereses superiores del pueblo, puede ingresar a mancomunidades y otras organizaciones internacionales, así como retirarse de ellas, y establecer lazos con países extranjeros.
- El Estado coopera con los compatriotas extranjeros en el exterior.

Otro de los instrumentos clave en los que se fundamenta la política exterior tayika es la Concepción de Política Exterior de la República de Tayikistán^[17] (2015). Este es un documento político que define y regula los principios básicos, metas, objetivos y orientaciones prioritarias de la política exterior de la República de Tayikistán, teniendo en cuenta los intereses nacionales del país a largo plazo (Concepción de la Política Exterior, 2015).

En dicha Concepción también se establece que se seguirán los principios señalados a continuación (Concepción de la Política Exterior, 2015):

- el reconocimiento de la igualdad, el respeto de la soberanía y la integridad territorial de los Estados, la inviolabilidad de las fronteras, la no utilización de la fuerza y la amenaza de la violencia en las relaciones internacionales, el compromiso con la solución pacífica de controversias y conflictos, la no injerencia en los asuntos internos de los demás;
- el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales;
- el cumplimiento de las obligaciones derivadas del derecho internacional;
- la observancia del principio de la supremacía del derecho internacional en las relaciones internacionales;
- la desideologización de las relaciones interestatales, el establecimiento y desarrollo de relaciones iguales y mutuamente beneficiosas con todos los países de la comunidad mundial;
- el rechazo en la práctica internacional de cualquier forma de violación del Estado de Derecho.

Asimismo, se establecen las prioridades actuales de la política exterior tayika (Concepción de la Política Exterior, 2015):

1. la protección y el fortalecimiento de la soberanía estatal de Tayikistán y la garantía de su seguridad nacional;
2. la formación de un cinturón de seguridad y buena vecindad en las fronteras del país;
3. el desarrollo de relaciones de confianza, amistad y cooperación con todos los países del mundo sobre la base de la consideración mutua de los intereses nacionales;
4. creación de condiciones favorables para el desarrollo económico, social y cultural, el crecimiento gradual del bienestar de la población, garantizando la seguridad económica del país;
5. garantizar la independencia energética de Tayikistán, lograr la seguridad alimentaria y sacar al país del estancamiento en comunicaciones y transportes;

6. garantizar y proteger los derechos y libertades, la dignidad y los intereses de los ciudadanos tayikos dentro y fuera del país;
7. el fortalecimiento de la imagen positiva de Tayikistán en el mundo como Estado democrático, laico y jurídico;
8. promover las actividades creativas y legítimas de las sociedades de tayikos y compatriotas de otros países.

Ahora bien, en los años en que Tayikistán obtuvo la independencia, recurrió a los cimientos de su condición de Estado y, en primer lugar, a la conducción de la política exterior, que se enfrentaba a una realidad diferente, completamente nueva, en la política mundial. Como ya se mencionó, la República se vio envuelta en una guerra civil, y en estas difíciles condiciones se conformó una política equilibrada con el objetivo de garantizar la inviolabilidad del Estado y la cohesión de la nación, además de una posición política exterior firme en la arena internacional (Ministerio de Relaciones Exteriores, s.f.).

En cuanto a sus relaciones diplomáticas con el resto del mundo, el Ministerio de Asuntos Exteriores menciona que Tayikistán se ha convertido en miembro de pleno derecho de la comunidad internacional, y al día de hoy ha reconocido de manera oficial a 151 países, estableciendo relaciones diplomáticas con 126 de ellos. Además, la República de Tayikistán es miembro activo de 51 organizaciones internacionales y regionales, incluidas instituciones financieras internacionales (Ministerio de Relaciones Exteriores, s.f.).

De acuerdo a fuentes oficiales, para el progreso ulterior del país, el Gobierno de la República de Tayikistán ha definido los siguientes objetivos estratégicos para el desarrollo sostenible de su economía (Ministerio de Relaciones Exteriores, s.f.):

- garantizar la independencia energética;
- alejar al país del aislamiento en comunicaciones y transporte;
- garantizar la seguridad alimentaria;
- acelerar la industrialización.

En este sentido, la política exterior tayika realiza acciones que promueven la concesión de estos objetivos. Conseguir la independencia energética es prioritario e indispensable para lograr la industrialización del país que, tras el colapso de la URSS y la guerra civil, vio muy afectado su potencial –como ya se mencionó en el apartado de sobre la economía tayika–. De igual manera, dicha

industrialización coadyuvaría a garantizar la seguridad alimentaria. No obstante, ante las propias características geográficas del país, la mera industrialización nacional y/o la tecnificación de la producción agrícola no serían suficientes para este objetivo. Por lo tanto, reforzar la infraestructura en comunicaciones y transportes para integrar a Tayikistán en los grandes proyectos de integración económica (como la Unión Económica Euroasiática o el proyecto chino de la Iniciativa de la Franja y la Ruta), así como aumentar sus capacidades comerciales son también objetivos imprescindibles e impostergables.

POLÍTICA REGIONAL: COOPERACIÓN EN CONFLICTOS FRONTERIZOS Y AMENAZAS A LA SEGURIDAD NACIONAL DESDE AFGANISTÁN

A pesar de haber logrado una integración exitosa a la comunidad internacional tras el fin de la guerra civil, los problemas políticos y los conflictos internos siguen siendo bastante comunes en Tayikistán; sin embargo, en comparación con la década de 1990, son mucho menos apremiantes para la supervivencia del Estado. Su multiplicidad y diversidad (conflictos entre partidos, insurgencias militares, conflictos subétnicos, conflictos fronterizos, problemas con el extremismo religioso, combate al narcotráfico, entre otros) obligan a gestionarlos por parte de las autoridades con diferentes métodos, buscando en todo momento mantener la estabilidad general.

Un ejemplo de lo anterior son las varias confrontaciones fronterizas que aún se mantienen irresolutas. Estas se pueden definir como conflictos de baja intensidad, ya que, afortunadamente, no han puesto en entredicho la estabilidad nacional ni la supervivencia del Estado. Su frecuencia es bastante alta, y el número varía cada año. La razón principal de estos enfrentamientos es que todavía hay zonas en disputa en las regiones fronterizas, a lo largo de las cuales no se ha concluido el proceso de negociación para su delimitación (entre Tayikistán y Kirguistán, o Kirguistán y Uzbekistán). Como un dato positivo, Tayikistán y Uzbekistán resolvieron su desacuerdo fronterizo en 2018.

La cuestión fronteriza ha sido el común denominador de las relaciones internacionales de los Estados centro asiáticos durante su vida independiente. La población en ellos es multicultural y multinacional, y en la época soviética se mantuvo una paz relativa, después del arbitrario trazo de fronteras. Sin embargo, tras el colapso de la Unión Soviética, se formaron varios estados independientes y fue necesario establecer fronteras estatales. Para esclarecer

esto, basta un ejemplo: la longitud total de la frontera entre Tayikistán y Kirguistán es de 976 km, de los cuales 504 km aún no han sido demarcados. Es decir, en su mayoría, los límites no han sido definidos. Por su parte, países como Rusia, China y Kazajistán lograron establecer sus fronteras de forma pacífica, pero Tayikistán, Kirguistán y Uzbekistán aún no lo han hecho, o no en su totalidad.

Esta es la razón de los constantes conflictos internos, que en ocasiones van, incluso, al plano político. Los guardias fronterizos de ambos lados de la frontera tratan de no violar los acuerdos intergubernamentales, pero esto no siempre es suficiente y ellos se ven obligados a proteger a su población. Además, hay peleas constantes entre los lugareños: si un rebaño camina sobre el pastizal que pertenece a otra persona, en un país vecino, a menudo una multitud se reúne, se arma con piedras y porras, y esta violencia genera, desafortunadamente, víctimas humanas. Es justo en este nivel tan local que los acuerdos intergubernamentales pierden fuerza y no se aplican.

La República de Tayikistán –al igual que sus vecinos– de manera constante busca soluciones a esas situaciones. En el verano de 2019 se celebró una reunión entre los presidentes, E. Rahmon, de Tayikistán, y S. Jeenbekov, de Kirguistán, en el territorio fronterizo de ambos países, en la cual se resolvieron algunos problemas y se tomaron acuerdos en la materia. Los ministerios de relaciones exteriores de estos países están comprometidos con un formato bilateral para resolver el asunto, lo que demuestra el creciente potencial de los dos nuevos Estados-nación, a pesar de todas las dificultades que han surgido. La cooperación entre la República de Tayikistán y la República Kirguisa en cuestiones fronterizas se lleva a cabo sobre la base de los siguientes tratados internacionales básicos (Ministerio de Relaciones Exteriores, s.f.):

- Acuerdo entre la República de Tayikistán, la República Kirguisa y la República Popular China sobre el punto de unión de las fronteras de los tres Estados, del 5 de julio de 2000;
- Acuerdo entre el Gobierno de la República de Tayikistán y el Gobierno de la República Kirguisa sobre puestos de control a través de la frontera entre Tayikistán y Kirguistán, del 6 de mayo de 1998.

La situación política actual en Tayikistán a menudo se salva de la desestabilización por el hecho de que los jóvenes que pudiesen tener tendencias radicales van a trabajar al extranjero (Rusia, Turquía, China, Kazajistán). Esto

reduce significativamente el potencial de protesta dentro del país. Pero los migrantes pueden regresar; a juzgar por la medida en que fueron gravados con todo tipo de pagos adicionales en el contexto del deterioro de su situación económica y el desarrollo de la pandemia de coronavirus, no tiene sentido permanecer en Rusia. El mantenimiento de las sanciones contra esta última –en el contexto de la guerra ruso-ucraniana– podría crear desafíos significativos para los trabajadores migrantes y reducir aún más la demanda de exportaciones tayikas (The World Bank, 2021b).

Ahora bien, el caso de Afganistán merece atención aparte. Su cercanía con Tayikistán y la frontera que comparten lo convierten en un asunto prioritario para Dusambé, sobre todo para la consecución de las prioridades 1 y 2 establecidas en su Concepción de Política Exterior –que apuntan directamente a la seguridad nacional y la inviolabilidad de las fronteras estatales–.

Afganistán destina dos tercios de su área total de cultivo a la producción de amapola y produce el 80% del opio a nivel mundial, de acuerdo con datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Posterior a la caída del régimen talibán en 2001, que logró reducir la producción de amapola de forma significativa en 91%, hubo un crecimiento explosivo. Si como resultado de acciones especiales del gobierno afgano, las zonas de este cultivo se reducen en algunas provincias, con frecuencia se reponen con la aparición de nuevos campos de cultivo de esta planta (BBC News, 2021).

Para los campesinos afganos, el cultivo y la venta de amapola es la única forma rápida de obtener dinero. El país obtiene cerca de 11% de sus ingresos a través de esta vía. Los talibanes, de nueva cuenta en el poder, han asegurado que erradicarán por completo esta actividad (BBC News, 2021).

Cualquier otro tipo de cosecha conlleva la participación de intermediarios, costes de transporte y bajos ingresos. La amapola, por ejemplo, es once veces más rentable de cultivar que el trigo. En las últimas dos décadas, en el país se ha establecido un proceso de síntesis de opio en heroína y morfina, y ha surgido una extensa red de laboratorios de drogas.

En el Afganistán de la actualidad hay un ciclo completo de producción de drogas. En consecuencia, el tráfico de estupefacientes está aumentando de manera simultánea al crecimiento de la producción. La ruta del norte desde Afganistán pasa por Tayikistán, Kirguistán, Kazajistán y Rusia. Así, Afganistán, a principios del siglo XXI, se convirtió en una fuente de nuevos desafíos y amenazas para la seguridad de Asia Central, en general, y de Tayikistán, en particular. Estos son, en primer lugar, el terrorismo y el extremismo de los

islamistas radicales, el tráfico de drogas, la migración ilegal, entre otros. Si sumamos a ello la retirada estadounidense y el retorno del Talibán al poder político, el panorama se torna mucho más complicado.

En su Concepción de Política Exterior (2015), Tayikistán considera que la tranquilidad, la seguridad y la estabilidad política del país vecino del sur redundan en su interés nacional. También, enfatiza que Tayikistán apoya los esfuerzos de la comunidad internacional y del Gobierno de Afganistán encaminados a lograr una solución amplia del problema afgano y la reactivación económica del país en la etapa de transición hacia un Afganistán autosuficiente, y considera prioritaria la profundización de la cooperación multifacética mutuamente beneficiosa con este vecino amigo, basada en las comunidades históricas, lingüísticas y culturales de ambos pueblos.

Debido a lo anterior, Tayikistán ha buscado fortalecer la cooperación regional en materia de seguridad para combatir las amenazas provenientes de Afganistán, trabajando en conjunto con distintos esquemas, como los que se mencionan a continuación.

La Organización de Cooperación de Shanghái

La estructura más interesada en la estabilización del caso afgano es la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS). Desde 2005 un grupo de contacto especial entre la OCS y Afganistán ha estado trabajando en el caso. El propio Afganistán ha sido observador en la OCS desde 2012 y su presidente ha estado presente en todas las cumbres, incluida la de Dusambé en 2014. Además de Tayikistán, casi todos los vecinos de Afganistán, excepto Turkmenistán e Irán, son miembros de la Organización. No obstante, Irán tiene el estatus de observador y busca convertirse en un participante de pleno derecho, puesto que está interesado en estabilizar la situación afgana.

Desde que India y Pakistán se unieron a la OCS en 2017, tanto la influencia de esta Organización como la atención al problema afgano han aumentado. En todas las cumbres de la OCS se toman decisiones para resolver dicha situación. Así, en la última cumbre en Biskek, en junio de 2019, se adoptó la Hoja de Ruta para Nuevas Acciones del Grupo de Contacto OCS-Afganistán, destinada a apoyar al gobierno afgano en la lucha contra el tráfico de drogas y el terrorismo.

Bajo la OCS en 2004, la Estructura Regional Antiterrorista (RATS, por sus siglas en ruso) se estableció con su centro en Tashkent. Desde entonces, se ha formado un registro unificado de organizaciones terroristas y personas

sospechosas de participar en actividades de esa índole, y se ha neutralizado a un gran número de extremistas en todos los países de la Organización. En la actualidad, la RATS está intensificando su trabajo para contrarrestar, en conjunto, a los islamistas radicales en la región.

Asimismo, cada dos años se realizan los ejercicios militares de la OCS “Misión de Paz”, en los que se practican operaciones antiterroristas compartidas entre los países participantes. Se espera que los próximos ejercicios de esta naturaleza sigan contando con la colaboración de militares tayikos, como sucedió en su edición 2021 (Asia-Plus, 2021).

Organización del Tratado de Seguridad Colectiva

Tayikistán es miembro de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) desde 2002. En todas las cumbres recientes de este organismo se han discutido opciones para garantizar la seguridad del país y fortalecer su frontera con Afganistán. Por ejemplo, en la cumbre de Biskek, en abril de 2019, se adoptó una decisión especial del Consejo de Seguridad Colectiva de la OTSC titulada “Sobre la lista de medidas adicionales destinadas a reducir las tensiones en la frontera tayiko-afgana” (Organización del Tratado de Seguridad Colectiva^[18], 2019).

Cooperación político-militar bilateral ruso-tayika

Rusia tiene la intención de desarrollar cooperación político-militar con Tayikistán. La demarcación de las fronteras de la República tayika, con la seguridad de su protección confiable, en buena medida es posible gracias a la asistencia activa de la Federación Rusa y de organizaciones como la OTSC.

Para Rusia, esa cooperación es muy importante y tiene el fin de eliminar una serie de amenazas en sus fronteras meridionales (tráfico de drogas, acciones no autorizadas de los grupos armados del Estado Islámico, los talibanes, los tayikos afganos, la prevención de conflictos entre Tayikistán, Kirguistán y Uzbekistán, entre otros). Por su parte, Tayikistán, a través de la implementación de tales proyectos, garantiza su seguridad y genera oportunidades para mejorar sus estructuras militares y modernizar sus fuerzas armadas.

En este orden de ideas, el elemento principal para garantizar la seguridad de Tayikistán es la base militar rusa 201.^a, dos veces Bandera Roja “Orden Gatchina de Zhukov”, creada en 2004 sobre la división militar del mismo

nombre. A la fecha, la base está estacionada en Dusambé y Botkhar (anteriormente Kurgan-Tyube) y es la instalación militar más grande de la Federación Rusa fuera de su territorio; cuenta con alrededor de 7 mil personas y está equipada con vehículos blindados de transporte de personal BTR-82A y tanques T-72B1, así como vehículos aéreos no tripulados. Desde 2015, la base ha sido reforzada por helicópteros Mi-24P y Mi-8MTV desplegados en la base aérea de Ayni, cerca de Hissar. Durante la visita del presidente ruso Vladimir Putin a Tayikistán, en octubre de 2012, se firmó un acuerdo que extiende el periodo de despliegue de la instalación hasta 2042; este acuerdo fue ratificado en 2014.

Aunado a lo anterior, se está llevando a cabo trabajo conjunto de manera intensa para fortalecer el ejército de Tayikistán, que recibe con regularidad armas y equipo especial rusos, así como ayuda en capacitación del personal militar, guardias fronterizos y fuerzas especiales. Actualmente, las fuerzas armadas, las fuerzas especiales y los órganos de asuntos internos de Tayikistán se han convertido en el instrumento más importante para disuadir las amenazas a la seguridad que emanan de Afganistán.

POLÍTICA GLOBAL: COMBATE AL EXTREMISMO ISLÁMICO, EL TERRORISMO Y EL NARCOTRÁFICO

Tayikistán es importante para la política mundial, ya que, de ver comprometida su integridad territorial y política, podría convertirse en una puerta de entrada a la región de Asia Central para el extremismo y el radicalismo de corte religioso. Además de tener con Afganistán la frontera más larga, la presencia de un número significativo de tayikos étnicos en el límite de ese país, atrincherados en una república de islamismo radical, es un aspecto adicional de la influencia del factor afgano en Tayikistán. Aunado a ello, la difícil situación socioeconómica, exacerbada por la pandemia de coronavirus, hacen de la República tayika uno de los eslabones débiles de la seguridad regional.

Por lo tanto, una de las tareas más importantes de la política de Rusia y sus aliados en Asia Central es estabilizar la situación en Tayikistán y garantizar su seguridad, en especial, en vísperas de las elecciones presidenciales, utilizadas comúnmente por las fuerzas externas para incrementar las tensiones. Como se mencionó en el apartado anterior, con la ayuda de las estructuras de seguridad euroasiáticas en las que Tayikistán participa, sobre todo la OCS y la OTSC, es posible contrarrestar dichas amenazas.

Sin embargo, para la lucha exitosa contra el islamismo radical, el terrorismo y el narcotráfico, no solo se necesitan acciones militares, sino también reformas económicas, resolver los problemas sociales más apremiantes y ejecutar una política exterior competente. A este respecto, sería muy útil que Tayikistán se integrara a la Unión Económica Euroasiática (UEEA), para aumentar su potencial económico y expandir su comercio.

Asimismo, es de suma importancia fortalecer el componente cultural y humanitario tanto en las estructuras de integración euroasiática como en las relaciones bilaterales entre Rusia y Tayikistán. Ello permitiría generar oposición al islamismo radical, mediante una ideología positiva encaminada a la armonía interétnica e interreligiosa, a la unión continental y al apoyo y el respeto de las características culturales, nacionales y religiosas de todos los pueblos y sujetos políticos de la región.

Por supuesto, reducir todo a conflictos puramente domésticos es un error. Es necesario prestar atención a razones tales como el insuficiente desarrollo económico de ciertos territorios del país, la presencia del tráfico de estupefacientes en algunas zonas fronterizas y la existencia de grupos armados de extremistas religiosos. El Gobierno de Tayikistán y de otros países de la región a menudo contrarrestan con éxito estas variables, pero es posible que no siempre puedan poner fin al atraso económico de determinados territorios, pues esto requiere grandes costos y lapsos de tiempo significativos (Centro Nacional de Legislación bajo el Presidente de la República de Tayikistán^[19], 2021).

CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de su vida independiente, la República de Tayikistán se ha convertido en uno de los Estados nacionales más jóvenes del mundo moderno. Hasta la fecha, está claro que el país tiene una estructura de poder estatal institucional y desarrollada que, no obstante, acarrea vicios de origen, siendo el más importante la concentración del poder político en el presidente Emomali Rahmon.

Desde la proclamación de la independencia, en Tayikistán se han formado mecanismos e instituciones de gestión de conflictos. La República logró salir de la sangrienta guerra civil y formar un sistema de acuerdo nacional, de forma pacífica y a través del diálogo. En los años siguientes se crearon instituciones *ad hoc* para gestionar los conflictos subétnicos y entre partidos políticos, así como

para resolver disputas fronterizas; se estableció también un sistema eficaz para frenar las actividades de las organizaciones y grupos extremistas religiosos mediante la cooperación internacional con Rusia y organizaciones de seguridad regionales (OTSC, OCS).

Con la ayuda de Rusia y la OTSC, Tayikistán logró generar su propio sistema de seguridad nacional. La clave para ello fueron las medidas exitosas de las autoridades para contrarrestar y prevenir el extremismo religioso, que han hecho posible, en los últimos años, debilitar de forma significativa a los islamistas y su capacidad para tomar el poder por la fuerza.

Aparentemente, Tayikistán está condenado en los próximos años al tránsito del poder político; los vecinos Estados de Asia Central ya lo han experimentado o lo están experimentando por varios métodos. Se espera que en la República de Tayikistán la transición del poder se lleve a cabo de manera pacífica durante un periodo considerable de tiempo, lo que invitaría a la sociedad tayika a resolver con eficacia todos los problemas asociados con dicho tránsito.

La clave para la transición del poder en Tayikistán es la experiencia del presidente a largo plazo, Emomali Rahmon, quien es muy conocido por su capacidad de establecer y mantener la paz nacional. Ese tránsito armonioso permitirá a Tayikistán llevar a cabo una mayor modernización en la economía, en el sistema político y en la esfera sociocultural de la vida de la sociedad. No obstante, la posibilidad de que el hijo del presidente, Rustan Emomali, llegue a ser el próximo mandatario podría exacerbar el descontento de los grupos de poder político que no reciben una cuota suficiente de este.

Qué tanto se exija la transición del poder político o qué tanto se tolere, dependerá en gran medida de la capacidad del grupo de poder en turno para gestionar las difíciles condiciones socioeconómicas del país. La pandemia de covid-19 y las nuevas fluctuaciones económicas generadas por el conflicto armado ruso-ucraniano han impuesto e impondrán nuevos retos para una economía endeble, demasiado dependiente de las remesas y con una seguridad alimentaria bastante comprometida.

Por último, es evidente que la evolución de la situación en Tayikistán con respecto a su demarcación fronteriza y a las amenazas para la seguridad provenientes de Afganistán dependerá de una serie de aspectos externos como la expansión de los grupos armados del Estado Islámico, los talibanes en el poder, el problema del narcotráfico, entre otros. Los factores internos no son menos importantes: el estado de la economía y el combate a la pobreza, la posibilidad de los migrantes para garantizar la supervivencia de sus familias por

medio de remesas en un entorno pospandemia, así como la capacidad gubernamental para materializar su estrategia de desarrollo nacional serán cruciales para definir las perspectivas a futuro de la nación tayika.

REFERENCIAS

- ASIA-PLUS (2021, 20 сентября [septiembre]). *Военная делегация Таджикистана примет участие в учениях ШОС «Мирная миссия»* [Una delegación militar de Tayikistán participa en los ejercicios de la OCS “Misión de Paz”]. <https://asiaplustj.info/ru/news/tajikistan/security/20210920/voennaya-delegatsiya-tadzhikistana-primet-uchastie-v-uchenyah-shos-mirnaya-missiya>
- BBC News (2021, August 25). *Afghanistan: How much opium is produced and what's the Taliban's record?* <https://www.bbc.com/news/world-asia-58308494>
- GET A MAP (s.f.). *Asia/Tayikistán (Dushanbe)*. <https://es.getamap.net/mapas/tajikistan/>
- THE WORLD BANK (2021a, October 15). *Poverty in Tajikistan 2021*. <https://www.worldbank.org/en/news/infographic/2021/10/15/poverty-in-tajikistan-2021>
- _____. (2021b). *The World Bank in Tajikistan. Overview*. <https://www.worldbank.org/en/country/tajikistan/overview#3>
- _____. (2021c). *Listening 2 Tajikistan: Survey of Wellbeing*. <https://www.worldbank.org/en/country/tajikistan/brief/listening2tajikistan>
- THE WORLD FACTBOOK (2022). *Tajikistan. Central Intelligence Agency*. <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/tajikistan/>
- АБДРАХМАНОВ А. (2007). Таджикистан: актуальные тенденции в экономике, внутренней и внешней политике. *Центральная Азия и Кавказ* [Abdrajmanov, A. (2007). Tayikistán: Tendencias actuales en economía, política interna y externa. *Asia Central y el Cáucaso*], 6(54), 25-41.
- ДАДАБАЕВА З. А. (2020). Таджикистан в системе межгосударственных отношений на постсоветском пространстве. *Россия и современный мир* [Dadabaeva, Z. A. (2020). Tayikistán en el sistema de relaciones interestatales en el espacio post-soviético. *Rusia en el Mundo Actual*], (7), 101-109.
- КОНСТИТУЦИЯ РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАНА (2016). [Constitución de la República de Tayikistán (2016)]. <https://mfa.tj/ru/main/tadzhikistan/konstitutsiya>

- КОНЦЕПЦИЯ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН [Concepción de la Política Exterior de la República de Tayikistán] (2015). <https://www.mfa.tj/ru/main/view/4255/kontseptsiya-vneshnei-politiki-respubliki-tadzhikistan>
- КУВАТБЕК С. (2020). Туристский и рекреационный потенциал республики Таджикистан. Карельский научный журнал [Kuvatbek, S. (2020). Potencial turístico y recreativo de la república de Tayikistán. *Revista Científica Kareliana*], (1), 50-52.
- МИНИСТЕРСТВО ИННОСТРАННЫХ ДЕЛ РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАНА (s.f.). Общая информация [Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Tayikistán (s.f.). *Información general*]. <https://www.mfa.tj/ru/main/tadzhikistan/obshchaya-informatsiya>
- НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН [Centro Nacional de Legislación bajo el Presidente de la República de Tayikistán] (2021). <http://www.mmk.tj/ru/p>
- ОРГАНИЗАЦИЯ ДОГОВОРА КОЛЛЕКТИВНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ (2019). Совет Министров обороны ОДКБ на заседании в Бишкеке 30 апреля обсудил вызовы и угрозы военной безопасности в Центральноазиатском регионе и одобрил Перечень дополнительных мер, направленных на снижение напряженности в таджикско-афганском приграничье. [Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (2019). El Consejo de Ministros de Defensa de la OTSC, reunido en Biskek el 30 de abril, discutió los desafíos y amenazas a la seguridad militar en la región de Asia Central y aprobó una lista de medidas adicionales destinadas a reducir las tensiones en la región fronteriza tayiko-afgana]. https://www.odkb-csto.org/news/news_odkb/v-bishkeke-30-aprelya-sostoitsya-zasedanie-soveta-ministrov-oborony-gosudarstv-chlenov-odkb-/#loaded
- ПРЕЗИДЕНТ РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАНА (s.f.). Биография Президента. [Presidente de la República de Tayikistán (s.f.). *Biografía del presidente*]. <http://www.prezident.tj/ru/taxonomy/term/5/140>
- РАДИО ОЗОДИ (2020, 22 Июль). Таджикские мигранты за первое полугодие перевели на родину \$999 млн [Radio Ozodi (2020, 22 de julio). *Los migrantes tayikos en la primera mitad del año transfirieron \$999 millones a su tierra natal*]. <https://rus.ozodi.org/a/30741214.html>
- ТАСС (2021, 11 декабря). Минтруд Таджикистана сообщил, что около 95% трудовых мигрантов республики едут в Россию [TASS (2021, 11 de diciembre). *Ministro de Trabajo de Tadyikistán reportó que cerca del 95% de*

los migrantes laborales tayikos van a Rusia].
[https://tass.ru/ekonomika/13175657?
utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.co
m&utm_referrer=google.com](https://tass.ru/ekonomika/13175657?utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com&utm_referrer=google.com)

ФАЙЗУЛЛОЕВ М. К. (2019). Развитие инновационной деятельности в Таджикистане как условие экономического роста. Управленческие науки [Faizulloev, M. K. (2019). Desarrollo de las actividades de innovación en Tayikistán como condición para el crecimiento económico. *Ciencias Administrativas*], (1), 68-73.

ХАЙРУТДИНОВ Р. (2020). Таджикистан 2020: актуализация рисков и угроз, сценарии развития: научно-аналитический доклад. Издательство Казанского университета. [Jairutdinov, R. (2020). *Tayikistán 2020. Actualización de los riesgos y amenazas, escenarios de desarrollo: compendio científico-analítico*. Editorial de la Universidad de Kazán].

NOTAS

[1] Título en ruso: Таджикистан: между политическим переходом и угрозой Афганистана. Traducido al español por Eduardo Palacios Cabrera.

[2] Комрон Х. Рахимов.

[3] Nombre original en la sección Referencias: Министерство Инностранных Дел Республики Таджикистана (s.f.). En adelante, Ministerio de Relaciones Exteriores. [Nota de la edición].

[4] Nombre original en la sección Referencias: А. Абдрахманов (2007). [Nota de la edición].

[5] Nombre original en la sección Referencias: З. А. Дадабаева (2020). [Nota de la edición].

[6] Nombre original en la sección Referencias: ТАСС (2021). En adelante, se anotará la traducción al español. [Nota de la edición].

[7] Nombre original en la sección Referencias: Радио Озоди (2020). En adelante, se anotará la traducción al español. [Nota de la edición].

[8] Nombre original en la sección Referencias: С. Куватбек (2020). [Nota de la edición].

[9] Nombre original en la sección Referencias: М. К. Файзуллоев (2019). [Nota de la edición].

[10]. Nombre original en la sección Referencias: Национальная Стратегия Развития Республики Таджикистан на период до 2030 года (2016). En adelante, se anotará Estrategia Nacional de Desarrollo. [Nota de la edición].

[11]. Nombre original en la sección Referencias: Конституция Республики Таджикистана (2016). En adelante, se anotará la traducción al español. [Nota de la edición].

[12]. Nombre original en la sección Referencias: Президент Республики Таджикистана (s.f.). [Nota de la edición].

[13]. Nombre original en la sección Referencias: Р. Хайрутдинов (2020). [Nota de la edición].

[14]. PIVT, por sus siglas en ruso.

[15]. CPT, por sus siglas en ruso.

[16]. Esta palabra puede ser traducida como distrito o departamento. En América Latina tiene el significado correspondiente a estado, departamento o cantón como división político-administrativa. [Nota del traductor].

[17]. Nombre original en la sección Referencias: Концепция внешней политики Республики Таджикистан (2015). En adelante, Concepción de la Política Exterior. [Nota de la edición].

[18]. Nombre original en la sección Referencias: Организация Договора Коллективной Безопасности (2019). [Nota de la edición].

[19]. Nombre original en la sección Referencias: Национальный центр законодательства при Президенте Республики Таджикистан (2021). [Nota de la edición].

KIRGUISTÁN: DEMOCRACIA Y GEOPOLÍTICA EN EL CORAZÓN DE ASIA CENTRAL

MÓNICA RAMOS FLORES

INTRODUCCIÓN

En 2021 se cumplieron 30 años desde que Kirguistán obtuvo su independencia de la Unión Soviética. En ese periodo, el país enfrentó diferentes retos en su proceso de consolidación como Estado-nación: la redefinición de su sistema político, la transición hacia un nuevo modelo económico y la búsqueda de su identidad nacional. Este capítulo tiene como objetivo mostrar, de manera breve, las circunstancias políticas y económicas que han influido en la conformación de la política exterior de dicho Estado.

Kirguistán es uno de los cinco países que integran la región de Asia Central. Es un país montañoso sin salida al mar –más del 80% de su territorio está ocupado por la región montañosa del Tian Shan y el 20% restante son cuencas y valles–. Después de Tayikistán, Kirguistán es el país más pequeño en la región, con tan solo 199 991 km². Su capital es Biskek, localizada cerca de la frontera con Kazajistán; además de este país, Kirguistán comparte frontera con China, Tayikistán y Uzbekistán.

Mapa 1. Kirguistán



Fuente: <https://www.nationsonline.org/oneworld/map/kyrgyzstan-administrative-map.htm>

El nombre de Kirguistán significa lugar de las cuarenta tribus y se refiere a los cuarenta clanes unidos por el héroe kirguís, Manas. La población del país es de 6.45 millones de personas (The World Bank, 2020b), de las cuales los kirguises constituyen 73.5%, seguido por los uzbekos, con 14.7%, y por los rusos, con 5.5%, además de otras minorías como los tártaros, kazajos, uigures y dungans (The World Factbook, 2021). La proporción de población musulmana es de 88%, seguida por cristianos ortodoxos, con tan solo 9 por ciento (Oficina de Información Diplomática, 2020).

Si bien los primeros asentamientos en el territorio de Kirguistán datan del siglo XVII^[1], su historia como país independiente es breve. El territorio de lo que ahora es Kirguistán fue incorporado al imperio ruso en 1876; más tarde fue integrado como región autónoma de Kara-Kirguiz, en 1924, a la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS; también Unión Soviética). En 1926 se convirtió en república soviética autónoma y en 1936 se estableció como la República Soviética Socialista (RSS) de Kirguistán. Por último, en agosto de 1991 obtuvo la independencia de la Unión Soviética.

Kirguistán es el país con el proceso de democratización más avanzado de las cinco repúblicas de Asia Central. El país adoptó un sistema parlamentario en 2010; asimismo, ha tenido cambio de líderes y alternancia política en las elecciones y cuenta con ciertas libertades políticas y civiles –en 2017 fue calificado como parcialmente libre por Freedom House–. Por su parte, Uzbekistán, Turkmenistán, Tayikistán y Kazajistán mantuvieron al mismo líder desde la obtención de su independencia, a principios de la década de 1990[2], a través de la reelección. Además, estos países son catalogados como no libres por el índice de Freedom House (2021).

A pesar de que Kirguistán cuenta con la democratización más avanzada de entre sus vecinos, también es el país más endeble en términos de estabilidad política. Desde 1990 ha experimentado dos revoluciones, en 2005 y 2010, en las cuales dos de sus presidentes, Askar Akayev y Kurmanbek Bakiyev, fueron obligados a dejar el poder. Además, Almazbek Atambayev, presidente de 2011 a 2017, tiene un proceso judicial abierto por corrupción (*El Mundo*, 2019). Finalmente, Sooronbay Jeenbekov decidió dimitir para evitar la escalada de violencia tras las elecciones parlamentarias de octubre de 2020. De esta forma, desde agosto de 1991 Kirguistán ha tenido la doble tarea de consolidarse como Estado-nación moderno y establecer relaciones con el exterior.

ORGANIZACIÓN POLÍTICA

Kirguistán está constituido como una república parlamentaria desde 2010, cuando se adoptó una nueva constitución con el objetivo de democratizar el país mediante el establecimiento de un sistema parlamentario. La primera Constitución, promulgada en 1993, establecía a Kirguistán como una república federal unicameral democrática. Después del referéndum de 2010, el país quedó constituido como una república parlamentaria, aunque, de acuerdo con Paul Stronski y Katharine Quinn-Judge (2016), su sistema político debería ser considerado más bien mixto (presidencialista-parlamentario).

El poder legislativo de Kirguistán se encuentra depositado en el Consejo Supremo (Jogorku Kenesh). Este es unicameral, está integrado por 120 diputados y es elegido cada cinco años. La conformación del poder legislativo ha cambiado a lo largo de los años. De 1990 a 1995 estuvo constituido como un parlamento unicameral, posteriormente, de 1995 a 2005, como bicameral y desde 2005 regresó al sistema unicameral.

El poder ejecutivo está repartido entre el presidente y el primer ministro. El presidente de Kirguistán es elegido cada seis años, sin oportunidad de reelegirse, mientras que el Parlamento designa al primer ministro. La Constitución de 2010 transfirió poderes del presidente hacia el primer ministro; además, las reformas de ese año eliminaron la opción de reelección para el cargo de presidente.

En 2016 fue celebrado un nuevo referéndum para hacer modificaciones importantes en la Constitución, con el principal objetivo de consolidar el parlamentarismo en el país y conseguir estabilidad política; tan solo entre 2010 y 2016 hubo seis primeros ministros[3]. Sin embargo, algunos críticos argumentan que las enmiendas de 2016 solo han fortalecido la figura del presidente e, incluso, han debilitado el poder judicial (Esengeldiev, 2017).

Respecto a los partidos políticos, Kirguistán tiene un sistema multipartidista. Desde 2010 los partidos basados en la etnicidad o en la religión fueron prohibidos. En las elecciones de 2015 participaron catorce agrupaciones políticas, pero solo seis obtuvieron asientos en el Parlamento. Para las elecciones de 2020 se registraron diecisiete, pero solo cuatro obtuvieron el pase final para contender en las elecciones, que posteriormente fueron anuladas (Putz, 2020). De acuerdo con Freedom House (2021), no está permitido que un partido tenga más de 65 asientos en el Parlamento.

Desde 2010 el Parlamento ha estado dominado por el Partido Social Demócrata de Kirguistán, al que pertenecen los expresidentes Atambayev y Jeenbekov. Los otros partidos importantes son Respublika-Ata Jurt (partido nacionalista), Partido Kirguistán, Onuguu-Progreso, Bir Bol y Ata-Meken Partido Socialista. En cuanto al desarrollo de la vida política, Akayev fue el primer presidente del país, quien llegó al poder en 1990 y fue reelegido en dos ocasiones (1995 y 2000). Los primeros años del gobierno de Akayev estuvieron caracterizados por un proceso de liberalización e integración con Occidente. En dicho periodo, se implementó una serie de reformas políticas, económicas y sociales que posicionaron a Kirguistán como un ejemplo en la región (Stronski & Quinn-Judge, 2016).

En 2002, el presidente Akayev inició un proceso de reforma electoral que culminó en un referendo en 2003 que fortalecía la figura del presidente y debilitaba al Parlamento y a la Corte Constitucional. Ese referendo, así como las elecciones parlamentarias de 2005 se vieron empañadas por las acusaciones de corrupción y fraude, por lo que Akayev fue obligado a renunciar y exiliarse. A este episodio se le conoce como la Revolución de los Tulipanes, el cual inició

tras las elecciones parlamentarias de febrero y marzo de 2005, y al que se le identifica con ese nombre porque fue un proceso pacífico y alusivo a las revoluciones de colores en Europa Oriental.

En 2005, Bakiyev fue elegido presidente, sin embargo, su gobierno se caracterizó por la inestabilidad política y tendencias autoritarias –fortaleció la figura del presidente, persiguió a los líderes de la oposición y a los periodistas independientes–; su reelección en 2009, más alegatos de corrupción y el mal desempeño de la economía, así como el aumento en el precio de los hidrocarburos fueron los detonantes de una segunda revolución, pero esta vez de carácter violento. Lo que comenzó como una serie de protestas pacíficas alegando fraude electoral terminó con la represión violenta por parte del gobierno. Para abril de 2010 la violencia se había extendido al resto del país (Dilip, 2010).

Además de la inestabilidad política, la rivalidad entre los clanes del norte y del sur ocasionó graves enfrentamientos étnicos entre kirguises y uzbekos en junio de 2010, sobre todo en el sur del país, en las ciudades de Osh y Jalalabad. Esto desembocó en la salida del presidente Bakiyev y la llegada de Roza Otumbayeva como presidenta provisional, así como la organización del referéndum constitucional de 2010 y la convocatoria para nuevas elecciones.

Tras las elecciones de 2011, llegó a la presidencia Atambayev, quien concluyó su mandato en 2017, acorde con el periodo establecido; fue la primera transferencia pacífica del poder en el país. A Atambayev le sucedió Jeenbekov, quien debía permanecer en la presidencia hasta 2023. Sin embargo, en octubre de 2020, Jeenbekov dimitió para evitar la escalada de violencia en el país. Las protestas iniciaron después de las elecciones parlamentarias del 4 de octubre, argumentando fraude y la compra de votos, por lo que estas fueron canceladas.

A partir de enero de 2021, la presidencia del país ha estado a cargo de Sadyr Japarov, quien obtuvo 79% de los votos. Durante las elecciones, también se realizó un referéndum en el que los votantes optaron por un sistema presidencial que le daría más facultades al actual presidente, una vez que la nueva constitución fuera aprobada, lo que se esperaba ocurriera a fines de 2021 (BBC News, 2021b).

De acuerdo con la agencia de inteligencia Stratfor, la crisis política de 2020 tuvo origen en una competencia por el poder dentro de la facción gobernante, que se remonta a 2010. Al mismo tiempo, las reformas constitucionales para cambiar de un sistema presidencialista a uno parlamentario terminaron

creando un panorama político tumultuoso, con luchas internas entre los principales actores políticos (BBC News, 2021b).

Otra de las consecuencias de la última crisis política de octubre de 2020 fue que Kirguistán pasó de ser considerado un país parcialmente libre a uno no libre, de acuerdo con el índice elaborado por Freedom House (2021), debido al deterioro de los derechos políticos y de las libertades civiles tras la crisis de ese mismo año; situación que se reflejó en violencia política e intimidación hacia la oposición y los críticos del gobierno.

ECONOMÍA Y COMERCIO

En términos económicos, Kirguistán es un país pequeño; en 2019, su producto interno bruto (PIB) se ubicó en 8 455 millones de dólares estadounidenses (USD) y el PIB per cápita, en 1 240 USD, lo que lo posiciona como un país de ingreso mediano bajo (Banco Mundial, 2021). A diferencia de sus vecinos Kazajistán, Uzbekistán y Turkmenistán, Kirguistán no posee grandes reservas de hidrocarburos, pero sí tiene reservas importantes de agua y recursos minerales: oro, metales de tierras raras, nefelina, mercurio, bismuto, plomo y zinc (The World Factbook, 2021).

La economía de Kirguistán es muy vulnerable a factores externos debido a su dependencia de las remesas y de las exportaciones de oro; asimismo, está dominada por la agricultura y la extracción de minerales: solo la mina de oro de Kumtor ha aportado alrededor de 9% del PIB nacional en los últimos años. Las principales exportaciones del país son, además de oro, algodón, mercurio, uranio, gas natural y electricidad^[4]. En 2018, sus cinco destinos de exportación más importantes fueron el Reino Unido, Rusia, Kazajistán, Uzbekistán y Turquía. En cuanto al origen de las importaciones, China ocupa el primer lugar, con 36.7%, seguido por la Federación Rusa, con 28.5%, y Kazajistán, en tercer lugar, con 11.3%, Uzbekistán y Turquía ocupan el cuarto y quinto lugar, respectivamente (The World Bank, 2020b).

Las remesas también constituyen un flujo de efectivo importante para el país, siendo Rusia y Kazajistán los principales países de origen. De acuerdo con datos del Banco Mundial, las remesas han ido en aumento desde el año 2000 y en los últimos años han alcanzado un equivalente cercano a 30% del PIB nacional (2020); en 2019 estas representaron 28.5% del PIB, con 2 411 millones de USD (The World Bank, 2020a).

En cuanto a la participación en los distintos bloques comerciales, Kirguistán es miembro desde 2015 de la Unión Económica Euroasiática (UEEA), establecida por iniciativa de Rusia y a la que también pertenecen Bielorrusia, Armenia y Kazajistán. Asimismo, participa en la Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR), proyecto liderado por China.

Respecto a la inversión extranjera (IED), en 2019 Kirguistán recibió 209 millones de USD, un aumento comparado con los 139 millones del año anterior (Santander, 2021). Los principales países inversores son Canadá, China, Reino Unido, Rusia y Kazajistán. La mayoría de los flujos de inversión van a los sectores de la minería, las finanzas o el procesamiento de hidrocarburos, de acuerdo con el reporte anual de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, 2020). Fuera del sector de la minería, la atracción de IED es muy baja.

La infraestructura deficiente y la falta de un clima favorable para los negocios también influyen en la falta de atracción de IED (Santander, 2021). De acuerdo con el índice Doing Business, del Banco Mundial (2021) –índice encargado de medir las regulaciones y la facilidad para hacer negocios en un país–, en 2020 Kirguistán ocupó el lugar 80 de 190, con una calificación de 67.8, una clasificación más alta, es decir, más cercana a 1, lo cual significa que las regulaciones en el ámbito de los negocios facilitan la apertura de empresas locales y sus actividades.

Respecto a las categorías de registro de propiedades y obtención de crédito, Kirguistán se encuentra en los lugares 7 y 15 de la posición mundial, mientras que en los rubros de obtención de electricidad (143), cumplimiento de contrato (134) y protección de inversionistas minoritarios (128) se encuentra en los últimos lugares. Sin embargo, se han implementado reformas en algunos ámbitos para mejorar el clima para los negocios, como en el pago de impuestos, la obtención de crédito y la obtención de electricidad (Banco Mundial, 2021).

Por último, la asistencia extranjera también es un elemento importante dentro de las actividades económicas o para conseguir recursos. Desde su independencia, Kirguistán ha recibido más de nueve mil millones de USD en préstamos y subsidios y debe cerca de cuatro mil millones a las siguientes instituciones financieras globales: Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Asiático para el Desarrollo, Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, entre otras, además de países como China, Japón, Alemania, Turquía y Rusia. Cerca de 40% de su deuda le pertenece a China (Satke, 2017).

POLÍTICA EXTERIOR

La política exterior de Kirguistán se debe entender desde la perspectiva de una nación pequeña, con limitados recursos políticos y económicos, pero que cuenta con una posición geoestratégica al ser parte de la antigua y de la nueva Ruta de la Seda. Si bien esta posición juega a su favor, las constantes crisis políticas y la debilidad económica condicionan las prioridades y acciones de política exterior del país, que además cuenta con recursos diplomáticos limitados.

De acuerdo con el Ministerio de Relaciones Exteriores de Kirguistán (MFA, 2023), el país ha establecido relaciones diplomáticas con más de cien países. Sin embargo, solo cuenta con 36 misiones diplomáticas en el mundo, incluyendo embajadas y consulados. Como ejemplo de estas restricciones está el caso de México, pues aunque las relaciones entre ambos se establecieron desde 1992, no cuentan con embajadas mutuas. Para México, la embajada establecida en Irán es concurrente para Kirguistán, y para este último, la embajada en Emiratos Árabes Unidos es la concurrente a México[5].

Otra limitación institucional es que no está claro quién está a cargo de la política exterior del país: el presidente, el primer ministro o el Parlamento. Esto influye en la definición de un concepto y una estrategia coherentes. De acuerdo con Erica Marat (2011), la Constitución de 2010 no establece de manera precisa quién es el encargado de establecer la política exterior. Este hecho se hizo evidente sobre todo en los periodos de Otumbayeva y Atambayev, en los que el primer ministro, el presidente y el Parlamento tenían enfoques diferentes respecto a las prioridades y decisiones en esta materia (Marat, 2011).

Mientras que en los periodos de Akayev y Bakiyev, con una figura presidencial más fuerte, se estableció que el presidente junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores eran los encargados de definir la política exterior (Marat, 2011; Sari, 2012). Queda pendiente constatar si las reformas constitucionales de 2021 subsanaron esta confusión.

EL CONCEPTO DE POLÍTICA EXTERIOR DE KIRGUISTÁN

Las prioridades, objetivos y estrategias en cuanto a política exterior se encuentran plasmados en el Concepto de Política Exterior de Kirguistán. Sin embargo, no en todos los periodos presidenciales se elaboró algún documento que deje ver de manera clara el enfoque del país en esta materia. De forma que uno de los textos más completos es el del Concepto, antes referido, el cual fue

emitido en 2007, durante el gobierno del presidente Bakiyev, y en el que se establecen las siguientes prioridades:

1. el fortalecimiento de la seguridad nacional a través de la política exterior;
2. la formación de condiciones externas favorables para la implementación de las prioridades nacionales de desarrollo;
3. el fortalecimiento de la imagen internacional positiva de Kirguistán. La última prioridad tiene que ver con el desarrollo de aparato institucional de política exterior del país;
4. la formación de un sistema eficaz de política exterior dirigido por el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Kirguisa, en asociación con otros departamentos e instituciones de la sociedad civil interesados.

El Concepto de Política Exterior de Kirguistán también establece los preceptos por los que esta debe regirse: el respeto a los principios y normas del derecho internacional y la multivectorialidad. Esta última ha sido el eje rector de la política exterior del país. El término *multivector* fue utilizado por primera vez por Akayev en la década de 1990 (Sari, 2012). Con dicho término se busca evitar la exclusividad o pertenencia a una sola esfera de influencia, es decir, se pretende diversificar y mantener buenas relaciones con todos los países y no sacrificar la de algún país al establecer relaciones con otro.

El objetivo de la política exterior multivector es mantener el equilibrio en las relaciones con las diferentes potencias a nivel regional y global. Todos los presidentes de Kirguistán han buscado apegarse a este principio, aunque, dependiendo del periodo presidencial, se han inclinado o mostrado preferencia hacia un país determinado.

Si bien, la política multivector o la diversificación es el medio, el objetivo principal de Kirguistán es fomentar el desarrollo económico. Al contar con recursos limitados, las autoridades buscan incentivar y fortalecer las relaciones con países e instituciones que puedan proporcionar dichos recursos.

Kirguistán y el equilibrio entre las potencias

En la primera década del Kirguistán independiente, la política exterior se caracterizó por apegarse al principio de multidimensionalidad o multivectorialidad, así como por buscar el acercamiento con Occidente e

integrarse a la comunidad internacional. El nuevo Estado comenzó a unirse a los diferentes organismos internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización Mundial del Comercio (OMC). En ese periodo, Kirguistán firmó un acuerdo de cooperación bilateral con Estados Unidos de América (EE. UU.), en 1993, con el objetivo de diversificar y formar parte de la comunidad internacional. Durante esos primeros años también inició el acercamiento con la República Popular China y con los países vecinos Kazajistán y Uzbekistán (CIDOB, 2022). En contraste, el periodo de Atambayev se caracterizó por priorizar la relación con la Federación Rusa en detrimento de otras relaciones, sobre todo la de EE. UU.

Posterior a los ataques del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos de América, Kirguistán tuvo un acercamiento y cooperación importantes con ese país. En diciembre del mismo año, le permitió a la coalición internacional, liderada por EE. UU., el acceso a la base aérea de Manas, en la guerra contra el terrorismo. Hasta 2014, cuando la coalición se retiró, Kirguistán fue el único país de la región que tenía bases militares tanto de Rusia como de EE. UU., ya que en 2003 Rusia empezó a operar su base aérea en la ciudad de Kant.

En 2009, todavía bajo la presidencia de Bakiyev, se discutió la posible cancelación del acuerdo para la renta de la base aérea de Manas. De acuerdo con Gregory Gleason (2009), Bakiyev había sido crítico de la presencia de tropas europeas y estadounidenses en el país; sin embargo, las dificultades económicas experimentadas por Kirguistán a partir de 2008 condujeron a la renegociación del acuerdo, pues el país recibía 150 millones de USD anuales, provenientes de la renta por la base y asistencia económica de EE. UU. (Gleason, 2009).

Durante la presidencia de Atambayev se dio preferencia a la relación con Rusia, a pesar de mantener la política multivector. En ese periodo no se renovó el permiso para la base militar de Manas, el cual concluyó en 2014. Stronski y Quinn-Judge (2016) mencionan que Kirguistán no renovó la renta de la base a EE. UU. debido a la presión del gobierno de Rusia. En 2015, Kirguistán se unió a la UEEA. Ese mismo año, el país terminó el Acuerdo de Cooperación Bilateral con aquel país, el cual había sido firmado en 1993. Incluso, el establecimiento de la base aérea de Manas se llevó a cabo con el visto bueno de Moscú. El presidente Akayev consultó el tema con Vladimir Putin (CIDOB, 2022).

En términos económicos, la relación de Kirguistán con Estados Unidos de América no es fundamental, ya que este último país se encuentra fuera de sus socios comerciales más importantes, no es el destino de sus flujos migratorios

ni el principal origen de su IED. Por otra parte, la relación con la República Popular China sí es prioritaria para el país, de acuerdo con las declaraciones de la ministra de Relaciones Exteriores (Xinhua, 2018). La relación bilateral ha ido tomando relevancia en las últimas décadas. En los primeros años de independencia, Kirguistán tenía como prioridad definir las fronteras entre ambos países, así como los temas de seguridad regional, sobre todo a partir de los ataques del 11 de septiembre de 2001. En el ámbito económico-comercial, la relación ha ido creciendo en los últimos años. Desde 2013 la relación bilateral fue elevada a asociación estratégica. En la actualidad, China es el mayor socio comercial de Kirguistán y el principal inversor en el país (Xinhua, 2016; 2018).

Por su parte, Rusia ha sido el principal aliado de Kirguistán. Si bien en la última década aquel país ha sido desplazado como el principal socio comercial de Kirguistán, sigue siendo uno de los más importantes (véase apartado económico). A ello se suma que el origen prioritario de las remesas que llegan a Kirguistán es ruso, y que en temas de defensa, Kirguistán también recibe gran apoyo de Rusia. En 2012 ambos países firmaron un acuerdo de cooperación para una base militar rusa que incluye la base aérea de Kant, un centro de comunicaciones de larga distancia de la armada rusa en Kara-Balt, una base de pruebas de armas antisubmarinos en Karakol y una estación sísmica autónoma en Mailuu-Suu; este acuerdo fue actualizado por los presidentes Putin y Jeenbekov en 2019 (*La Vanguardia*, 2019).

Para cerrar este apartado se destaca, de manera breve, el efecto negativo en la política exterior de Kirguistán al depender de los recursos económicos (comercio, inversión, préstamos y remesas) y en temas de seguridad sobre todo de Rusia y China, lo cual se refleja en la influencia que ambos actores pueden ejercer en las decisiones de política exterior. En el caso de Rusia, se mencionó la presión que este país ejerció para el cierre de la base aérea de Manas. Respecto a su participación en la UEEA, diversos autores concuerdan en que más que recibir presión de Rusia, Kirguistán no tenía alternativa debido a sus condiciones económicas (Avcu, 2016; Putz, 2015). Este punto se ve reforzado por el hecho de que hasta 2020, de acuerdo con Muratbek Imanaliev (2020), Kirguistán no contaba con ningún proyecto de la Ruta de la Seda.

Respecto a la situación de Crimea, Kirguistán reconoció el referéndum para la separación de la península; sin embargo, llamó a la moderación y resolución pacífica del conflicto mediante el derecho internacional y la Carta de las Naciones Unidas, según el Comunicado del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre la situación en Ucrania (MFA, n.d. a). De acuerdo con Michel Casey

(2015), durante las votaciones sobre la integridad territorial de Ucrania en la Asamblea General de la ONU, ninguna de las repúblicas centro asiáticas votó a favor, Kirguistán se abstuvo y Tayikistán no atendió a la reunión. En lo concerniente a una eventual presión por parte de Rusia sobre el tema de Crimea, Matt Ford (2014) y el mismo Casey (2015) argumentan que las repúblicas fueron presionadas por Rusia para eliminar cualquier oposición.

China, por su parte, a partir de sus crecientes vínculos económicos con Kirguistán tiene mayor capacidad para presionar al pequeño país en busca de mayores beneficios en sectores estratégicos como la minería, el sector bancario o el ferroviario (Imaliev, 2020; Rudkevich, 2018). Dentro de los conflictos de carácter diplomático que ambos países pueden llegar a tener, el principal sería la situación de violaciones a los derechos humanos de la población uigur en la provincia de Xinjiang, en donde también se alega que hay kirguises y kazajos étnicos detenidos (Rudkevich, 2018; Pannier, 2020). Sobre este tema se observa una creciente división entre la opinión pública de Kirguistán y las autoridades gubernamentales, siendo la opinión pública más vocal al respecto.

PARTICIPACIÓN DE KIRGUISTÁN EN ORGANISMOS INTERNACIONALES

La política exterior de Kirguistán divide su campo de acción en tres niveles de interacción:

1. el regional, entendido como los vecinos inmediatos (fronteras comunes y entorno amistoso);
2. el continental, haciendo referencia a Eurasia; y
3. el global o la comunidad internacional.

Además del establecimiento de relaciones bilaterales, Kirguistán ve su participación en los organismos internacionales (OOII) como una pieza clave en la política exterior, pues estos le permiten tener mayor alcance con la comunidad internacional, debido al tamaño limitado de su aparato diplomático. Por otra parte, la temprana adhesión de Kirguistán a los OOII le permitió impulsar sus procesos de democratización e implementación de reformas hacia una economía de mercado. Desde su independencia, Kirguistán se ha ido uniendo a los principales organismos y foros de la comunidad internacional: es miembro de Naciones Unidas desde el 2 de marzo de 1992; fue la primera de las cinco repúblicas de Asia Central en unirse a la OMC, en 1998^[6]; y también participa en el Banco Mundial y en el Fondo Monetario Internacional.

En el ámbito regional, Kirguistán pertenece al sistema de instituciones de influencia rusa como la Comunidad de Estados Independientes (CEI), la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) y la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) en donde también participa China. Y antes se mencionó que el país forma parte de los proyectos económicos regionales: UEEA, liderada por Rusia, e Iniciativa de la Franja y la Ruta, liderada por China.

Como parte de su identidad, Kirguistán participa en organismos de carácter étnico religioso, como la Organización de Estados Turcos –antes, Consejo de Cooperación de los Estados de Lengua Túrquica– y la Organización de Cooperación Islámica (OCI).

Por último, junto con sus vecinos inmediatos, las repúblicas de Asia Central, Kirguistán convive en las organizaciones lideradas por Rusia. Sin embargo, a la fecha no existe un organismo conformado únicamente por dichas repúblicas, pues en todos hay presencia de otros actores regionales o internacionales. Aunque en 2018 se realizó la primera cumbre en Astana, Kazajistán, en la que solo participaron los cinco países centro asiáticos con el propósito de discutir intereses y problemas comunes como la estabilidad en la región, el cambio climático, las energías renovables o la situación en Afganistán.

La primera cumbre en Kazajistán se llevó a cabo por iniciativa del presidente de Uzbekistán, Shavkat Mirziyoyev. No obstante, cabe destacar que una de las prioridades del presidente Jeenbekov era el acercamiento con las repúblicas de Asia Central, prioridad retomada por el presidente actual, Sadyr Japarov (24KG, 2022). Para cerrar este punto es importante mencionar que en 2019 y 2021 también se realizó la cumbre de los líderes de Asia Central. Esto deja ver los esfuerzos de las repúblicas centro asiáticas para trabajar en temas de interés común, sobre todo porque en una década no se había celebrado una reunión o mecanismo de estas características entre los cinco países (Putz, 2018).

CONSIDERACIONES FINALES

La política exterior de Kirguistán se ha distinguido por buscar la diversidad en sus relaciones diplomáticas y por no depender de un solo país. Al establecer una política exterior multivector, Kirguistán busca mantener buenas relaciones con la comunidad internacional para expandir sus opciones económicas. Sin embargo, la naturaleza de su economía dependiente de la exportación de oro, de las remesas y de la ayuda internacional, a lo que se suman constantes crisis políticas, limitan el alcance de su política exterior.

Mientras que los gobiernos de Askar Akayev y Kurmambek Bakiyev se caracterizaron por moverse entre Rusia y EE. UU., el mandato de Almazbek Atambayev tomó una clara preferencia por Rusia. Estos vaivenes son explicados por la necesidad de Kirguistán de atraer inversión extranjera, asistencia económica y comercio para mejorar su situación económica. En este sentido, China se ha convertido en un socio estratégico; los expresidentes Atambayev – quien firmó la asociación estratégica con ese país en 2013– y Jeenbekov reconocieron la importancia de China para Kirguistán.

Al mismo tiempo, la dependencia económica reduce la autonomía política de Kirguistán, por consiguiente, restringe la toma de decisiones en temas de política exterior. El ejemplo más claro de esta influencia política fue la cancelación del acuerdo de la base aérea de Manas con Estados Unidos de América, debido a la presión del gobierno ruso, como ha sido sugerido por diversos autores.

REFERENCIAS

- AVCU, S. (2016). Pequeños Estados e Integraciones Económicas: Kirguistán y la Unión Aduanera Euroasiática. *Relaciones Internacionales*, (51). <http://www.scielo.org.ar/pdf/relin/v25n51/v25n51a07.pdf>
- BANCO MUNDIAL (2021). *Doing Business. República Kirguisa*. <https://archive.doingbusiness.org/es/data/exploreconomies/kyrgyz-republic>
- BBC NEWS (2014, July 30). *Kyrgyzstan profile - Leaders*. <https://www.bbc.com/news/world-asia-16187957>
- _____. (2020, 8 de octubre). *5 claves para entender lo que pasa en Kirguistán, la última exrepública soviética en ser sacudida por las protestas*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-54454659>
- _____. (2021a, January 11). *Kyrgyzstan country profile*. <https://www.bbc.com/news/world-asia-16186907>
- _____. (2021b, January 11). *Kyrgyzstan Election: Sadyr Japarov wins presidency with landslide*. <https://www.bbc.com/news/world-asia-55613552>
- CASEY, M. (2015, March 19). Russia, Crimea and Central Asia. *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2015/03/russia-crimea-and-central-asia/>
- CIDOB [Barcelona Centre for International Affairs] (2022, April 4). *Askar Akayev. Kirguistán*. https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/asia/kirguistan/askar_akayev

- DILIP, H. (2010, April 8). Kyrgyzstan's second tulip revolution. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2010/apr/08/kyrgyzstan-second-tulip-revolution>
- EL MUNDO (2019, 8 de agosto). El expresidente Atambayev es detenido después de los enfrentamientos violentos en la capital. <https://www.elmundo.es/internacional/2019/08/08/5d4c4521fdddff65f8b4603.html>
- ESENGELDIEV, A. (2017). *Kyrgyzstan's 2016 Constitutional Referendum*. *Freedom House*. <https://freedomhouse.org/report/analytical-brief/2017/kyrgyzstans-2016-constitutional-referendum>
- FORD, M. (2014, March 29). The World's Post-Crimea Power Blocs, Mapped. *The Atlantic*. <https://www.theatlantic.com/international/archive/2014/03/the-worlds-post-crimea-power-blocs-mapped/359835/>
- FREEDOM HOUSE (2021). *Freedom in the World 2017*. *Kyrgyzstan*. <https://freedomhouse.org/country/kyrgyzstan/freedom-world/2017>
- GLEASON, G. (2009, February 11). *Kyrgyzstan's Multivector Foreign Policy Unravels*. *Radio Free Europe / Radio Liberty*. https://www.rferl.org/a/Kyrgyzstans_Multivector_Foreign_Policy_Unravels/1491581.html
- IMANALIEV, M. (2020, April 24). *Drawbacks of the China-Kyrgyzstan relations*. *Central Asia Bureau for Analytical Reporting*. <https://cabar.asia/en/drawbacks-of-china-kyrgyzstan-relations>
- INFOBAE (2020, 6 de octubre). *Agua, oro, una base rusa y una larga frontera con China: por qué importa el caos político en Kirguistán, el centro geopolítico de Asia*. <https://www.infobae.com/america/mundo/2020/10/06/agua-oro-una-base-rusa-y-una-larga-frontera-con-china-por-que-importa-el-caos-politico-en-kirguistan-el-centro-geopolitico-de-asia/>
- KABAR NEWS AGENCY (2019, November 24). *Achievements of Kyrgyzstan in 2018-2019: Foreign policy*. <http://en.kabar.kg/news/achievements-of-kyrgyz-republic-for-2018-2019-foreign-policy/>
- LA VANGUARDIA (2019, 28 de marzo). Rusia y Kirguistán pretenden profundizar la cooperación técnico-militar. <https://www.lavanguardia.com/politica/20190328/461309953848/rusia-y-kirguistan-pretenden-profundizar-la-cooperacion-tecnico-militar.html>
- MARAT, E. (2011, June 23). Kyrgyzstan's chaotic foreign policy. *Eurasia Daily Monitor*, 8(121).

- MICHEL, C. (2015, March 19). Russia, Crimea and Central Asia. *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2015/03/russia-crimea-and-central-asia/>
- MFA [MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE KYRGYZ REPUBLIC] (n.d. a). *Statement of the Ministry of Foreign Affairs of the Kyrgyz Republic on situation in Ukraine and Crimea*. https://mfa.kg/mews-of-mfa-kr/zayavlenie-ministerstva-inostrannih-del-kirgizskoi-respubliki-ot-20-marta-2014-goda_en.html
- _____. (n.d. b). http://www.mfa.kg/acts/koncepciya-vneshnei-politiki-kr_kg.html
- _____. (2019, October 15). *A brief history of the creation of the Ministry of Foreign Affairs of the Kyrgyz Republic and on some aspects of the Kyrgyz-Tajik relations*. <https://mfa.gov.kg/en/A-brief-history-of-the-creation-of-the-Ministry-of-Foreign-Affairs-of-the-Kyrgyz-Republic-and-on-some-aspects-of-Kyrgyz-Tajik-relations>
- _____. (2019). *The Development Program of the Kyrgyz Republic for the period 2018-2022*. <https://policy.asiapacificenergy.org/sites/default/files/Development%20Program%20of%20the%20Kyrgyz%20Republic%20for%20the%20period%202018-2022%20%28EN%29.pdf>
- _____. (2023). Missions Abroad. <https://mfa.gov.kg/en/embassies/all>
- MOHAPATRA, N. K. (2020, October 19). The ‘Great Game 3.0’ and the political crisis of Kyrgyzstan. *The Economic Times*. <https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/view-the-great-game-3-0-and-the-political-crisis-of-kyrgyzstan/articleshow/78749372.cms?from=mdr>
- OFICINA DE INFORMACIÓN DIPLOMÁTICA (2020, julio). *Kirguistán. República Kirguisa. Gobierno de España-Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación*. http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/KIRGUISTAN_FICHA%20PAIS.pdf
- OSMANOV, J. (2007, January 24). *New Kyrgyz Foreign Policy Concept Passed. The Central Asia-Caucasus Analyst*. <https://www.cacianalyst.org/publications/field-reports/item/11317-field-reports-caci-analyst-2007-1-24-art-11317.html>
- PANNIER, B. (2022, September). *Why Are Central Asia Countries Silent About Uyghurs? Radio Free Europe / Radio Liberty*. <https://www.rferl.org/a/why-are-central-asian-countries-silent-about-china-s-uyghurs-/30852452.html>

- PUTZ, C. (2015, May 22). Kyrgyzstan (Finally) Joins the Eurasian Economic Union. *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2015/05/kyrgyzstan-finally-joins-the-eurasian-economic-union/>
- _____. (2018, March 13). All together now: Central Asia Leader set to meet in Astana. *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2018/03/all-together-now-central-asias-leaders-set-to-meet-in-astana/>
- _____. (2020, November 6). Presidential or Parliamentary? What Kind of Government Should Kyrgyzstan Have. *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2020/11/presidential-or-parliamentary-what-kind-of-government-should-kyrgyzstan-have/>
- RFE / RL [Radio Free Europe / Radio Liberty] (2017, November 28). *New Kyrgyz President vows balanced foreign policy with Russia as main strategic partner*. <https://www.rferl.org/a/kyrgyzstan-jeenbekov-vows-balanced-foreign-policy-russia-strategic-partner/28883735.html>
- RICKLETON, C. (2021, January 26). *Kyrgyzstan: Japarov still stumbling towards coherent foreign policy*. *Eurasianet*. <https://eurasianet.org/kyrgyzstan-japarov-still-stumbling-toward-coherent-foreign-policy>
- RUDKEVICH, G. (2018, October 26). *Central Asia at the mercy of Russia and China*. *East Asia Forum*. <https://www.eastasiaforum.org/2018/10/26/central-asia-at-the-mercy-of-russia-and-china/>
- SANTANDER (2021, July). *Trade Markets: Kyrgyzstan, Foreign Investment*. <https://santandertrade.com/en/portal/establish-overseas/kyrgyzstan/investing-3>
- SARI, Y. (2012). Foreign Policy of Kyrgyzstan under Askar Akayev and Kurmabek Bakiyev. *Perceptions*, 17(3), 131-150.
- SATKE, R. (2017, June 10). The Downside of Foreign Aid in Kyrgyzstan. *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2017/06/the-downside-of-foreign-aid-in-kyrgyzstan/>
- SENADO DE LA REPÚBLICA (s.f.). *Programa de Trabajo. Embajada de México en la República Islámica de Irán*. https://www.senado.gob.mx/comisiones/relext_ap/docs/nombramiento_UCG.pdf
- SRE [Secretaría de Relaciones Exteriores] (2020). Documento de Apoyo con motivo del proceso de ratificación del H. Senado de la República al nombramiento de C. Guillermo Alejandro Puente Ordorica como embajador extraordinario y plenipotenciario de México ante la República Islámica de Irán, concurrente ante la República Islámica de Afganistán, la República

- Kirguisa, la República Islámica de Pakistán, la República de Tayikistán y la República de Uzbekistán. Estados Unidos Mexicanos. https://comisiones.senado.gob.mx/relext_apa/docs/nombramientos/carpeta_Iran.pdf
- STRONSKI, P. & Quin-Judge, K. (2016). *Kyrgyzstan at twenty-five: treading water*. Carnegie Endowment for International Peace. https://carnegieendowment.org/files/Strotsky_Kyrgyzstan.pdf
- THE WORLD BANK (2020a). Personal remittances, received (% of GDP) - Kyrgyz Republic. <https://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.DT.GD.ZS?locations=KG&view=chart>
- _____. (2020b). The World Bank in the Kyrgyz Republic. Overview. <https://www.worldbank.org/en/country/kyrgyzrepublic/overview>
- THE WORLD FACTBOOK (2021). *Kyrgyzstan*. Central Intelligence Agency. <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/kyrgyzstan/>
- UNCTAD [United Nations Conference on Trade and Development] (2020). *World Investment Report 2020*. <https://unctad.org/webflyer/trade-and-development-report-2020>
- UNITED NATIONS (2021). UN Comtrade Analytics [Dataset]. <https://comtrade.un.org/labs/data-explorer/>
- U.S. Department of State (2020). *U.S. relations with Kyrgyzstan*. <https://www.state.gov/u-s-relations-with-kyrgyzstan/>
- WOOD, C. (2021, January 29). Lack of Transparency Marks Kyrgyzstan's Constitutional Reform Quest. *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2021/01/lack-of-transparency-marks-kyrgyzstans-constitutional-reform-quest/>
- WORLD TRADE ORGANIZATION (n.d.). Draft statement by the Deputy Minister of Economy of the Kyrgyz Republic E. Alisherov at the Eighth China Round Table of the WTO Accessions. https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/statement_8crt_e_alisherov.pdf
- XINHUA ESPAÑOL (2016, November 2). *Antecedentes: Hechos clave en las relaciones entre China y Kirguistán*. http://spanish.xinhuanet.com/2016-11/02/c_135800633.htm
- _____. (2018, May 8). *Política exterior de Kirguistán tiene a China como una prioridad dice ministra*. http://spanish.xinhuanet.com/2018-05/08/c_137164226.htm
- 24KG (2002, January 17). *Kyrgyzstan's authorities define foreign policy priorities*. https://24.kg/english/220663_Kyrgyzstans_authorities_define_foreign_policy

NOTAS

[1] En 1685, los kirguises se asentaron en lo que hoy es el territorio de Kirguistán. La zona fue conquistada por los oirates (mongoles), después de estar bajo el mandato de los turcos durante siglos (BBC News, 2021a).

[2] En Tayikistán, el presidente Emomali Rahmon está en el poder desde 1992. En Kazajistán, Nursultán Nazarbáyev, quien fuera mandatario desde 1990, dimitió en 2019. Como país independiente, Uzbekistán tuvo un cambio de líder hasta la muerte de su primer presidente, Islam Karimov, en 2016. Turkmenistán presentó una situación similar: desde 2006 hubo un cambio de liderazgo de Saparmurat Nyazow a Gurbanguli Berdimuhamedow quien ocupa la presidencia actual del país desde ese año. Por su parte, Saparmurat Nyazow ostentaba la presidencia desde 1991, cuando el país obtuvo la independencia, sin contar los años que estuvo como líder de la República Soviética Socialista de Turkmenistán.

[3] De forma consecutiva, Almazbek Atambayev, Omurbek Babanov, Zhantoro Satybaldiyev, Djoomart Otorbaev, Temir Sariyev y Soroonbay Jeenbekov.

[4] Los cinco productos prioritarios de exportación son: oro para uso no monetario; minerales de metales preciosos; desperdicios y desechos de cobre; prendas de algodón; aceites de petróleo y de minerales bituminosos. Respecto a las importaciones, las más importantes son: aceites de petróleo o de minerales bituminosos; calzado de caucho o de plástico; emisores-receptores de radiotelefonía; medicamentos y guarniciones; herrajes y similares para muebles.

[5] De acuerdo con el Programa de Trabajo del Senado de la República (s.f.), hasta 2012 no se había solicitado el beneplácito de México para que el embajador de Kirguistán en los Emiratos Árabes Unidos fuera concurrente a México.

[6] De acuerdo con las autoridades de Kirguistán, el proceso de adhesión del país a este organismo fue relativamente rápido (dos años y ocho meses) comparado con el promedio de años (10 años y 6 meses) que les toma a otros países. Dentro de las razones para el rápido acceso de Kirguistán a la OMC se encuentran la voluntad política, los compromisos para la implementación de reformas liberales, así como el deseo de transitar de una economía planificada a una de mercado.

TURKMENISTÁN: GAS Y ALGODÓN, ARISTAS DE POLÍTICA EXTERIOR

JOSÉ ERNESTO RANGEL DELGADO

INTRODUCCIÓN

En el presente capítulo, el autor considera relevante el aspecto económico de la política exterior de la República de Turkmenistán[1]. Puesto en perspectiva, en este análisis se consideran el gas y el algodón como productos representativos en las exportaciones de Turkmenistán, lo cual liga *de facto* a este país de Asia Central con su entorno. Para los objetivos propuestos en el capítulo, resulta conveniente tomar en cuenta la relevancia de factores económicos internos en la política exterior, proporcionando un argumento adicional sobre la forma en que interactúan esta y la política interior[2].

En ese sentido, observamos que la producción interna de Turkmenistán, vinculada a su tipo de política exterior, se apoya en la exportación de productos de alta demanda externa, como el gas y el algodón, resultado de una especialización productiva que se caracteriza por las condiciones geográficas del país, así como por un estilo de gobierno semejante al de la desaparecida Unión Soviética, que se intrinca con un culto a la personalidad del presidente.

Si bien la influencia de la política interna en la política exterior aún no puede ser vista como suficientemente clara, como lo afirma James Fearon (1998), el mismo autor considera que, a pesar de ello, la política exterior se conforma de “cientos de variables y factores idiosincráticos que se hallan por fuera del alcance de teorías estructurales de orden global”. De ahí que condiciones diversas estén determinándola, entre las que se encuentran aquellas de orden económico, a las que “los líderes, grupos y actores de todo tipo pueden afectar, en su formulación del rumbo de una política exterior” (Vargas-Alzate, 2010, p. 78).

El presente texto se desarrolla en cinco apartados, además de una breve introducción. En un primer apartado se refiere la descripción del país, a manera de contexto general; en una segunda sección se plantean, en lo general, las

variables internas que inciden en la política exterior de Turkmenistán, asociadas con aspectos económicos; en una tercera sección se busca explicar el vínculo de la economía con la política exterior mientras que en un cuarto y quinto apartados se presentan, respectivamente, la producción de gas y de algodón también en relación con la política exterior. Por último, se presenta una sección de reflexiones finales reconociendo que una de las mayores limitantes a las que nos enfrentamos fue la insuficiencia de bases de datos válidas, confiables y actualizadas.

TURKMENISTÁN

Turkmenistán significa lugar de turkmenos. Al día de hoy es considerado una república presidencial y abarca un territorio que, de acuerdo con diversas fuentes, representó un importante cruce de civilizaciones durante la Ruta de la Seda. Resalta, en este sentido, la ciudad islámica de Merv, situada en la actual provincia de Mary. A finales del siglo XIX, estos territorios fueron anexionados por Rusia, donde se concentró un movimiento importante antibolchevique con influencia en Asia Central, para más tarde convertirse en una de las repúblicas de la Unión Soviética, logrando su independencia en 1991.

Dos presidentes han estado al frente desde entonces, el vitalicio Saparmurat Niyazov, quien murió en diciembre de 2006, y Gurbanguly Berdymujamedov, vicepresidente bajo el mandato de Niyazov y segundo presidente del país –del 21 de diciembre de 2006 al 19 de marzo de 2022^[3]–.

Variables internas de la política exterior

Sin pretender abarcar el grupo numeroso de variables que influyen en la política exterior de Turkmenistán, el propósito en este apartado es mencionar algunos aspectos del país como su composición sociocultural y demográfica, la organización del gobierno, la conformación de la constitución política y sus cambios, elecciones, ciudadanía, geografía, recursos naturales y comercio. De entre estos aspectos, se resaltan los de orden económico por ser de relevancia para este capítulo.

En cuanto al ámbito sociocultural, referido tanto a los lazos políticos, económicos e ideológicos que tiene la población turkmena en torno a un proyecto común de país como a las formas de vida y expresiones de la sociedad, se pueden mencionar un par de ejemplos. El idioma es uno de ellos –y, a

nuestro parecer, lo es también la bandera del país–, ya que el idioma turkmeno se identifica como un instrumento de cohesión social importante, se reconoce su procedencia turcomana con una sobresaliente influencia del nogayo, lengua túrquica que se encuentra asociada de forma directa a la dinastía Berdymujamedov.

El lábaro patrio es otro ejemplo alusivo consustancial de elementos sociales y culturales que muestra un grado de identidad importante. La bandera fue adoptada el 24 de enero de 2001 e incluye, entre otros elementos, las alfombras tradicionales de cada una de las cinco tribus (teke, yomut, saryk, chowdur y arsay) colocadas sobre dos ramas de olivo cruzadas –a semejanza del símbolo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a la cual Turkmenistán se encuentra asociado y donde tiene especial reconocimiento dada su calidad de país neutral–. En la bandera se notan además cinco estrellas blancas de cinco puntas y una luna creciente blanca, sumadas a una figura de color verde que significa los campos dedicados a la agricultura. El color verde y la luna creciente representan al islam, que le da identidad nacional; las cinco estrellas simbolizan las regiones o *welayats* de Turkmenistán.

Al cierre de 2020, Turkmenistán contaba con 6 031 187 habitantes, habiendo incrementado su población en 89 093 personas. Del total de habitantes, 49.2% correspondía a hombres y 50.8% a mujeres; 44.14% estaba conformado por personas de entre 25 y 54 años, con una edad promedio de 29.2 años. Asimismo, se registraban más mujeres que hombres como habitantes ubicados al sur, al este y alrededor de los oasis del noreste mientras que cerca de 50% de esa población se localizaba en las cercanías de la capital Ashjabad. De tal forma que 53% de la población se considera urbana, con una tasa de urbanización de 2.23 por ciento ([Datosmacro.com](https://datosmacro.com), 2021).

Respecto a la composición étnica de los habitantes de Turkmenistán, para 2003, 85% pertenecía al grupo de los turkmenos, 5% al de los uzbekos, 4% a los rusos y un restante 6% a otras etnias. Así, el turkmeno es hablado por 72% de la población, el ruso, por cerca de 12%, el uzbeko, por 9% y otros idiomas, por 7%. En materia de religión, se profesan el islam, el cristianismo y el budismo, así como creencias de pueblos originales, principalmente.

Para 2019 se registra una tasa de natalidad de 22.3 por cada mil habitantes, una tasa de mortalidad de 7.0% por cada mil habitantes y una previsión de 2 600 emigrantes, por lo que es bastante probable que, debido a la emigración en los últimos diez años –para 2021 la tasa se calcula en -1.72 migrantes por cada mil habitantes–, la población se encuentre muy por debajo del número total

considerado, con una tasa de crecimiento estimada en 1.07 por ciento ([DatosMundial.com](https://datos.bancomundial.com/), s.f.).

En cuanto a la organización del gobierno, su estructura se encuentra dividida en tres poderes: el ejecutivo, el legislativo y el judicial. Turkmenistán es una república presidencialista. El presidente es el jefe de Estado y de Gobierno, y es elegido de manera directa por la mayoría absoluta de los votos populares, en dos rondas, si es necesario, para un periodo de siete años. El mandato presidencial no tiene límites, ya que el 14 de septiembre de 2016 se aprobó una nueva constitución que incluye su extensión, “acción [que] estaba encaminada a cimentar el control del presidente Berdymujamedov y mantenerse en el poder de por vida” (Poder Legislativo Federal Comisión Permanente, 2019, p. 23).

Por su parte, el sistema legislativo se encuentra influenciado por el islam (*Sharia*), mientras que el poder judicial se conforma por el Tribunal Supremo de Turkmenistán (integrado por el presidente del Tribunal y 21 jueces asociados y organizado en salas civiles, penales y militares). Los jueces son nombrados por el presidente. Otros tribunales, considerados como subordinados, forman parte de esta misma estructura de gobierno, tal es el caso de los tribunales de apelación; los tribunales provinciales, de distrito y municipales; tribunales militares y el Tribunal Superior de Comercio.

El 27 de octubre de 1991 se celebró el día de la independencia de Turkmenistán de la Unión Soviética, estableciendo su capital en Ashjabad. Desde entonces, el país ha pasado por varias constituciones para favorecer al régimen. La más reciente es la del 14 de septiembre de 2016, con una última enmienda en 2020. Para llevar a cabo alguna modificación a la Constitución se requiere que esta sea propuesta por la Asamblea Nacional (Mejlis)^[4], con votos de dos terceras partes del total de sus miembros, o bien con la aprobación de la mayoría absoluta en un referéndum.

El presidente Berdymujamedov obtuvo 97.7% de los votos de la última elección en 2017. Sin embargo,

La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) reportó que las elecciones no cumplieron los estándares internacionales. La organización destacó las restricciones a las libertades fundamentales, la falta de competencia real entre los candidatos y el inadecuado marco legal en materia electoral [mientras que] Las formaciones políticas de oposición radican en el exilio (Poder Legislativo Federal Comisión Permanente, 2019, p. 22).

El gabinete se encuentra constituido por ministros nombrados por el mismo presidente. El 25 de marzo de 2018 se celebraron elecciones parlamentarias para cubrir puestos vacantes. Los resultados otorgaron 55 escaños al Partido Democrático de Turkmenistán (DPT), once al Partido Agrario de Turkmenistán (APT), once al Partido de los Industriales y Empresarios (PIE) y 48 fueron para representantes apoyados por grupos de ciudadanos independientes, con una participación de mujeres de 24.8%. En ese entonces, destacó que Serdar Berdymujamédov, hijo del presidente, obtuvo un escaño, hecho que podría abrir paso a una sucesión en el futuro (Poder Legislativo Federal Comisión Permanente, 2019, p. 23).

En materia de ciudadanía, Turkmenistán no la otorga por el hecho de haber nacido en el país si los padres son extranjeros, pero sí lo hace cuando uno de ellos es turkmeno. La residencia por naturalización se concede después de siete años de residir en el país. La mayoría de edad se alcanza a los 18 años, cuando ya se puede ejercer el voto.

En cuanto a los factores de orden geoproductivo y comercial, destaca la ubicación geográfica de Turkmenistán, que le abona a su perfil económico de cara a una política exterior. El país se encuentra ubicado en Asia Central y tiene costa hacia el mar Caspio, entre Irán y Kazajistán. Se extiende a lo largo de una región de 488 100 km², de los cuales 469 930 km² son de plataforma continental y 18 170 km², de mantos de agua. Cuenta con una extensión territorial similar a la de los estados mexicanos de Chihuahua, Sonora y Yucatán juntos. Con Afganistán comparte una frontera de 804 km; con Irán, de 1 148 km; con Kazajistán, de 413 km; y con Uzbekistán, de 1 793 km; y colinda con el mar Caspio, representándole 1 768 km de costa.

De acuerdo con información proporcionada por la Oficina Económica y Comercial de España en Moscú (2019), en Turkmenistán entre 30 y 35% de las tierras son cultivables, sin embargo, los cultivos solo ocupan alrededor de 3.6% de la superficie productiva del país. Según la misma fuente, “[e]l mal uso de los recursos hídricos, la salinización, una ineficiente irrigación y el sobredesarrollo del cultivo del algodón derivan en una baja productividad” (p. 6). El 80% de su territorio se caracteriza por ser desértico, destacando el gran desierto de Karakum, lo cual implica un reto crucial para el desarrollo del sector agrícola.

Mapa 1. Turkmenistán



Fuente: <https://www.nationsonline.org/oneworld/map/turkmenistan-administrative-map.htm>

Con apoyo de una política exterior sustentada en aspectos de orden interno y, en particular, económicos, Turkmenistán ha buscado nuevos mercados de exportación para sus amplias reservas de hidrocarburos y gas natural, que aún no han sido explotadas en su totalidad. A finales de 2019, el país exportaba la mayor parte de su gas a China y también enviaba pequeñas cantidades a Rusia. La dependencia de Turkmenistán de las exportaciones de gas ocasiona que su economía sea vulnerable a las fluctuaciones del mercado energético mundial, y las dificultades económicas desde la caída de los precios de la energía en 2014 han llevado a muchos turcomanos a emigrar, sobre todo a Turquía.

DE LA ECONOMÍA A LA POLÍTICA EXTERIOR DE TURKMENISTÁN

La conexión entre las políticas interna y externa, en particular asociadas con aspectos económicos, otorga relevancia a la producción interna con mayores perspectivas de ser capitalizadas para el desarrollo del país. En este sentido, como se ha comentado, interesa para los fines del presente trabajo conectar la incidencia de dos productos relevantes como parte de la política exterior de

Turkmenistán, los cuales son el gas y el algodón, proveedores de considerables divisas al país. Nos centramos, pues, en dos aspectos que permiten contextualizar esta propuesta.

Antes de pasar al análisis de los productos mencionados, conviene señalar que la política exterior del país se basa en una postura de neutralidad un tanto pragmática. El expresidente Niyazov declaró que la neutralidad implica la no participación en materia de defensa que permite la asistencia militar externa. Turkmenistán mantiene relaciones diplomáticas con 139 países; algunos de sus aliados más importantes son Afganistán, Armenia, Irán y Rusia. De ahí que las relaciones internacionales del país se centren en los siguientes objetivos principales (Ministerio de Relaciones Exteriores de Turkmenistán^[5], 2021a):

- preservar y reforzar la soberanía nacional de Turkmenistán;
- aumentar su papel e importancia en el sistema de relaciones internacionales;
- crear las condiciones de política exterior más favorables para el desarrollo interno del Estado;
- defender y asegurar los intereses nacionales mediante todas las formas de relaciones diplomáticas establecidas en la práctica internacional;
- garantizar la seguridad por medios políticos y diplomáticos;
- desarrollar una cooperación mutua constructiva con todos los socios extranjeros sobre la base de la igualdad de derechos y el respeto; y
- asegurar que la política exterior de Turkmenistán se ajuste al derecho internacional y a la Carta de las Naciones Unidas.

Todos ellos se encuentran asociados de forma notoria con el favorecimiento de las condiciones internas, incluyendo las económicas, para mantener las estructuras interiores del país.

Turkmenistán es miembro de la ONU desde el 2 de marzo de 1992 (United Nations, 2021), luego de la desaparición de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) de la que formó parte, y también es miembro de diversos organismos internacionales^[6]. De esa manera, se favorecen las relaciones con organizaciones que permiten mantener en equilibrio las estructuras sociales y políticas en favor de una estabilidad que facilita el comercio y la generación de divisas al interior del país. Y esto ocurre a pesar de las diversas críticas por parte de Occidente respecto a la forma de gobierno que prevalece bajo el mandato del presidente Berdimujamedov.

En el ámbito económico internacional, Turkmenistán es parte del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM) desde el 22 de septiembre de 1992 (International Monetary Fund, 2021); también pertenece, entre otros, al Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (EBRD), a la Organización para la Cooperación Islámica (IOC) y al Banco Asiático para el Desarrollo (ADB)[7].

En este sentido, en el marco de la conferencia internacional Asia Central y del Sur: Interconectividad regional. Retos y oportunidades, celebrada el 16 de julio de 2021 y la cual dio lugar a la declaración conjunta “C5+1” (U.S. Department of State, 2021),

el ministro de relaciones exteriores de Turkmenistán Rashid Meredov prestó particular atención al desarrollo de la asociación económico-comercial y de inversión entre regiones, y puso de manifiesto la posición activa de Turkmenistán en el proceso de conformación de proyectos de transporte y de energía efectivos, por lo que propuso actuar conjuntamente al respecto. Subrayó la importancia de la participación de Afganistán en estos proyectos lo que parece congruente con sus planes de exportación de gas a ese país, que se encuentran detenidos debido a las condiciones de inseguridad imperantes. Asimismo, resaltó que en Turkmenistán se pone especial atención al fortalecimiento de la comunicación transporte-tránsito a lo largo de las líneas oriente-occidente y norte-sur con salida a la región Asia Pacífico, el Cercano Oriente y Europa, haciendo uso del potencial del Mar Caspio (Ministerio de Relaciones Exteriores de Turkmenistán, 2021b).

A partir de lo anterior, es posible observar el interés de Turkmenistán por mantener buenas relaciones vecinales que le permitan sostener tres grandes aspectos asociados a sus vínculos económicos exteriores: *a)* el comercio, *b)* las inversiones y *c)* el corredor internacional de transporte de tránsito entre el mar Caspio y el mar Negro, para convertirse en un *transit hub*, tratando de recuperar su posición en la Ruta de la Seda original[8].

Entre los principales socios comerciales de Turkmenistán se encuentran, por sus exportaciones, China y Turquía, con 83 y 7.1%, respectivamente, mientras que por sus importaciones, Turquía (24.2%), Argelia (14.4%), Alemania (9.8%), China (8.9%), Rusia (8%) y Estados Unidos de América (EE. UU.) (6.6%). Entre sus productos de exportación más importantes se encuentran gas, petróleo crudo, petroquímicos, textiles y fibra de algodón (Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, 2020). Respecto a los principales productos

de importación hacia Turkmenistán, reportados para el año 2017, se encuentran maquinaria y equipo, productos químicos y alimentos.

Lo anterior muestra una estructura económica que se integra al comercio internacional, a la vez que da cuenta, en buena medida, de que el país delinea su política exterior y su política económica externa centrado en la producción para las exportaciones de hidrocarburos y productos agrícolas. De modo que, por esta vía, Turkmenistán se incorpora a las cadenas globales de valor, mostrando un alto nivel de dependencia por sus importaciones de tecnología, insumos para la producción y alimentos que resultan insuficientes, estos últimos, debido a que buena parte del país se encuentra cubierta por el desierto. Por mencionar un ejemplo, el desierto de Karakum (284 900 km²) es el décimo mayor del mundo, ya que abarca casi 60% de la extensión territorial del país (491 2010 km²), lo cual indica las dificultades que Turkmenistán enfrenta para la producción de alimentos, a pesar de que “el sector agrícola emplea a casi la mitad de la Población Económicamente Activa (PEA)” (Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, 2020, p. 6).

Algunas fuentes colocan a Turkmenistán como el cuarto país –otras como el sexto– mayor productor de gas en el mundo. En todo caso, este producto le representa una fuente importante de divisas que impactan en la política económica exterior, así como en la generación de riqueza para el sostenimiento de su economía. Entre otros países con los que Turkmenistán mantiene relaciones prioritarias por el comercio de gas se encuentran Rusia, Irán, China, Uzbekistán, Kazajistán, Azerbaiyán, Afganistán, Pakistán y la India. Este hecho plantea, en buena medida, las relaciones internacionales y, por lo tanto, la política exterior general, pero, en particular, la política económica externa como parte de la política exterior de Turkmenistán.

En materia de producción de algodón, la historia reciente del país muestra un parteaguas de la mayor importancia al independizarse de la Unión Soviética en 1991[9]. En ese entonces, la producción de algodón se dirigía casi en su totalidad a la exportación.

La estructura del producto interno bruto (PIB) de Turkmenistán, según datos de The World Factbook (2021), ubica al sector terciario como el de mayor contribución al PIB, con 47.7%; en segundo lugar, al secundario con 44.9%; y en tercer lugar, al primario con 7.5%. Estos son datos estimados para 2017 y representan una condición estructural, que, por lo mismo, es factible que continúe de manera similar, aunque con ciertas variaciones[10].

Sin embargo, con base en la información previa, se puede deducir que en la actualidad la política exterior de Turkmenistán tendría que referenciarse, en primer lugar, a los servicios, en segundo lugar, a la industria y, en tercer lugar, a la agricultura (de riego). Respecto a los servicios, destacan los relacionados con las comunicaciones y finanzas; en cuanto a la industria, la producción de hidrocarburos, en específico el gas, que es el de mayor exportación; mientras que en la agricultura destaca la producción de trigo –principalmente para el consumo doméstico– y de algodón. Este último *de facto* se ubica como el segundo producto de mayor exportación después del gas, y al mismo tiempo, con un importante impacto en el sector externo del país, en su política exterior y, en particular, en su política económica internacional.

PRODUCCIÓN DE GAS Y POLÍTICA EXTERIOR

Según estimaciones, el gas natural representa 50% de los ingresos de Turkmenistán por exportación. A partir de 2009 –año en que se registró una dependencia de 90% de la venta de gas a Rusia–, se ha buscado la diversificación del destino de las exportaciones hacia China, Irán, India y Europa (Oficina de Información Diplomática, 2017). En consecuencia, en 2016 el país se planteó triplicar el suministro de gas a China para el año 2020, lo que al momento en que se realiza esta investigación no se ha podido confirmar. Para el logro de este objetivo, ya se encuentra en construcción el segundo gasoducto para el hidrocarburo turkmeno y uzbeko a través de Uzbekistán, Kirguistán y Tayikistán, aunque una limitante es que China no paga en efectivo, sino con inversiones en infraestructura. Asimismo, Turkmenistán impulsa el desarrollo del gasoducto Turkmenistán-Afganistán-Pakistán-India (TAPI) y muestra compromiso en el proyecto del gasoducto Transcaspio, auspiciado por la Unión Europea, que busca abastecerse del gas producido en las naciones de Asia Central y del mar Caspio, sin pasar por Rusia. De igual manera, mantiene buenas relaciones con Kazajistán y Uzbekistán, con quienes coincide en su interés de exportar hidrocarburos, mientras que con Irán, a pesar de los problemas de impago a los que se ha enfrentado, busca una salida para su gas natural a través del golfo Pérsico. Asimismo, considera a Turquía como un socio comercial imprescindible mientras que Rusia le es crucial en materia de seguridad (Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, 2020).

En relación con lo anterior, se detalla la vinculación de Turkmenistán con su entorno regional en específico, para lo cual este país viene haciendo una

importante labor de diplomacia económica exterior (Espinosa, 2019), como se verá a continuación.

Rusia

Durante la época de la Unión Soviética, la exportación de gas de Turkmenistán se redirigía a distintos países de la URSS a través de diversas líneas de abastecimiento. Después de su independencia, no pudo deshacerse del control sobre dos líneas desde la región de Ojorsk, con una extensión de 3 087 km y 2 259 km, respectivamente; Gundag line (2 530 km) y Shatlyk line (2 644 km), esta última con dirección a Rusia, Ucrania y el Cáucaso. La imposibilidad de deshacerse de este control limitó los planes de exportación del país.

Aunado a lo anterior, el 1 de enero de 2016, Rusia suspendió la compra de gas a Turkmenistán, después de haber ido reduciéndola de manera paulatina. Es solo hasta abril de 2019 que Gazprom anunció la reanudación de las compras. Sin embargo, hasta el momento no se han vuelto a restablecer los volúmenes de comercio que existieron en la época de la URSS.

Irán

En 1997 se construyó el primer gasoducto hacia un consumidor extranjero del gas de Turkmenistán –ya en su etapa independiente–, conocido como Korpeje-Gurtgay. El gasoducto cuenta con una extensión de 197 km para una exportación estimada en 12 mil millones de m³ por año (bcma, por su abreviatura en inglés). El 1 de enero de 2017, Turkmengas cortó el suministro, argumentando retrasos en los pagos.

China

Para 2015 se exportaban 35 bcma, y en diciembre de 2019 se inauguró el gasoducto A, conocido también como Trans-Asia, hacia China. Con ello, se conformó el segundo mercado externo para el gas del Turkmenistán postsoviético, después del operado hacia Irán. En la actualidad, aquel país es el mayor comprador de gas turkmeno, por la vía de tres gasoductos que vinculan a ambos países a través de Uzbekistán y Kazajistán. En 2019, China le compró a Turkmenistán más de 30 bcma, con lo que se ha convertido en su fuente de divisas más importante.

Azerbaiyán

La construcción del gasoducto Este-Oeste fue concebida en diciembre de 2015, con la intención de abastecer hasta con 30 bcm de gas natural a la costa del mar Caspio, para su eventual exportación a través del gasoducto Transcaspio que conectaría la estación de compresión Belex-1, en Turkmenistán, con Azerbaiyán.

Afganistán, Pakistán e India

Actualmente, el gobierno de Turkmenistán continúa con la construcción del gasoducto TAPI –o gasoducto Transafgano–, a cargo de Galkynysh-TAPI Pipeline Company Limited, con la participación del Banco Asiático de Desarrollo. El costo previsto del gasoducto se ha llegado a estimar en 25 mil millones de USD. La primera sección se inició en 2015 y fue terminada en 2019, mientras que las secciones de Afganistán y Pakistán siguen en construcción, según la información disponible. Al respecto, el mayor problema para la conclusión del proyecto “es la estructura de beneficios, muy cuestionable, con los actuales precios [del gas] dado el coste de la empresa [...] el lenguaje del gobierno turcomano no coincide con sus capacidades; quiere que se trate de un proyecto bajo su control, pero carece de la experiencia necesaria” (Espinosa, 2019), lo que refiere a un ámbito burocrático turkmeno difícil de sortear por parte de las empresas extranjeras; por lo que en Afganistán el TAPI aún se encuentra en la “etapa de pre desarrollo” y habría que esperar su suerte bajo el mandato del nuevo gobierno talibán. De igual forma, la conexión del gasoducto con la India sigue pendiente debido a las tensiones de este país con Pakistán.

Con lo expuesto hasta aquí, es posible detectar la complicada agenda de política exterior de Turkmenistán, asociada con su mercado externo. Ya en la época de la URSS se decantaba dicha complicación, aunque el país de Asia Central se encontraba vinculado a nuevas formas de organización. La notoria connotación regional del gas turkmeno se dinamiza con la implementación de la Iniciativa de la Franja y la Ruta, proyecto de China para acelerar el proceso de desarrollo de regiones como Turkmenistán, máxime que su ubicación justo se encuentra en la Ruta de la Seda original.

Tras su independencia en 1991, las granjas colectivas y estatales de la época soviética de Turkmenistán se convirtieron en “asociaciones de agricultores” (Oficina Económica y Comercial de España en Moscú, 2019). En el país, prácticamente todos los cultivos son de riego debido a la aridez del clima. En 2019, el primer cultivo en términos de superficie plantada fue el trigo, con una extensión de 761 mil hectáreas (ha), y atendía al sector alimentario doméstico, seguido del algodón, con 551 mil ha, para atender al mercado externo (State Committee of Statistics of Turkmenistan, 2020).

El algodón representa el primer producto agrícola de exportación para Turkmenistán, país que se sitúa a nivel mundial como el noveno productor (Long, 2021) y el décimo exportador (Payne, 2021) de esta materia. Turkmenistán comenzó a producir algodón en el valle de Murghab, tras la conquista de Merv por el imperio ruso en 1884 (Lipovsky, 1995). De acuerdo con Bartolomé (2017), hacia 1960 se comenzó a usar de forma masiva

el agua del Sir Daria y el Amu Daria, los dos ríos principales de Asia central, y sus afluentes. Esto posibilitó que [en] el desierto floreciera[n]: cereales, melones, arroz y, muy especialmente, algodón. Como contrapartida, el nivel del Mar de Aral, el cuarto lago del mundo y del tamaño de Irlanda, descendía [...].

Esto último generaba escasez sumado a las persistentes tormentas de sal corrosiva que afectaban la calidad de la producción agrícola y propiciaban un desastre medioambiental.

Por otro lado, las exportaciones de algodón corren riesgo constante, debido por lo menos a dos causas: 1) la sobreproducción de algodón ocasiona un decremento en la productividad del suelo; 2) aunque el trabajo forzado está prohibido por la Organización Internacional del Trabajo, Turkmenistán lo lleva a cabo, lo que puede ser aprovechado por sus competidores en el mercado externo en detrimento de su comercio exterior. Según organizaciones de derechos humanos, los trabajadores del sector público, como profesores, médicos y enfermeras, aún hoy en día son obligados por el gobierno a recoger algodón, con el argumento de que es un “deber cívico” que atiende al patriotismo, pero también bajo la amenaza de perder sus empleos si se niegan (*Alternative Turkmenistan News*, 2015).

De manera sistemática, el gobierno viene controlando las cuotas de producción planeadas para el mercado externo, sosteniendo así una producción intensiva que no solo afecta las condiciones de la fuerza laboral, sino también los niveles de productividad de la tierra, empobreciéndola. Junto a ello, y en una

línea de autoridad vertical, el gobierno ordena a los jefes de las administraciones regionales y estos, a su vez, a los funcionarios de distrito y de la ciudad, quienes hacen lo propio con los administradores de las escuelas, otras agencias gubernamentales y empresas, provocando sobornos y la subcontratación cuando es necesario. Asimismo, y dado que el gobierno es propietario de casi la totalidad de las tierras agrícolas –apoyado por asociaciones de agricultores controladas por el Estado–, este decide, en caso de que las cuotas no se cumplan, reasignar la tierra a quien mejor le convenga. El gobierno también establece los precios a su conveniencia, los cuales con mucha frecuencia son menores para la compra a los productores que los que establece hacia el exterior; información que se reserva manteniendo niveles de ganancia relevantes (The Cotton Campaign, 2022).

De forma tal que el algodón procedente del trabajo forzoso en Turkmenistán ingresa a las cadenas de suministro de las marcas mundiales de ropa, de diversas maneras, con lo que el país se arriesga a sanciones que podrían impedirle la consolidación de los canales de comercialización con los que ya cuenta. The Cotton Campaign (2022) lo confirma sugiriendo medidas de control a la importación de productos derivados del uso de fuerza de trabajo forzado, incluyendo la de los niños que recogen algodón para sus padres, quienes son obligados, estos últimos, a cumplir con las normas de cosecha individuales bajo la amenaza del despido cuando se trata de mano de obra proveniente de organizaciones externas al sector agrícola.

En efecto, existen empresas comerciales de algodón que compran en toda Asia Central. Por ejemplo, se habla del caso de la empresa de ropa occidental Turkmenbashi Jeans Complex, la cual es una asociación entre el gobierno de Turkmenistán e inversionistas turcos que compran algodón.

De acuerdo con *Alternative Turkmenistan News* (2015), en 2012 se utilizaron unos 7 mil tractores, 5 mil cultivadoras de algodón, 2 200 sembradoras y otra maquinaria adquirida sobre todo en Bielorrusia y EE. UU. Antes de la prohibición de exportar algodón en bruto, en octubre de 2018, Turkmenistán lo exportaba a Rusia, Irán, Corea del Sur, Reino Unido, China, Indonesia, Turquía, Ucrania, Singapur y países bálticos. A partir de 2019, Berdymujamedov cambió el enfoque hacia la exportación de hilos de algodón, textiles y prendas de vestir terminadas con lo que se establece una suerte de plan de política económica para la producción y exportación de algodón, agregando valor al producto en bruto.

Durante la temporada de 2020, Turkmenistán produjo cerca de 1.5 millones de toneladas de algodón en bruto, generando condiciones para continuar en la línea de exportación, pero ya con los derivados de dicha materia. Sin embargo, en comparación con años anteriores, el gobierno de Berdymujamedov ha de poner especial atención a la flexibilización del proceso, ya que las condiciones en las que la cosecha debe ser recolectada y los requisitos de las autoridades locales se han vuelto notablemente más estrictos, impidiendo llevar a cabo dicho proceso con mayor eficiencia y eficacia para evitar romper la cadena de valor de cara al mercado externo (*Alternative Turkmenistan News*, 2015).

Según diversas fuentes relacionadas con la economía del algodón en Turkmenistán,

El gobierno puede y debe poner fin al uso del trabajo forzoso dejando de obligar a los agricultores y ciudadanos a producir algodón, aumentando los precios de compra del algodón y respetando los derechos de los agricultores y trabajadores agrícolas a sindicalizarse y negociar colectivamente (*Alternative Turkmenistan News*, 2015).

De esta manera, sería posible asegurar las cuotas de exportación de algodón que Turkmenistán requiere, a la vez que se generaría una suerte de círculo virtuoso que favorecería la influencia del país en la región y más allá de ella.

CONSIDERACIONES FINALES

La política exterior de Turkmenistán con la dirección del presidente Gurbanguly Berdymujamedov se ha centrado en la generación de condiciones políticas hacia el extranjero, favorables al desarrollo interno del Estado, tal y como lo plantea el Ministerio de Relaciones Exteriores del país.

A partir de esa línea, en esta propuesta de análisis se demuestra que la política exterior se encuentra vinculada de manera particular con el contexto económico interno del país y en condiciones productivas relevantes, como son las de la producción y exportación de gas y de algodón y sus derivados. De ahí la importancia de resaltar estos dos productos en el ámbito de la política exterior de Turkmenistán, en tanto son columna vertebral para su desarrollo y, por lo tanto, de dicha política, aunque bajo la directriz del presidente Berdymujamedov. Ello ha ocasionado innumerables críticas de la comunidad internacional que advierten una situación de “estabilidad política razonable” como resultado de un control interno férreo, de “imperio de la ley” con un grado de “efectividad”, así como “calidad regulatoria” y “libertad de expresión”

muy por debajo del promedio global ([DatosMundial.com](https://datos.bancomundial.com), s.f.), poniendo en riesgo cada vez más el principio de neutralidad convenido.

Una aproximación de esta naturaleza permite presentar un mapa de conexiones internacionales en el que, si bien resalta China, también destacan otros países como Rusia, Irán, Afganistán, Azerbaiyán, Uzbekistán, Pakistán, India, e incluso la misma Unión Europea y EE. UU. Ello no es un asunto menor para Turkmenistán puesto que se va conformando un tablero de relaciones internacionales que da sentido a una política exterior activa, hidrocarburizada, algodónizada, con solvencia, pero sometida al vaivén de los precios de mercado y otros eventos de carácter regional. Esto propicia al país una limitante permanente debido al cambio constante de los precios globales, en específico de los hidrocarburos, y a la toma de decisiones en materia de estabilidad política.

Desde la perspectiva sectorial, podemos notar la relevancia de la producción de gas y de algodón como insumos insignias de la política exterior orientados al desarrollo económico del país. En el caso de la primera, desde el sector secundario, como se dijo más arriba, contribuye al PIB con 44.9%; la producción de algodón, principal materia del sector primario, aporta 7.5%. Y el sector terciario contribuye con 47.7%. Esta estructura ayuda a delinear la importancia de la producción interna de los dos productos en cuestión, para explicar buena parte de la política exterior de Turkmenistán.

La producción de gas para la exportación obliga al país a articular su política exterior de manera prioritaria con China, Irán, India y Europa, para lo cual requiere buenas relaciones con Afganistán, Azerbaiyán, China, India, Kazajistán, Kirguistán, Pakistán, Tayikistán, Turquía, Rusia y Uzbekistán, así como fortalecer vías de distribución *ad hoc*.

En cuanto a la producción de algodón, los vínculos se observan en particular con Bielorrusia, Corea del Sur, China, Indonesia, Irán, EE. UU., Reino Unido, Rusia, países bálticos, Turquía, Singapur y Ucrania. Sin embargo, un factor interno que contraviene la política exterior de Turkmenistán es el relacionado con el respeto a los derechos humanos, en riesgo debido al trabajo forzoso, sobre todo por el trabajo infantil, como se ha expuesto.

Queda esperar la forma en que la política exterior de Turkmenistán continuará articulándose con factores económicos internos, a propósito de las condiciones inestables que caracterizan las relaciones entre los países que conforman el mundo y en particular la región en la que el país se encuentra inserto.

A manera de epílogo

El presente capítulo fue concluido, revisado y dictaminado en un periodo de transición hacia un nuevo momento de la historia de Turkmenistán, ya que el 19 de marzo de 2022, Sedar Berdymujamedov, hijo del expresidente Gurbanguly Berdymujamedov, tomó el poder como nuevo presidente del país. Asimismo, habrá que dejar que esta nueva gestión presidencial se vaya desarrollando y logre resultados. Será interesante observar los límites que el nuevo presidente pueda imponer en relación con el estilo y la narrativa del gobierno de su predecesor.

REFERENCIAS

ALTERNATIVE TURKMENISTAN NEWS (2015). *Spotlight on Turkmenistan: Widespread State-Orchestrated Forced Labor in Turkmenistan's 2014 Cotton Harvest*.

http://cottoncampaigns.weebly.com/uploads/3/9/4/7/39474145/stateforcedlaborinturkmenistan2014_report_atn.pdf

BARTOLOMÉ, M. (2017). *Algodón, la geopolítica del oro blanco*. *El Orden Mundial*.
<https://elordenmundial.com/presa-del-algodon/>

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES (2020). *Turkmenistán. Ficha Técnica*. https://oficinadigital.senado.gob.mx/docs/F_Turkmenistan.pdf

Datosmacro.com (2021). Turkmenistán-población. Crece la población en Turkmenistán en 86.746 personas. *Expansión/Datosmacro*.
<https://datosmacro.expansion.com/demografia/poblacion/turkmenistan>

DatosMundial.com (s.f.). *Turkmenistán*.
<https://www.datosmundial.com/asia/turkmenistan/index.php>

ESPINOSA, A. (2019, 16 de octubre). El gasoducto que sueña Afganistán se hace de rogar. *El País*.
https://elpais.com/internacional/2019/10/10/actualidad/1570701390_151803.html

FEARON, J. (1998). Domestic Policies, Foreign Policy, and Theories of International Relations. *Annual Review of Political Science*, 1, 289-313.

LIPOVSKY, I. (1995). The Central Asian cotton epic. *Central Asian Survey*, 14(4), 529-542. <https://doi.org/10.1080/02634939508400923>

LONG, E. (2021). *Principales países productores de algodón en el mundo*. [ripleybelieves.com](https://es.ripleybelieves.com).
<https://es.ripleybelieves.com/top-cotton-producing-countries-in-world-629>

- MAPAS DEL MUNDO (2018). *Detallado mapa político de Turkmenistán con carreteras, ferrocarriles y principales ciudades – 2008*. <https://www.mapas-del-mundo.net/asia/turkmenistan/detallado-mapa-politico-de-turkmenistan-con-carreteras-ferrocarriles-y-principales-ciudades-2008>
- MFA [Ministry of Foreign Affairs of Turkmenistan] (1995). *Working meeting on the International Transit-Transport Route “Caspian Sea-Black Sea”*. <https://www.mfa.gov.tm/en/news/1995>
- MÍGUEZ, M. C. y Morgenfeld, L. (coords.) (2020). *Los condicionantes internos de la política exterior. Entramados de las relaciones internacionales y transnacionales*. España: Teseo Press.
- OFICINA DE INFORMACIÓN DIPLOMÁTICA (2017). *Turkmenistán. República de Turkmenistán. Gobierno de España-Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación*. http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/TURKMENISTAN_FICHA%20PAIS.pdf
- OFICINA ECONÓMICA Y COMERCIAL DE ESPAÑA EN MOSCÚ (2019). *Informe Económico y Comercial. Turkmenistán*. Gobierno de España-Secretaría de Estado de Comercio. <https://docplayer.es/149923903-Informeeconomico-y-comercial-turkmenistan-elaboradopor-la-oficina-economica-y-comercial-de-espanaen-moscu.html>
- PAYNE, L. (2021). *Los principales países exportadores de algodón en el mundo*. [ripleybelieves.com](https://es.ripleybelieves.com). <https://es.ripleybelieves.com/leading-cotton-exporting-countries-in-world-3452>
- PODER LEGISLATIVO FEDERAL / COMISIÓN PERMANENTE (2019). Dictamen por el que se ratifica el nombramiento que el ciudadano presidente de la república hace a favor del ciudadano José Luis Martínez y Hernández, como embajador extraordinario y plenipotenciario de México ante la república de Turquía, concurrente con Georgia, la República de Kazajstan y Turkmenistán. Segunda Comisión de Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Educación Pública, México. 22 de julio de 2019.
- STATE COMMITTEE OF STATISTICS OF TURKMENISTAN (2020). *Türkmenistanyň Ýyllyk Statistik Neşiri 2019 Ýyl* [Edición Estadística del Año 2019] (in Turkmen, Russian, and English).
- THE COTTON CAMPAIGN (2022). *Review of the Use of Forced Labor During the 2021 Cotton Harvest in Turkmenistan. The results of independent monitoring by Turkmen.news and the Turkmen Initiative for Human Rights (TIHR)*. Vienna: Turkmen.news; TIHR.

https://static1.squarespace.com/static/618550501fe9be0ff3428860/t/62de40eed701ff144dd891c4/1658732787144/CC_TKM_2021_HARVEST_REPORT.pdf

THE WORLD FACTBOOK (2021). *Turkmenistan*. Central Intelligence Agency. <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/turkmenistan/>

U.S. Department of State (2021). Совместное заявление “С5+1” по итогам международной конференции “Центральная и Южная Азия: региональная взаимосвязанность. Вызовы и возможности” [Declaración conjunta C5+1 sobre los resultados de la Conferencia Internacional “Asia Central y Meridional: Conectividad Regional. Retos y oportunidades”]. <https://www.state.gov/translations/russian/>

VARGAS-ALZATE, L. F. (2010). Debate entre política exterior y relaciones internacionales. Una reactivación del orden teórico. *Revista Universidad EAFIT*, 46(157), 75-90.

МИНИСТЕРСТВО ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ ТУРКМЕНИСТАНА (2021a). *Внешняя политика*. [Ministerio de Relaciones Exteriores de Turkmenistán (2021a). *Política exterior*]. <https://www.mfa.gov.tm/ru/articles/3>

_____. (2021b). Туркменская делегация приняла участие в международной конференции «центральная и южная азия: региональная взаимосвязанность. Вызовы и возможности» [La delegación de Turkmenistán participó en la conferencia internacional «Asia central y meridional: interconexión regional. Retos y oportunidades»]. <https://www.mfa.gov.tm/ru/news/2713>

_____. (2023). Основные газопроводы Туркменистана [Los principales gasoductos de Turkmenistán]. <https://www.mfa.gov.tm/ru/articles/84>

NOTAS

[1] En adelante, Turkmenistán.

[2] Para abundar al respecto, véase María Cecilia Míguez y Leandro Morgenfeld (2020).

[3] Recientemente, Sedar Berdymujamedov fue elegido como tercer presidente, quien gobierna desde el 19 de marzo de 2022.

[4] La Asamblea Nacional (Mejlis) está integrada por 125 miembros. En 2017, el presidente colocó por arriba de ella al Consejo de Ancianos o Consejo del Pueblo, órgano

separado del Parlamento que está compuesto por diputados electos en consejos locales y que tiene más poder que la Asamblea Nacional, pero que sesiona a petición del presidente.

[5] Nombre original en la sección Referencias: Министерство иностранных дел Туркменистана (2021a; 2021b). En adelante, se anotará la traducción al español. [Nota de la edición].

[6] Por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización de Aviación Civil Internacional (ICAO), la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPCW), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Organización Internacional del Trabajo (ILO) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (UNHCR) –las siglas o acrónimos corresponden a los nombres de los organismos en inglés– (Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, 2020).

[7] Las siglas corresponden a los nombres de las instituciones en inglés.

[8] Interesa al respecto “aumentar el tráfico de mercancías a través de los puertos de Turkmenbashi, Bakú, Poti, Batumi y Constanza, y de estimular la cooperación con todas las partes interesadas, incluida la Unión Europea. Señalando el carácter global y las perspectivas de este corredor para el desarrollo de asociaciones económicas, la cooperación industrial y energética, el comercio y la inversión, las partes también discutieron el uso de las tecnologías digitales y el establecimiento del intercambio de información” (MFA, 1995).

[9] “La antigua Rusia zarista no disponía de terrenos con un clima apto para su cultivo [el de algodón], pero cuando conquistó las futuras repúblicas socialistas soviéticas de Uzbekistán, Tayikistán y Turkmenistán, todo cambió...” (Bartolomé, 2017).

[10] Al momento de la elaboración de este capítulo no contamos con datos de por lo menos los dos últimos años.

MONGOLIA: UNA DEMOCRACIA CON PASADO IMPERIAL

EDUARDO TZILI-APANGO

INTRODUCCIÓN

A inicios del 2021, Oyungerel Tsedevdamba anunció sus intenciones de competir por la candidatura del Partido Democrático hacia la presidencia de este país asiático, convirtiéndose así en la segunda mujer en aspirar al cargo, después de Natsagiin Udval[1]. Según Manduul Bat-Orshikh (2021), este anuncio causó controversia entre la sociedad mongola por el hecho de que una mujer aspirara a ser presidenta. El caso no es menor, pues el perfil de Oyungerel Ts. puede resultar impresionante: como exintegrante del Gran Jural del Estado de Mongolia –el parlamento mongol– y exministra de Cultura tuvo mucha presencia política, incluso internacional, realizando acciones tales como evitar el tráfico de fósiles de dinosaurios (Cascone, 2014), además de ser activista de derechos humanos, autora del *best-seller The Green-Eyed Dalai Lama* –considerada una de las pocas novelas históricas del periodo soviético en Mongolia (Lam, 2019)– y promotora de la campaña *Let's Change Our Toilet*, la cual busca proveer de soluciones sanitarias a comunidades locales (UN Human Rights, 2019).

Lo anterior se vincula con la importancia del papel de la mujer en la historia de Mongolia, por lo que la controversia aludida puede no estar bien fundamentada. Como recuerda Thomas Allsen (1994, p. 330), en *La historia secreta de los mongoles*[2], que cuenta la genealogía de Gengis Kan, se revela que es posible rastrear el origen del gran conquistador mongol hasta su génesis mítico por medio de Alan Gua, madre de los ancestros de varios clanes. Es decir, la genealogía es matrilineal. Aunado a esto, la obra de Jack Weatherford (2010) procura demostrar el papel trascendental de las mujeres mongolas, ya instaurado el Imperio mongol en el siglo XIII, sobre todo de las hijas de Gengis Kan.

Los párrafos anteriores pretenden demostrar situaciones actuales, y hasta cierto punto cotidianas, en Mongolia, con probabilidad poco conocidas en la literatura en español. De hecho, los escasos análisis en este idioma sobre el país asiático se han enfocado en la economía y en la política mongola contemporánea (Alay, 2002; Leandro, 1972), aunado al estudio de su historia (Palazuelos, 2001; Kwanten y de Jara, 1977), movimientos sociales (De Nicola, 2006; Gibauskaité, 2013), traducciones (Ramírez, 2011; Weatherford, 2006) y solo algunos, de sus relaciones internacionales y política exterior (Pinilla, 2012; Cánovas, 2013). Además, estos últimos estudios se han limitado a la mera descripción de algunos eventos en Mongolia.

Por lo anterior, en el presente capítulo se apuesta por llenar un importante vacío en la literatura existente en el ámbito de las Relaciones Internacionales de habla hispana en torno a Mongolia. El texto se divide en cuatro secciones. La primera sección es descriptiva y expone de manera breve la historia y conformación de la sociedad mongola. El segundo apartado, analítico, estudia el papel de Mongolia en las relaciones internacionales y la geopolítica regional, y el tercero, también analítico, aborda su papel global. La cuarta y última sección ofrece varias consideraciones finales, resaltando líneas de investigación útiles para continuar la profundización del estudio sobre el papel internacional del país.

HISTORIA Y SOCIEDAD

Mongolia es un país ubicado en el centro-norte de Asia; comparte 8 082 km de frontera con China y con Rusia, siendo estos sus únicos vecinos territoriales. Si bien el país asiático cuenta con una larga trayectoria histórica –remontándose, incluso, al siglo IV a.C. con los pueblos xiongnu como antepasados de los mongoles–, para este capítulo solo se tomará en cuenta el periodo histórico a partir de su creación como Estado-nación moderno.

La Revolución china de 1911 ofreció la oportunidad a los mongoles para buscar su independencia nacional, la cual fue alcanzada por medio de la Revolución mongola, en 1921, y la posterior fundación de la República Popular de Mongolia (RPM), en 1924. Previo a ello, Bogd Kan^[3] gobernó un régimen teocrático, que terminó colapsando debido a los complejos procesos de la época en China y en Rusia^[4]. Cabe destacar que Kan pudo gobernar gracias a la intervención del general Ungern-Sternberg^[5], aunque hay quienes consideran a

Mongolia, en el que se habla el idioma mongol jaljas con uso del alfabeto cirílico, introducido justo por la cercanía con la Unión Soviética (Dillon, 2019, pp. 12-13).

Desde el punto de vista de la geopolítica clásica, se considera la conformación de la RPM, o Mongolia Exterior, como un Estado-tapón (*buffer-state*) soviético. Cabe recordar que con el término *Estado-tapón* se hace referencia a países débiles o pequeños que están posicionados cerca de y entre grandes potencias y cuyo propósito es amortiguar o absorber posibles contiendas en sus respectivas regiones (Kelly, 2016, p. 111). Además, su condición de Estado sin litoral (*landlocked-state*)[8] convirtió a la RPM en una importante y estratégica plataforma para coordinar las operaciones soviéticas en contra del Japón imperial durante la Segunda Guerra Mundial. Sergey Radchenko (2012) recuerda que en agosto de 1945, fuerzas mongolas y soviéticas participaron en una ofensiva en contra de las fuerzas japonesas que dominaban en ese entonces la región china de Manchuria y parte de Mongolia Interior –convertidos en los Estados-títere nipones de Manchukuo y Mengkukuo, respectivamente–, causando que tropas soviéticas se quedaran en suelo mongol hasta 1956.

En este sentido, como revelan algunos documentos (Wilson Center, 1946; 1956), los soviéticos monitoreaban de forma continua la adhesión de los mongoles a la República Popular China, ya que se tenía conocimiento de la oferta de esta última para la integración política. Pero, debido al apoyo económico soviético y a la formación de la nación mongola, las élites políticas fueron más prosoviéticas que prochinas. Cabe subrayar que el proceso de formación de la nación mongola fue apoyado de manera constante por los soviéticos.

Durante el cisma sino-soviético[9], Mongolia de nuevo se alineó del lado soviético; incluso, en 1975 el presidente Tsedenbal[10] declaró al maoísmo como el “peor enemigo de la paz, de la democracia y del socialismo” (Sanders, 1976). En este contexto, Mongolia se vio involucrada de manera seria[11], al grado de solicitar la adhesión al Pacto de Varsovia en 1963 –dirigida en términos formales contra el bloque capitalista, pero en realidad orientada a disuadir a la República Popular China– (Radchenko, 2012, p. 186; Wilson Center, 1963). En 1964, en un documento desclasificado del Departamento del Lejano Oriente del Partido Comunista de la Unión Soviética, se informó sobre las tensiones sino-soviéticas producidas por la cuestión de la “independencia” –para los chinos– y la “soberanía” –para los soviéticos– de la RPM, posponiendo la discusión, pero con el gobierno mongol alineándose a la posición soviética sobre el asunto

(Wilson Center, 1964a). Con probabilidad, las tensiones sino-soviéticas, y la rígida postura de Mongolia, hicieron que el gobierno chino reconociese la independencia de ese país (Wilson Center, 1964b), lo que podría interpretarse como una victoria simbólica para los soviéticos en el proceso de dicho cisma.

La negativa soviética de aceptar a Mongolia en el Pacto de Varsovia no impidió la colaboración militar frente a China. En 1967 la Unión Soviética estacionó tropas en Mongolia, y en 1979 se realizó el ejercicio militar “Friendship-79”, probablemente a manera de reacción ante la guerra sino-vietnamita (Radchenko, 2012). No obstante, para 1986 los soviéticos anunciaron el retiro de sus tropas por medio de la Iniciativa Vladivostok, el cual se haría efectivo en 1992.

La desintegración de la Unión Soviética también causó impresiones en la RPM. Pero, a diferencia de la Unión Soviética en la que se experimentó un colapso “violento” y de la República Popular China en la que se reprimió a las voces solicitantes de apertura y democracia durante las manifestaciones en Tiananmén de 1989, la transición mongola de la realidad comunista a la “poscomunista” fue pacífica y lenta, dado que el partido oficial no dejó el gobierno sino hasta 1996. Primero, algunos integrantes de la sociedad se manifestaron en la plaza Sükhbaatar en 1989, demandando *uurchlun baiguulalt e il tod* –las versiones mongolas de la perestroika y la *glasnost*– al son de “*Khonkhny Duu*” (“El sonido de la campana”) de la banda de rock Khonkh (Rees, 2015, p. 115). Segundo, personalidades jóvenes destacaron por sus llamados a las reformas económicas y políticas, distinguiéndose de la “vieja guardia” que caracterizaba al Partido Revolucionario Popular de Mongolia. En este sentido, las mujeres protagonizaron los esfuerzos prodemocráticos, como Sanjaasürengiin Oyuun^[12], hermana de Sanjaasürengiin Zorig, denominado “La Golondrina Dorada de la Democracia”, o Hashbat Hulan^[13] (Rossabi, 2005, pp. 2-6).

Por último, debido a la influencia de los procesos en la Unión Soviética, el gobierno comunista mongol empezó a introducir ciertas reformas, las cuales pueden explicar la gradualidad de los cambios económicos y políticos en el país asiático. En esta línea, la figura de Punsalmaagiin Ochirbat es clave, pues él era integrante del partido gobernante, pero fue el primer presidente electo vía sufragio en 1990, quien además introdujo modificaciones constitucionales (Pomfret, 2000, p. 151), siendo el cambio del nombre oficial del país a solo Mongolia uno de los más significativos. Todos estos acontecimientos formaron parte de la Revolución democrática mongola.

Un aspecto que podría dar inicio a toda una agenda de investigación es el de las razones por las cuales Mongolia fue el único país asiático en promover, de manera simultánea, la transición al capitalismo y a la democracia. En opinión de Hashbat Hulan (1997), Mongolia representó un caso especial de entre todos los que transitaron a la realidad de la Posguerra Fría, pues ello implicó la construcción paralela de instituciones democráticas y de mercado, lo que derivó en constantes tensiones entre expectativas sociales y esfuerzos gubernamentales. Como Morris Rossabi señala (2005, pp. 81-88), la gigantesca ola de privatización en el país colisionó con los deseos de una sociedad acostumbrada a las políticas socialistas de bienestar, por lo que las instituciones democráticas mongolas tenían que atender esta expectativa sin dejar de construir un régimen de libre mercado. ¿Por qué Mongolia no siguió los pasos de China o Vietnam en cuanto a reformas? Esa es la cuestión.

La historia de Mongolia revela un importante cambio de ser determinante de las relaciones euroasiáticas a ser sujeto de los vaivenes de la política internacional. Es posible afirmar que el constante trato con China y con la Unión Soviética le brindó importantes experiencias en el ejercicio de las relaciones internacionales. En los siguientes apartados se analizarán las relaciones internacionales de Mongolia durante la Posguerra Fría.

POLÍTICA EXTERIOR Y GEOPOLÍTICA REGIONAL

A inicios de la Posguerra Fría, el gobierno mongol emitió el documento Concepto de la Política Exterior de Mongolia, en el que se enfatiza la independencia y la soberanía del país, se proclama la adhesión a la doctrina del libre comercio, así como a las políticas de neutralidad y no alineación, al tiempo que se reconoce a Mongolia como un país asiático en desarrollo y situado en medio de dos potencias (TMJIA, 1995). Años más tarde iniciaría la publicación periódica del denominado *Libro Azul de Política Exterior* por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el que se registran los principales eventos en la materia, aunque hasta 2021 solo estaban disponibles los libros azules del 2016 al 2019 en idioma mongol (MFAM, 2021a). Según Mendee Jargalsaikhan (2018, p. 159), los principios enfatizados en el Concepto de Política Exterior implican el reconocimiento tácito del estatus de Estado-tapón, al que ya se ha hecho referencia, aunque a diferencia de la Guerra Fría y con base en el Concepto, Mongolia ha aprovechado ese estatus para institucionalizar su neutralidad, inclinarse por alguna de las dos potencias cuando conviene a su

interés nacional o apoyarse en potencias extrarregionales –como podría ser Estados Unidos de América (EE. UU.)–.

En el documento antes citado, el gobierno mongol establece seis directrices para el ejercicio de su política exterior (TMJIA, 1995), situación que Vaishali Krishna (2015, p. 70) conceptualiza como *política multipilar*[14]:

1. la *política regional*, que prioriza los vínculos amistosos con China y Rusia;
2. la *política del tercer vecino*, que subraya los vínculos bilaterales con países desarrollados –como Alemania, Corea del Sur, EE. UU., Japón, Singapur– y con importantes países en desarrollo –como Austria, Dinamarca, Finlandia, India, Tailandia, Turquía, Suecia, Suiza–;
3. la *política multilateral regional*, que prioriza la participación en esquemas regionales de integración;
4. la *política multilateral global*, que enfatiza la integración al sistema de Naciones Unidas;
5. la *política con el espacio exsoviético*, que busca fomentar las relaciones con países anteriormente integrados en el bloque socialista –con énfasis en Bielorrusia, Hungría, Kazajistán, Polonia, República Checa, Ucrania y Uzbekistán–;
6. la *política con países en desarrollo*, que busca promover la cooperación con países en desarrollo para el cumplimiento de objetivos comunes en el marco de organizaciones internacionales.

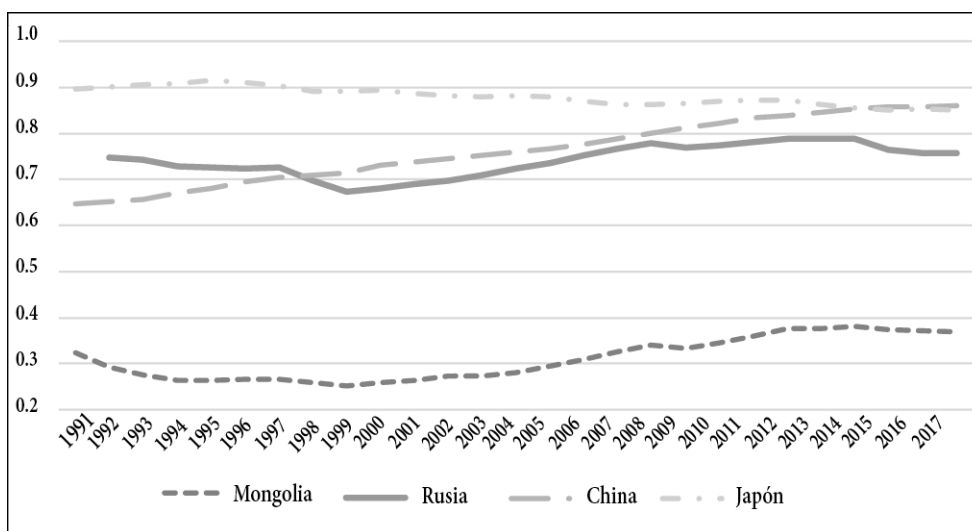
Política regional

Es justo decir que Rusia es el Estado más importante para la política exterior mongola de la Posguerra Fría. Si bien la influencia rusa disminuyó después de la desintegración de la Unión Soviética, eso no significó un alejamiento, pues Ulán Bator se ha mantenido cercana a ese país, en aras de contrapesar la creciente influencia de China. Tras el retiro de tropas rusas en 1992, Moscú reconoció de forma inmediata el nuevo estatus de la política exterior mongola, basada en la neutralidad, y en 1993 se firmaron importantes documentos que afianzaron una nueva era en las relaciones bilaterales, como el Acuerdo para la Transferencia de Armas Exsoviéticas en Suelo Mongol, la Declaración Conjunta sobre las Purgas Estalinistas y un nuevo tratado que excluyó la cláusula de asistencia militar mutua (Batbayar, 1998, p. 42). En 2009, Rusia se convirtió en el primer país con

el que Mongolia estableció una “asociación estratégica”, elevándose el estatus a “asociación estratégica integral” en 2019 (MFAM, 2021c).

Como se puede ver en la gráfica 1, existe cierta correlación entre el poder mundial de Rusia y el de Mongolia, aunque la primera se puede categorizar como una potencia regional mientras que la segunda, como un Estado menor periférico (Morales, 2020). Con esto se refuerza el argumento de que Mongolia aún es muy cercana a Rusia, pues el poder mundial de ambos decreció de manera simultánea de 1992 a 2002, creció en conjunto de 2003 a 2008, resintió de forma similar la recesión global financiera de 2008-2010, creció a la par de 2011 a 2013 y ha decrecido de manera paralela y relativa de 2013 a 2017. Cabe destacar que el poder mundial de Mongolia ha aumentado a un ritmo más rápido que el de Rusia, teniendo que entre 1992 y 2017 el primero creció 0.5% en promedio anual, mientras que el segundo solo 0.07 por ciento.

Gráfica 1. Índice de poder mundial^[15] en países selectos, 1992-2017



Fuente: elaboración propia con base en Morales (2019).

China es el segundo Estado más importante para la política exterior de Mongolia, situación que se ha ido intensificando en los últimos años. Contrario a lo que era una práctica habitual, el presidente mongol Orchibat, recién electo en 1990, primero visitó China y no Rusia. El gobierno chino respondió a este hecho con la posterior visita de alto nivel de Yang Shangkun –entonces presidente de la República Popular China–, acto que también fue en atención a la retirada de las tropas rusas en 1992. En esa ocasión se firmó el importante acuerdo intergubernamental para brindar a Mongolia acceso al mar y permiso de tránsito vía el puerto chino de Tianjin (Batbayar, 1998, p. 40). En 2011,

China y Mongolia establecieron una “asociación estratégica”, que se convirtió en “asociación estratégica integral” para 2014 (MFAM, 2021b), con mucha probabilidad, debido al interés de Beijing por integrar el Plan Ruta de las Estepas de Mongolia^[16] a la Iniciativa de la Franja y la Ruta (Reeves, 2018, p. 176).

De tal forma que se podría caracterizar a China como el socio económico y comercial más importante para Mongolia, mientras que Rusia es el socio histórico y geopolítico más relevante. De acuerdo con una encuesta realizada por la fundación Sant Maral en 2019, 80% de la población mongola considera a Rusia como el mejor socio de su país, seguido de Japón (Sant Maral Foundation, 2019). En contraste, según datos de la Organización Mundial del Comercio, en 2018 China representó 66.4% del comercio total de Mongolia, seguido de Rusia (13.6%), la Unión Europea (4.7%), Japón (4.2%), Corea del Sur (2%) y Reino Unido (1.3%) (WTO, 2020).

Ahora bien, la alineación ideológica a la Unión Soviética sirvió para mantener la integridad territorial mongola. Sin embargo, después del fin de la Guerra Fría, Mongolia tuvo que implementar una estrategia que le permitiera seguir apoyándose en Rusia –debilitada, pero todavía con gran presencia regional–, mantener a raya a China y no permitir que los intereses de ambas potencias afectaran su soberanía. Dicha estrategia se denominó *política del tercer vecino*, definida –como ya se dijo– por el apoyo de terceros países y potencias extrarregionales. Esta estrategia primero fue propuesta por el entonces secretario de Estado estadounidense, James Baker, en 1990, después, integrada al ejercicio de la política exterior mongola a partir de 1992 (Asia Society, 2013; Campi, 2018b, p. 64). En este tenor, el presidente mongol adquirió cada vez mayor protagonismo en el ejercicio de la política exterior, con el presidente Orchibat inaugurando una práctica al respecto que desde 1993 ha consistido en visitas presidenciales “obligatorias” a China, a Rusia y posteriormente a algunos países considerados *terceros vecinos* (Batbayar, 2003).

Política del tercer vecino

Los países mencionados en las directrices fueron los principales objetivos para el desarrollo de la política del tercer vecino, aunque al 2021 el Ministerio de Asuntos Exteriores de Mongolia enlista ocho principales terceros vecinos (MFAM, 2021d): Alemania, Australia, Canadá, Corea del Sur, EE. UU., India, Japón y Turquía. Estados Unidos de América fue el primer país con esta

denominación, al ofrecer garantías de seguridad a Mongolia en el marco del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; esto, posterior a la declaración del país asiático de ser una zona libre de armas nucleares en 1992 (Dashtseren, 1997, p. 53). En esta línea, ese país ha buscado acercarse a Mongolia por el papel que puede desempeñar en la promoción de la estabilidad en el Noreste asiático, además de las afinidades ideológicas en torno a la importancia de la democracia (Campi, 2018b, p. 65; TMJIA, 2005b). A pesar del estatus de asociación estratégica –establecido de común acuerdo en 2019–, la relación no ha podido consolidarse, debido a la falta de vínculos económicos fuertes.

Japón fue el segundo tercer vecino de Mongolia, en especial después del lanzamiento de la Diplomacia Eurasia, en 1997, por parte del gobierno japonés, basada de manera fundamental en la intención de integrar a la región euroasiática, desarrollar mejores vínculos con Rusia y promover la “ayuda exterior” hacia los países euroasiáticos en desarrollo –Mongolia entre ellos– (Malashevskaya, 2018). En 2010 se estableció la asociación estratégica bilateral. En particular, Mongolia también ha servido de plataforma de acercamiento hacia Corea del Norte, pues Tokio no tiene relaciones diplomáticas con ese país, y gracias a Ulán Bator se han podido gestionar algunas tensiones nipo-norcoreanas, como la del secuestro de ciudadanos japoneses por parte de Corea del Norte (Campi, 2018b, p. 66).

Política multilateral regional

En materia de geopolítica regional, Mongolia ha procurado mantener su autonomía de forma paralela a su participación en los procesos regionales de integración. Por ejemplo, en 2004, siguiendo el principio de política exterior de estricta neutralidad, se convirtió en miembro observador de la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) –al igual que Turkmenistán, por cierto– (Kucera, 2014)[17]. En los últimos años han existido debates sobre si Mongolia se unirá a la organización como miembro pleno, aunado a presiones en particular de China. En este tenor, además de la neutralidad, se considera que la renuencia de Mongolia a unirse a la OCS está relacionada con la percepción de este organismo como un “club de autoritarismos”, algo que el entonces presidente Khaltmaagiin Battulga –en funciones hasta 2021– matizaba mediante declaraciones sobre una posible adhesión (Rodionov, 2020, p. 98).

En 2013, Mongolia propuso la Iniciativa Ulán Bator de Diálogo sobre Seguridad en el Noreste Asiático, a manera de respuesta al estancamiento de las

Pláticas a Seis Bandas y como forma de contribuir a la estabilidad regional mediante la política de neutralidad. En este sentido, el gobierno mongol ha declarado que el diálogo aludido es necesario y posible, debido a que Mongolia no tiene disputas territoriales y mantiene relaciones amistosas con los países involucrados en las Pláticas –China, Corea del Norte, Corea del Sur, EE. UU., Japón y Rusia–, aunado a que su experiencia para realizar conferencias internacionales le permitiría ser la “Ginebra” del Noreste asiático (PMMUN, 2013). Así, es perceptible la intención de Mongolia de participar en el diseño de la agenda regional desde su postura política neutral.

La geopolítica de Mongolia se ha distinguido por la gestión de relaciones directas con Rusia e indirectas con China cuando se trata de los procesos regionales de integración. En 2016, el embajador de Mongolia en Rusia, Banzragch Delgermaa, declaró en una conferencia de prensa que el país consideraba unirse a la Unión Económica Euroasiática (*The Astana Times*, 2016), y en 2020 se llevó a cabo, de manera virtual, la primera reunión consultiva del grupo de trabajo conjunto para el estudio de la factibilidad de establecer un tratado de libre comercio entre la Unión y Mongolia (Unurzul, 2020). En contraste, Mongolia ha sido renuente a integrarse por completo a la Iniciativa de la Franja y la Ruta (Pieper, 2020; Rodionov, 2020), por lo que las interacciones geopolíticas con China han sido trilaterales, procurando en todo momento la presencia de Rusia, además de proponer formas autónomas de integración a los procesos de liderazgo chino, como el ya mencionado Plan Ruta de las Estepas.

Geopolítica regional

Mongolia ha sido un país que ha mostrado un estricto apego a su Concepto de Política Exterior para adecuarse a la realidad de la Posguerra Fría, mantener su cercanía con Rusia y evitar una subyugación hacia China. Como se verá más adelante, esto le ha conferido un particular estatus geopolítico de *Estado-puente*, aunque también el país ha tendido a la diversificación de las relaciones exteriores. Por eso, es posible afirmar que la política del tercer vecino es de suma importancia para el ejercicio de la política exterior mongola contemporánea.

En este sentido, es observable la reproducción de las prioridades de Mongolia en materia de política exterior. La propuesta de establecer un tratado de libre comercio con la Unión Económica Euroasiática se puede considerar un acto para dar preferencia a Rusia como socio importante en el plano regional. A su

vez, la renuencia a integrarse de manera plena a la Iniciativa de la Franja y la Ruta –y en su lugar proponer el Plan Ruta de las Estepas– se puede interpretar como la acción de mantener a raya a China. No obstante, esto adquiere un matiz por hecho de que Mongolia fue miembro fundador del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (Chimeg, 2015). Aunado a ello, EE. UU., como tercer vecino, ha ofrecido a Mongolia un amplio espacio de maniobra política regional. Por último, la neutralidad mongola ha permitido el desarrollo de importantes iniciativas multilaterales de liderazgo mongol, destacando la Iniciativa Ulán Bator de Diálogo sobre Seguridad en el Noreste Asiático, ya mencionada, y otras de alcance global, como verá en el siguiente apartado.

RELACIONES INTERNACIONALES CONTEMPORÁNEAS

A pesar de su condición de Estado-tapón y sin litoral, Mongolia ha tenido una importante presencia global en los últimos años, sobre todo debido a la eficacia de la política del tercer vecino y a un ejercicio de política exterior multilateral cada vez más notable. Más allá de participar en la gran mayoría de las instituciones del sistema de Naciones Unidas, la huella global de Mongolia se relaciona con su desarrollo económico y recursos energéticos; su apego a la “mancomunidad de las democracias”; la participación en esquemas globales de cooperación militar y con un incipiente despliegue de poder lenitivo.

Como se puede observar en la gráfica 2, el PIB de Mongolia creció 6.8% en promedio anual de 2000 a 2019, destacando el año 2011 cuando creció 17.2%, lo que demuestra una rápida recuperación de la recesión global financiera de 2008-2010. Cabe señalar que en 2016 la economía sufrió un retroceso, sobre todo por la ralentización de la economía china y la caída en los precios de las materias primas, aunado al incremento de la deuda pública acumulada en años anteriores (Dierkes, 2016).

El dinamismo económico animó al exministro de Finanzas de Mongolia, Ganhuyag Chuluun Hutagt (2011), a bautizar el fenómeno como “economía lobo”, lo que ocasionó que el país asiático fuera acreedor del sobrenombre “lobo asiático” en remembranza de los “tigres asiáticos” que habían demostrado un gran desarrollo económico a finales del siglo XX, pero con una importante dosis de “nacionalismo económico” (Campi, 2018a, p. 6). Dicho dinamismo ha dependido de abundantes recursos energéticos, en particular cobre, carbón y oro (Tuvshinjargal & Avralt-Od, 2015). Este proceso tiene implicaciones globales por la adopción de políticas económicas de libre mercado por parte del

Estado mongol, lo que contrasta con el capitalismo dirigido de otros países asiáticos, como China o Vietnam. De igual modo, ello ha despertado el interés de Ulán Bator para unirse al Foro de Cooperación Asia-Pacífico, del cual aún no es integrante.

En relación con el apego al libre mercado, ya mencionado, el sistema político mongol tendió a adoptar a la democracia como principio político fundamental. Así lo revela Alicia Campi (2018b, pp. 67-71), inmediatamente después de la desintegración de la Unión Soviética y de la Revolución democrática mongola, el país asiático fue admitido en el Banco Asiático de Desarrollo, en el Banco Mundial y en el Fondo Monetario Internacional, sumado al hecho de haber sido receptor de ayuda oficial para el desarrollo pero condicionada al fomento de instituciones políticas democráticas. En este proceso, EE. UU. ha desempeñado un papel clave, tal como la exembajadora estadounidense en Ulán Bator, Pamela J. H. Slutz, lo reveló en un cable, ahora desclasificado por WikiLeaks (2006): “Mongolia no es de importancia estratégica para Estados Unidos, al menos no en la manera convencional del contexto de defensa y de seguridad [...]. En lugar de eso, el valor de Mongolia para EE.UU. yace en su capacidad de ser una base para la democracia en una región poco amistosa”.

Gráfica 2. *Crecimiento del producto interno bruto de Mongolia, 2000-2019*



Fuente: Banco Mundial (2021).

Como consecuencia, Mongolia se ha convertido en uno de los países promotores de la democracia en Asia. En el año 2000, Ulán Bator inició su participación en la coalición intergubernamental conocida como Comunidad de Democracias, siendo junto con Corea del Sur, Filipinas e India los únicos países integrantes de esta organización internacional (Rolle, 2013, p. 7). En

2003, Mongolia fue sede de la Quinta Conferencia Internacional de las Democracias Nuevas o Restauradas, y en la Declaración de Ulán Bator se manifestó el apego ideológico a la democracia como sistema considerado “superior a otros debido a su naturaleza participativa, representativa y equitativa” (TMJIA, 2005a, p. 114). De igual modo, Mongolia presidió la Comunidad de Democracias (2011-2013), y en este contexto fue sede de la séptima conferencia ministerial del organismo, en 2013, además de que contribuyó a la creación de la Iniciativa Grupo sobre Educación para la Democracia y a la de la Iniciativa Asociación Asiática para la Democracia (Campi, 2018b, p. 81).

Las relaciones mongol-estadounidenses han derivado en la formación del Khaan Quest, que inició en 2003 como un ejercicio militar conjunto entre fuerzas militares mongolas y el Comando del Pacífico de Estados Unidos. Desde ese año, los ejercicios militares han involucrado a numerosos países y se han convertido en entrenamiento fundamental para las fuerzas de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas (U.S. Indo-Pacific Command, 2019). Vinculado a esto, en 2004 Mongolia se convirtió en socio para la cooperación de la Organización para la Seguridad y Cooperación de Europa, y en 2012 adquirió la categoría de miembro pleno (OSCE, 2012). Además, en 2005 se involucró en diálogos y procesos de cooperación con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), y en 2012 obtuvo el estatus de socio individual, renovado en 2020. Todo lo anterior ha resultado en el despliegue de fuerzas militares mongolas en algunos puntos del mundo, como la contribución a la Fuerza Kosovo, liderada por la OTAN de 2005 a 2007, el envío de 250 efectivos a la misión de Naciones Unidas en Liberia en 2006, la participación en la Fuerza Internacional de Asistencia en Seguridad-OTAN de 2009 a 2014 en Afganistán, y el envío de un batallón de 850 efectivos a la misión de Naciones Unidas en Sudán del Sur, en 2012 (NATO, 2021; United Nations, 2018).

Alicia Campi (2018b, pp. 81-82) considera que Mongolia ha ejercido cierto poder lenitivo en los últimos años, lo que explicaría la aceptación mundial de su papel como país neutral y, por ende, capaz de ser sede de numerosos eventos internacionales. Cabe recordar que el poder lenitivo se considera propiedad casi exclusiva de las potencias mundiales, de las potencias medias y de algunos Estados semiperiféricos, pero no de los Estados menores periféricos como Mongolia; además de que puede implicar la habilidad política del Estado para movilizar recursos inmateriales de poder, como estructuras ideológicas (Magaña, 2019, p. 55; Morales, 2012, p. 14).

En este sentido, eventos como el Foro sobre Mujeres Parlamentarias en 2013, el Diálogo Estratégico del Foro Económico Mundial en 2014 y la 11.^a Reunión Cumbre Asia-Europa (ASEM) en 2016, además de los foros sobre democracia ya mencionados, pueden representar incipientes esfuerzos para la consolidación de un poder lenitivo mongol de manera plena. A esto se puede sumar una naciente atracción cultural basada en elementos folclóricos mongoles, como el caso de la banda de rock hunnu The HU, cuyos vídeos alcanzaron más de 20 millones de vistas en 2018, aunado a que su sencillo “Wolf Totem” se convirtió en la primera canción mongola en posicionarse en el primer lugar del Billboard Hard Rock y su álbum debut *Gereg* alcanzó el número uno en la serie Álbumes Mundiales de Billboard a medio mes de iniciadas sus ventas (Erdenejargal, 2019). En la coyuntura marcada por la covid-19, Ulán Bator desplegó su “diplomacia de los corderos” en la forma de la donación a China de 30 mil cabezas de ganado ovino, acción que implicó un reconocimiento por parte de Beijing (CGTN, 2020).

Parte del ejercicio del incipiente poder lenitivo referido es la promoción de un probable euroasianismo mongol a partir del Plan Ruta de las Estepas. De acuerdo con Moritz Pieper (2020, p. 18), “[l]as narrativas de nuevos corredores euroasiáticos dan forma a un nuevo espacio político transnacional que, naturalmente, constriñe en los tomadores de decisiones mongoles”. Ante ello, el gobierno mongol se ha presentado como un Estado-puente que conecta los extremos de Eurasia, cuestión que en los últimos años se ha convertido en la “estrategia de vinculación vía infraestructura”, vital para la política exterior mongola (Campi, 2018a, p. 6).

Es posible relacionar con lo anterior la formación de espacios para profundizar el diálogo entre Mongolia y sus socios euroasiáticos, como la Iniciativa Ruso-Mongola, llevada a cabo en 2018, o la participación del presidente Battulga en el panel de discusión “Perspectivas estratégicas: Eurasia”, del Foro Económico Mundial de Davos, en el que declaró: “Mongolia conecta Eurasia entre dos poderosos países: China y Rusia. En los últimos 10 años Mongolia ha construido más de seis mil kilómetros de autopistas y mil kilómetros de vías férreas. Esta infraestructura contribuirá a la economía euroasiática” (Erdenejargal, 2020). A pesar de un intenso fomento de conectividad por medio de la infraestructura física, y de la cercanía con China – que incluye una extensa frontera–, la pandemia por covid-19 no afectó mucho a la población mongola, que a inicios de marzo de 2021 contabilizaba poco más de cuatro mil casos confirmados y ocho muertes de una población de alrededor

de 3 millones de personas. Esto se explica porque Mongolia es un país usualmente afectado por numerosos fenómenos naturales, como el *zud*[18], inundaciones, sequías, tormentas, terremotos e incendios forestales, por lo que ha desarrollado una preparación muy sólida ante desastres (Campi, 2020, p. 16). La efectividad de las medidas del gobierno mongol ante la pandemia le valieron reconocimiento internacional (Gil, 2020).

Pese a ser un Estado menor periférico, Mongolia ha tenido una huella global nada desdeñable, aunque limitada. La relación con EE. UU. ha resultado imprescindible en la ampliación de las relaciones internacionales del país asiático en la Posguerra Fría. En esta sección se analizaron cuatro aspectos de clara participación mongola. Respecto a la economía internacional, el país ha sido utilizado como un cierto referente debido a su gran dinamismo económico, pero también ha sido sujeto de críticas como la de su dependencia a los recursos minerales –situación similar a las de África y América Latina–. En lo concerniente a la política internacional, Mongolia representa una punta de lanza del orden mundial liberal centrado en Estados Unidos de América y Europa. Si bien es posible asumir que dicho orden liberal limita el espacio de acción política de países como China y Rusia, esto no ha implicado mayores problemas para Mongolia. En este sentido, por el lado del ejercicio de la política exterior, Ulán Bator se ha involucrado en esquemas mundiales de cooperación militar, asentados en organizaciones internacionales. Asimismo, es probable que existan tensiones entre Mongolia y Rusia debido al acercamiento de la primera a la OTAN, aunque ello queda abierto a la investigación. Por último, es visible el surgimiento de un poder lenitivo basado en la condición de Estado-puente y país neutral, conector de Asia y Europa, y promotor de la idea de la Ruta de la Seda, pero por medio de su propia Ruta de las Estepas.

CONSIDERACIONES FINALES

El estudio de Mongolia desde el campo de las Relaciones Internacionales revela la utilidad de aproximarse a países poco estudiados en idioma español, para profundizar la comprensión de procesos regionales y globales. Como se vio en el presente capítulo, la posición geográfica de Mongolia le confirió el doble estatus geopolítico de Estado-tapón y Estado sin litoral, el cual fue aprovechado por la extinta Unión Soviética para consolidar su presencia en Eurasia. En este contexto, las elites políticas mongolas iniciaron un proceso de “construcción de nación” que implicó, entre otras cosas, el aprendizaje del mantenimiento de la

integridad territorial con base en los juegos de la política de poder internacionales, además de un fuerte nacionalismo –en particular, como formación de “otredad” frente a China–. Por ello, es posible afirmar que Ulán Bator ha aprovechado sus condiciones geopolíticas –quizá susceptibles de ser calificadas como debilidades– para el desarrollo de lo que Elena Zemskova y Ekaterina Shirobokova (2019) denominan “debilidad dura”.

A la postre de la caída del muro de Berlín, Mongolia se vio enfrascada en reajustes a su política exterior, de manera que definió lineamientos claros y con base en el apego al orden mundial liberal –lo que significa apego a la democracia y al libre mercado–, a una estricta neutralidad y a la diversificación de las relaciones internacionales. Ello ha permitido que el país asiático lidie de forma alternativa y efectiva con China y Rusia, sin depender en exceso de alguna de ellas, además de poder apoyarse en otros Estados para consolidar su identidad en la Posguerra Fría.

Al 2020, Mongolia era un país respetado por su adhesión a los valores económicos y políticos liberales, pero también por sumarse a los proyectos geopolíticos tanto de China como de Rusia. A esto se le puede aunar su importante papel en el fomento de la seguridad regional y global, pues ha fungido como promotor del acercamiento a Corea del Norte y ha participado en ejercicios mundiales de cooperación militar. Además, Ulán Bator ha promovido su condición de Estado-puente como parte de un incipiente euroasianismo mongol para sumarse a los proyectos euroasiáticos de integración. Sin duda, profundizar el estudio de Mongolia contribuirá a mejorar la comprensión de las dinámicas en la Gran Eurasia.

REFERENCIAS

- ALAY, J. L. (2002). Elecciones presidenciales 2001 en la República de Mongolia. *Papeles del Este: Transiciones Poscomunistas*, (3), 1-3.
- ALLSEN, T. (1994). The rise of the Mongolian empire and Mongolian rule in north China. In H. Franke & D. Twitchett (Eds.). *The Cambridge History of China. Volume 6 Alien regimes and border states, 907-1368* (pp. 321-413). USA: Cambridge University Press.
- ASIA SOCIETY (2013, June 18). *Mongolia's 'Third Neighbor' Foreign Policy*. <http://asiasociety.org/korea/mongolias-third-neighbor-foreign-policy>
- BALLIS, W. B. (1956). The Political Evolution of a Soviet Satellite: The Mongolian People's Republic. *The Western Political Quarterly*, 9(2), 293-328.

- BANCO MUNDIAL (2021). *Mongolia*.
<https://datos.bancomundial.org/pais/mongolia?view=chart>
- BATBAYAR, T. (1998). Open Mongoli and Mongol-Russian Relations. *The Mongolian Journal of International Affairs*, (5), 38-46.
- _____. (2003). Foreign policy and domestic reform in Mongolia. *Central Asia Survey*, 22(1), 38-59.
- BAT-ORSHIKH, M. (2021, January 5). Is Mongolia Ready for a Female President? *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2021/01/is-mongolia-ready-for-a-female-president/>
- CAMPI, A. (2018a). Mongolia and the Dilemmas of Deepening Eurasian Continentalism. *The Mongolian Journal of International Affairs*, 20, 3-25.
<https://doi.org/10.5564/mjia.v20i0.1022>
- _____. (2018b). Mongolian foreign relations under 25 years of democracy. In T.-k. Chang & A. Chang (Eds.). *Routledge Handbook of Asia in World Politics* (pp. 61-104). UK: Routledge.
- _____. (2020). Mongolia and the Coronavirus Outbreak–Rethinking Strategies for Regional Integration. *The Mongolian Journal of International Affairs*, 21, 13-49. <https://doi.org/10.5564/mjia.v21i0.1432>
- CÁNOVAS, B. (2013). *Mongolia un país “BROOMS”* (Documento de Opinión, 86/2013). Instituto Español de Estudios Estratégicos.
<https://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-opinion/2013/DIEEEO86-2013.html>
- CASCONE, S. (2014, September 29). *Meet the Woman Who Saved Mongolia's Dinosaurs From Smugglers*. ArtNet News. <https://news.artnet.com/art-world/meet-the-woman-who-saved-mongolias-dinosaurs-from-smugglers-116483>
- CGTN (2020, December 11). *Mongolia's 'lamb diplomacy' works well in China*. <https://news.cgtn.com/news/2020-12-11/Mongolia-s-lamb-diplomacy-works-well-in-China-W8rnl50Fa/index.html>
- CHIMEG, B. (2015, August 18). *Asian Infrastructure Investment Bank to be established in Mongolia*. Gogo Mongolia. <https://mongolia.gogo.mn/r/147862>
- CIA [Central Intelligence Agency] (2021). *The World Factbook*. <https://www.cia.gov/the-world-factbook/>
- DASHTSEREN, B. (1997). International position of Mongolia: historical overview. *The Mongolian Journal of International Affairs*, (4), 48-53.
- DIERKES, J. (2016, December 31). *Mongolia's disappointing come down of 2016*. *East Asia Forum*. <https://www.eastasiaforum.org/2016/12/31/mongolias->

[disappointing-come-down-of-2016/](#)

- DILLON, M. (2019). *Mongolia. A political history of the land and its people*. UK: I.B. Tauris.
- ERDENEJARGAL, E. (2019, December 25). *Mongolia in 2019*. *Mongolian News Agency*. <https://www.montsame.mn/en/read/210861>
- _____. (2020, January 23). *President Kh.Battulga attends 'Strategic Outlook: Eurasia' panel discussion*. *Mongolian News Agency*. <https://www.montsame.mn/en/read/213741>
- GIBAUSKAITÉ, S. (2013). El movimiento LGBT en Mongolia: hacia una identidad pública. *Asiadémica. Revista Universitaria de Estudios sobre Asia Oriental*, (2), 149-170.
- GIL, T. (2020, 14 de julio). *Coronavirus en Mongolia: el país pegado a China con cero muertes por covid-19 y cero contagios locales*. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-53397803>
- HULAN, H. (1997, 19 de septiembre). *IMF Seminar "Asia and the IMF". International Monetary Fund*. <https://www.imf.org/external/np/apd/asia/hulan.htm>
- HUTAGT, G. C. (2011, September 17). *TEDxUlaanbaatar – Ganhuyag Chuluun Hutagt – Wolf Economy* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=p8ucXtDMycw>
- JARGALSAIKHAN, M. (2018). *Mongolia's Dilemma: A Politically Linked, Economically Isolated Small Power*. In G. Rozman & S. Radchenko (Eds.). *International Relations and Asia's Northern Tier. Sino-Russia Relations, North Korea, and Mongolia* (pp. 157-176). UK: Asan-Palgrave Macmillan.
- KELLY, P. (2016). *Classical Geopolitics. A New Analytical Model*. USA: Stanford University Press.
- KRISHNA, V. (2015). *Mongolian Foreign Policy Implications for Russia and China*. *The Mongolian Journal of International Affairs*, 19, 67-81.
- KUCERA, J. (2014, July 14). *Will Mongolia Be the Next SCO Member?* Eurasianet. <https://eurasianet.org/will-mongolia-be-the-next-sco-member>
- KWANTEN, L. y de Jara, R. (1977). Fuentes para el estudio de la historia de Mongolia. *Estudios de Asia y África*, 12(1-33), 37-66.
- LAM, R. (2019, February 18). *Oyungerel Tsedevdamba's "The Green-Eyed Lama": A Literary Window into Mongolia's Pain and Healing*. *Teahouse*. <https://teahouse.buddhistdoor.net/oyungerel-tsedevdambas-the-green-eyed-lama-a-literary-window-into-mongolias-pain-and-healing/>

- LEANDRO, R. (1972). El medio siglo de la “Nueva Mongolia”. *Revista de Política Internacional*, (119), 105-128.
- MAGAÑA, P. (2019). *El poder suave de China. Propuesta de un enfoque de análisis alternativo* [Tesis doctoral]. UNAM-Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales.
- MALASHEVSKAYA, M. N. (2018). Mongolia in Japan’s Eurasian policy (1997–2017). *Russian Japanology Review*, (1), 55-71.
- MFAM [Ministry of Foreign Affairs Mongolia] (2021a). *Монгол Улсын Гадаад бодлогын хөх ном* [*Libro Azul de la Política Exterior de Mongolia*]. <http://mfa.gov.mn/mongolian-foreign-policy/documents/>МОНГОЛ-УЛСЫН-гадаад-бодлогын-хөх-ном
- _____. (2021b). *Mongolia-China Relations*. <http://mfa.gov.mn/en/diplomatic/56803/>
- _____. (2021c). *Russian Federation*. <http://mfa.gov.mn/en/diplomatic/56801/>
- _____. (2021d). *Third Neighbors*. <http://mfa.gov.mn/en/diplomatic/56715/>
- MORALES, D. (2012). Poder suave en relaciones internacionales: Entre propagandistas, estrategas, críticos y escépticos. *Contextualizaciones Latinoamericanas*, 4(7), 1-16.
- _____. (2019). *Database WPI*. Índice de Poder Mundial. <https://www.worldpowerindex.com/data-wpi/>
- _____. (2020). The distribution of power in the periphery: an approach with the World Power Index. *Cambridge Review of International Affairs*, 1-27. <https://doi.org/10.1080/09557571.2020.1854178>
- NATO [North Atlantic Treaty Organization] (2021, March 22). *Relations with Mongolia*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_85297.htm
- DE NICOLA, B. (2006). Las mujeres mongolas en los siglos XII y XIII un análisis sobre el rol de la madre y la esposa de Chinggis Khan. *Acta Historica et Archaeologica Mediaevalia*, (27), 37-63.
- OSCE [Organization for Security and Co-operation in Europe] (2012). *Mongolia joins the OSCE*. <https://www.osce.org/cio/106302>
- PALAZUELOS, E. (2001). *El poder sin metáfora: el imperio de Genghis Khan*. México: Siglo XXI.
- PALMER, J. (2008). *The Bloody White Baron. The Extraordinary Story of the Russian Nobleman Who Became the Last Khan of Mongolia*. USA: Basic Books.
- PASAPORTE ELECTORAL (2013, 27 de junio). *Elecciones en Mongolia: Elbegdorj consigue un segundo mandato gracias al éxito económico*.

<https://pasaporteelectoral.com/2013/06/27/elecciones-en-mongolia-elbegdorj-consigue-un-segundo-mandato-gracias-al-exito-economico/>

- PIEPER, M. (2020). The new silk road heads north: implications of the China-Mongolia-Russia economic corridor for Mongolian agency within Eurasian power shifts. *Eurasian Geography and Economics*, 1-25. <https://doi.org/10.1080/15387216.2020.1836985>
- PINILLA, D. G. (2012). Mongolia. *El Estado del Mundo: Anuario Económico Geopolítico Mundial*, (28), 361-362.
- PMMUN [Permanent Mission of Mongolia to the United Nations] (2013, April 19). *Ulaanbaatar Dialogue*. <https://www.un.int/mongolia/mongolia/ulaanbaatar-dialogue#>
- POMFRET, R. (2000). Transition and Democracy in Mongolia. *Europe-Asia Studies*, 52(1), 149-160.
- RADCHENKO, S. (2005). Mongolian politics in the shadow of the Cold War: The 1964 coup attempt and the Sino-Soviet split. *Journal of Cold War Studies*, 8(1), 95-119.
- _____. (2012). Soviet Withdrawal from Mongolia, 1986-1992: A Reassessment. *The Journal of Slavic Military Studies*, 25(2), 183-203.
- _____. (2018). Mongolia Hangs in the Balance: Political Choices and Economic Realities in a State Bounded by China and Russia. In G. Rozman & S. Radchenko (Eds.). *International Relations and Asia's Northern Tier. Sino-Russia Relations, North Korea, and Mongolia* (pp. 127-146). UK: Asan-Palgrave Macmillan.
- RAMÍREZ, L. (2011). *Historia secreta de los mongoles*. Miraguano Ediciones.
- REES, L. M. (2015). *Mongolian Film Music. Tradition, Revolution and Propaganda*. UK: Routledge.
- REEVES, J. (2018). Mongolia's Place in China's Periphery Diplomacy. In G. Rozman & S. Radchenko (Eds.). *International Relations and Asia's Northern Tier. Sino-Russia Relations, North Korea, and Mongolia* (pp. 175-191). UK: Asan-Palgrave Macmillan.
- RODIONOV, V. (2020). Foreign Policy of President Kh.Battulga (2017-2020). *The Mongolian Journal of International Affairs*, 21, 91-100. <https://doi.org/10.5564/mjia.v21i0.1436>
- ROLLE, K. (2013, November). *Mongolia: country overview and foreign policy* (Briefing Paper, 5). EIAS.
- ROSSABI, M. (2005). *Modern Mongolia. From Khans to Commissars to Capitalists*. USA: University of California Press.

- SANDAG, S. & Kendall, H. H. (2000). *Poisoned Arrows: The Stalin-Choibalsan Mongolian Massacres, 1921-1941*. USA: Westview Press.
- SANDERS, A. J. (1976). Mongolia 1975: "One Crew in Battle, One Brigade in Labour" with the USSR. *Asian Survey*, 16(1), 66-71.
- SANT MARAL FOUNDATION (2019). *Politbarometer*, 18(52), 1-25. <http://www.mongolianbusinessdatabase.com/base/newsdetials?id=17585>
- SILVA, J. A. (2007). *Política y bloques de poder. Crisis en el sistema mundial*. México: Siglo XXI. [1976]
- THE ASTANA TIMES (2016, September 7). Mongolia Considers Joining Eurasian Economic Union. <https://astanatimes.com/2016/09/mongolia-considers-joining-eurasian-economic-union/>
- TIAN, G. (2018). Steppe Road Plan (Mongolia). In F. Cai & P. Nolan (Eds.). *Routledge Handbook of the Belt and Road* (pp. 554-558). UK: Routledge.
- TMJIA (1995). Documents: Concept of Mongolia's Foreign Policy. *The Mongolian Journal of International Affairs*, (2), 56-63.
- _____. (2005a). Joint Statement on Bilateral and Regional Cooperation between Mongolia and the United States of America. *The Mongolian Journal of International Affairs*, (12), 105-106.
- _____. (2005b). The Fifth International Conference of New or Restored Democracies. Ulaanbaatar, Mongolia. 10-12 September, 2003. Ulaanbaatar Declaration. *The Mongolian Journal of International Affairs*, (12), 112-120.
- TUVSHINJARGAL, D. & Avralt-Od, P. (2015). The Wolf Economy and Natural Resource Trap. *Journal of Economics, Business and Management*, 3(8), 812-819.
- UN HUMAN RIGHTS (2019, March 22). *Toilet is not a dirty word*. Medium. <https://unhumanrights.medium.com/toilet-is-not-a-dirty-word-e6152f1b2a85>
- UNITED NATIONS (2018, March 9). *Service and Sacrifice: Mongolia continues to strengthen its contribution to UN peacekeeping*. UN News. <https://news.un.org/en/story/2018/03/1004552>
- UNURZUL, M. (2020, October 6). *First consultative meeting of joint working group held*. Mongolian News Agency. <https://montsame.mn/en/read/238653>
- UPRETY, K. (2006). *The transit regime for Landlocked States. International Law and Development Perspectives*. The World Bank.
- U.S. INDO-PACIFIC COMMAND (2019, June 13). *Mongolian and U.S. Announce Their Participation in Khaan Quest 2019*. <https://www.pacom.mil/Media/News/News-Article->

[View/Article/1873962/mongolian-and-us-announce-their-participation-in-khaan-quest-2019/](#)

WEATHERFORD, J. (2006). *Genghis Khan y el inicio del mundo moderno*. España: Ediciones Crítica.

_____. (2010). *The Secret History of the Mongol Queens. How the Daughters of Genghis Khan Rescued his Empire*. USA: Crown Publishers.

WIKILEAKS (2006, September 7). Whither U.S.-Mongolia relations? 06ULAANBAATAR667_a.

https://wikileaks.org/plusd/cables/06ULAANBAATAR667_a.html

WILSON CENTER (1944, January 22). Stalin's Conversation with Choibalsan. *History and Public Policy Program Digital Archive*, (148), 166-167. [S. Radchenko (Trad.)].

<https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/209765>

_____. (1946, January 12). Excerpts from a Report by the Head of the Soviet Mission in Mongolia I. Ivanov to Moscow. *History and Public Policy Program Digital Archive*, AVPRFF: fond 0111, opis 28, papka 197, delo 3, listy, 51-58. [S. Radchenko (Trad.)].

<https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/122506>

_____. (1956, February 24). Excerpts from Tsedenbal's diary on his conversation with Soviet leader Anastas Mikoyan on Soviet Economic Cooperation and Aid to the People's Republic of Mongolia (Fragments). *History and Public Policy Program Digital Archive*. In B. Sumya (Ed.), S. Radchenko (Trad.). (1992). *Gerel Suuder: Yu. Tsedenbalyn Khuviin Temdegleles* [Light and Shadow, From Yu. Tsedenbal's diary] (pp. 91-94). Ulsyn Kheveleiin Kombinat.

<https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/110480>

_____. (1963, July 15). Resolution of the Mongolian People's Revolutionary Party Central Committee [MPPRC CC] Politburo on Joining the Warsaw Pact. *History and Public Policy Program Digital Archive*, Mongol Ardyn Khuvsгалт Намын Архив (Archive of the Mongolian People's Revolutionary Party's Central Committee), fond 4, dans 26, kh/n 306b, khuu, 40-41. [S. Radchenko (Trad.)]. <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/117698>

_____. (1964a, January 30). "Information Memorandum, 'About the Claims of the Chinese Leaders With Regard to the Mongolian People's Republic'". *History and Public Policy Program Digital Archive*. [S. Radchenko (Trad.)]. <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/113098>

- _____. (1964b, September 30). Record of Conversation between the Mongolian People's Republic Government Delegation and the Deputy Chairman of the People's Republic of China State Council, Foreign Minister Chen Yi. *History and Public Policy Program Digital Archive*, Mongolian Government Archive [Mongol Ulsyn Zasglin Gazryn Arkhiv], fond 1, tov'yog 16, kh/n 299 (1965), 92-98. [S. Radchenko (Trad.)]. <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/112517>
- WTO [World Trade Organization] (2020). *Trade Profiles 2020*. https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/trade_profiles20_e.htm
- ZEMSKOVA E. V. & Shirobokova, E. E. (2019). Mongolia's "hard weakness" strategy as a response to the "soft power" strategy of the world's leading nations. En Енисейские Политико-Правовые Чтения [Lecturas políticas y jurídicas de Yenisei] (pp. 421-428). Krasnoyarsk.
-

NOTAS

[1] Exministra de Salud, formó el Partido Revolucionario del Pueblo de Mongolia para las elecciones de 2013, en las cuales obtuvo apenas 6.5% de los votos (*Pasaporte Electoral*, 2013).

[2] *La historia secreta de los mongoles* es la obra literaria en idioma mongol más antigua que se conserva.

[3] Jefe de la línea Gelug del budismo tibetano en Mongolia, tercera figura más importante en el budismo tibetano después del Dalai Lama y el Panchen Lama, lo cual también refleja la importancia del budismo en el país. Según *The World Factbook*, para el 2020, 53% de la sociedad mongola era tibetana (CIA, 2021).

[4] Para revisar estos procesos a detalle, véase Michael Dillon (2019, pp. 43-56).

[5] Roman von Ungern-Sternberg fue un general anticomunista durante la Guerra Civil rusa, a la postre de la Revolución de octubre de 1917. Dirigió la División Asiática de Caballería –conformada por cosacos, mongoles de la etnia buryat y tártaros–. Las purgas ejercidas contra los comunistas en territorio mongol le confirieron el título de Barón Sangriento.

[6] Una línea de investigación en este sentido es la formación del pensamiento mongol en torno al comunismo, la ideología socialista y la organización política. Véase William B. Ballis (1956).

[7] Horloogiyn Choibalsan fue presidente de Mongolia de 1929 hasta 1952; durante su

mandato, se vinculó económica y políticamente a la Unión Soviética y contribuyó a las purgas estalinistas en suelo mongol que conllevaron la muerte de casi 35 mil personas. Véase Shagdariin Sandag y Harry H. Kendall (2000).

[8]. Mongolia fue el Estado sin litoral más grande del mundo en tiempos de la Guerra Fría. En la actualidad, ese lugar lo ocupa Kazajistán (Uprety, 2006).

[9]. El cisma sino-soviético –también “ruptura sino-soviética”– fue un proceso de escalada de tensiones entre la República Popular China y la Unión Soviética, que inició con el discurso crítico al estalinismo de Jrushchov en 1956 y que desembocó no solo en el rompimiento de relaciones diplomáticas bilaterales, sino en un cambio más profundo en el equilibrio global de poder. Véase José A. Silva (1976, pp. 235-242 y 259-270).

[10]. Yumjaagiyn Tsendenbal (1916-1991) fue un líder de la RPM que ocupó varios cargos oficiales, siendo el dirigente comunista que más tiempo duró en posiciones de poder político en el bloque socialista. El cisma sino-soviético afectó la imagen política de Tsendenbal al punto de removerlo de su cargo. Pero, aprovechando el histórico alejamiento de China, Tsendenbal reaccionó contra los “grupos prochinos” dentro del Partido Revolucionario Popular de Mongolia, eliminando a sus rivales políticos y consolidando su poder. Véase Radchenko (2005).

[11]. Para 1961 Mongolia ya había sido aceptada como integrante de la Organización de las Naciones Unidas, a través de la resolución 166 del Consejo de Seguridad. Las razones por las cuales se justificó la adhesión de Mongolia a este órgano, la postura de Taiwán ante ello o el porqué Estados Unidos de América se abstuvo de votar son hechos históricos abiertos a la investigación.

[12]. Geóloga y política mongola, actual líder del Partido de la Voluntad Civil, exministra de Ambiente y Desarrollo Verde y exintegrante del Gran Jural mongol.

[13]. Líder reformadora democrática, expresidenta del Subcomité de Bienestar Social del Gran Jural.

[14]. El emplazamiento de la política multipilar causó la necesidad de comprender las relaciones internacionales en las que el país asiático se desenvolvería en la Posguerra Fría. Por ello, a partir de 1994, el Instituto de Asuntos Exteriores de la Academia Mongola de Ciencias empezó a publicar la revista *The Mongolian Journal of International Affairs*, fuente invaluable para el estudio de las relaciones internacionales de Mongolia. Su versión electrónica salió en 2011.

[15]. El índice de poder mundial (IMP) es la suma de tres subíndices –índice de capacidades materiales, índice de capacidades semimateriales e índice de capacidades inmateriales– que miden el poder de los Estados-nación y lo ubican en el sistema-mundo contemporáneo. Para más información sobre el IMP, véase Daniel Morales (2020).

[16]. El Plan Ruta de las Estepas fue propuesto por el gobierno mongol en 2014 para aprovechar las ventajas geográficas favorecedoras de la conectividad euroasiática. El Plan incluye cinco proyectos: la autopista China-Rusia (997 km), una autopista eléctrica (1 100

km), la expansión de la línea trans-Mongolia de ferrocarril, gasoductos y oleoductos, así como el desarrollo del transporte de tránsito Asia-Europa (Tian, 2019, p. 554).

[17] Véase el capítulo sobre Turkmenistán en este libro.

[18] El *zud* es un desastre único en Mongolia que implica afectaciones por un invierno severo que tiende a matar a un gran número de cabezas de ganado.

PARTE IV

SUR Y SURESTE ASIÁTICO: NEPAL, LAOS, MYANMAR Y TIMOR DEL ESTE

JAQUELINE BRICEÑO MONTES

Los estudios de área y de regiones son cada vez más importantes en el ámbito de las Relaciones Internacionales. Aunque en su mayoría han sido descritas en términos geográficos, las regiones son creaciones políticas y, en menor medida, geográficas. Uno de los ejemplos más claros es la región del Sureste de Asia, cuyo origen es externo. Benedict Anderson (1998), especialista en el tema, menciona:

El concepto antiguo chino de *nan yang* se refería vagamente a una región al sureste que se llegaría por mar. Poco después, la derivación japonesa *nampo*, se extendió ampliamente en lo que los estadounidenses llamarían el sureste del Pacífico. El sureste asiático, emergió como un término político en 1943 cuando se creó el Comando del Sureste Asiático, a cargo de Lous Mountbatten [...] El origen del término era una respuesta clara a que, por primera vez en la historia, un poder asiático (el de Hirohito) controlaba efectivamente toda la región desde la Birmania británica hasta las Filipinas estadounidenses.

Después de la Segunda Guerra Mundial y el comienzo del proceso de descolonización, Estados Unidos de América (EE. UU.) tenía el propósito de fomentar los estudios de área, en especial en Asia, debido al avance del comunismo. El Sureste de Asia era una región de amplio interés debido a que no eran aliados históricos, como se podía considerar a los países de Europa Occidental. La creación de la región implica establecer redes de ayuda mutua entre el Atlántico y el Pacífico. Así, en términos diplomáticos se pueden rastrear distintos esfuerzos de cooperación en la región, comenzando por la Organización del Tratado del Sudeste Asiático (SEATO), la Asociación del Sureste de Asia (ASA) y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA), que es la única vigente a la fecha (Katroška *et al.*, 2005).

En este sentido, la región del Sureste asiático es una invención que tomó forma en el siglo XX. Las fronteras establecidas para dicha región comprenden once países: los diez miembros que conforman la ANSEA (Birmania, Brunei, Camboya, Indonesia, Filipinas, Laos, Malasia, Singapur, Tailandia y Vietnam) y Timor del Este. La arbitrariedad con la que se creó esta porción del globo es notable; sus fronteras han sido establecidas por preocupaciones geopolíticas y como resultado de procesos coloniales. La diversidad cultural es una de las características que emblematiza a la región, así como al interior de cada Estado, en donde también hay una multiplicidad de naciones, religiones y lenguas.

A partir de estos antecedentes, en un inicio los estudios del Sureste de Asia se impulsaron en EE. UU. debido al contexto de la Guerra Fría, pero con el paso de tiempo se han ido extendiendo a más latitudes, como México y Latinoamérica en específico. Sin embargo, los análisis siguen siendo limitados por cuestiones geográficas y lingüísticas. Por ello, este libro refleja un afán para establecer un acercamiento hacia áreas de estudio que merecen una atención cada vez mayor, debido a los esfuerzos de integración regional de organizaciones como la ANSEA, así como a su crecimiento comercial interno e internacional y a su ubicación geográfica que han convertido a la región en una zona de rivalidad entre las potencias mundiales actuales: China y EE. UU.

En esta cuarta y última parte de la presente obra se realizará un recorrido por tres países que conforman el Sureste asiático: Laos, Myanmar y Timor del Este, además de Nepal que, si bien de manera estricta forma parte de la región del Sur de Asia, fue sumado al Sureste por cuestiones prácticas. En los capítulos siguientes se encontrará una discusión acerca del desarrollo histórico-social de cada país, así como un análisis en materia de política exterior y participación en instituciones internacionales globales, con el propósito de conocer un poco más las dinámicas nacionales y regionales en materia de relaciones internacionales. Los casos que fueron seleccionados para integrar esta sección corresponden a algunas entidades políticas de las que se tiene menos información y discusión en Latinoamérica y el mundo anglosajón; y a ello se debe el uso del término *olvidados*.

En general, estos países comparten elementos en común: tienen un historial de colonialismo europeo, procesos complicados de democratización y de estabilidad económica, así como conflictos internos. También, en un primer nivel, buscan posicionarse en el ámbito regional a partir de sus relaciones con países vecinos y de su participación en organismos de Asia, y en materia internacional, segundo nivel, a partir de su integración en organismos

internacionales. En el ámbito de política exterior, son países que comparten principios de no intervención, neutralidad, coexistencia pacífica, cooperación y resolución de conflictos en forma serena, debido a la presencia de grandes potencias en la zona, como China y EE. UU., y a su necesidad de tener un papel más relevante en la política internacional.

Para finalizar, es importante destacar que estos cuatro países en la actualidad tienen muchos retos en temas de crecimiento económico, estabilidad política y reconstrucción social, después de etapas complicadas de conformación de sus Estados-nación. Sin embargo, el hecho de formar parte de organismos como la ANSEA les ha permitido estrechar sus lazos económicos y comerciales, utilizar su membresía en la Asociación y otros organismos mundiales, así como encaminar sus relaciones diplomáticas para posicionarse e integrarse en la comunidad internacional.

REFERENCIAS

- ANDERSON, B. (1998). *The spectre of comparisons: nationalism, Southeast Asia, and the world*. USA: Verso Books.
- KATROSKA, P. H., Raben, R. & Shulte, H. (2005). *Locating Southeast Asia: Geographies of Knowledge and Politics of Space*. Singapore: Singapore University Press.

NEPAL: UN PAÍS MONTAÑOSO, VECINO DE DOS GIGANTES

EDITH YAZMÍN MONTES INCIN
EMIR GONZÁLEZ CALDERÓN

INTRODUCCIÓN

Nepal es un país del sur de Asia ubicado entre dos potencias: India y China. Al norte, su frontera está delimitada de forma natural por la cordillera del Himalaya, aunque tres cuartas partes de sus límites los comparte con India y el Corredor de Siliguri, mejor conocido como Cuello de Gallina, un pequeño territorio indio que lo separa de Bután y Bangladesh. Su geografía es accidentada y variada, pero son las grandes montañas lo que caracteriza a esta nación. Esto forma parte del simbolismo marcado en su bandera: dos triángulos que representan al Himalaya, los puntos más elevados de la Tierra. A pesar de no contar con salida al mar, los ríos proveen de abundante agua a los valles y campos de Nepal, sitios donde florece la azalea, su flor nacional. Las aguas glaciares también permiten el desarrollo de la agricultura, la principal actividad económica del país. La superficie de Nepal es de 147 516 km², una extensión mediana a nivel global, pero minúscula en comparación con sus vecinos próximos. Su población sobrepasa los 29 millones de habitantes y su capital es Katmandú, la cual también es la localidad más habitada.

La moneda oficial del país es la rupia nepalí. Desde inicios de la década de 1990, el producto interno bruto (PIB) de Nepal ha aumentado de forma considerable, en 2020 el PIB per cápita fue de 1 155.1 dólares estadounidenses (Banco Mundial, 2021). El sector agrícola es el pilar de la economía al aportar un tercio del PIB total, ya que 74% de la población nepalí^[1] depende de este sector para su subsistencia (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2020). Las industrias de importancia son la textil, la agrícola y la minera, de las cuales provienen las principales exportaciones del país. Debido a la poca diversificación y productividad de sus sectores económicos, Nepal tiene un abundante déficit en su balanza comercial, que se ha acrecentado desde

principios del siglo XXI, gracias a su vecindad con dos de las economías en ascenso más poderosas del mundo, las cuales a su vez son sus principales socios comerciales. En cuanto a la inversión extranjera, los sectores prioritarios son el hidroeléctrico, manufacturero, servicios, turismo, construcción, agricultura, minerales y minería (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2020).

La tabla 1 muestra algunos indicadores que dan cuenta del desarrollo socioeconómico contemporáneo de Nepal. Estos rasgos, así como su devenir histórico, político, económico, social y cultural han determinado sus relaciones y procesos internos y su vinculación con otros Estados.

Tabla 1. *Principales indicadores socioeconómicos de Nepal*

Indicador	2015-2016	2018-2019
Tasa de crecimiento económico (%)	0.8	7.2
Tasa de crecimiento del sector agrícola (%)	1.3	4.7
Tasa de crecimiento de sectores no agrícolas (%)	0.6	8.4
Inflación (%)	9.5	7.5
Ingreso per cápita (USD\$)	678	993.5
Población por debajo de la línea de pobreza	21.6	17
Índice de Desarrollo Humano	0.54	0.57
Índice de empoderamiento de género	0.56	0.58
Esperanza de vida (años)	69	72
Abastecimiento de agua potable (%)	83.6	90
Tasa de admisión en educación secundaria (%)	37.7	45
Tasa de alfabetización (15-24 años) (%)	88.6	92
Generación de electricidad (MW)	851	2301
Acceso a electricidad (%)	74	87
Irrigación (%)	13.9	15.2
Acceso a internet (%)	44.4	65

Fuente: Paudel & Pahari (2019).

Como advierte John Whelpton (2012), centrarse en dicotomías o simplificaciones niega la gran variedad étnico-lingüística del país. El gobierno de Nepal reconoce 123 idiomas, cuyo patrimonio ha evolucionado a partir de tres grupos lingüísticos principales: indoario, tibetano-birmano e indígena (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2020). En términos religiosos, Whelpton también señala que ver la religión a través de una división absoluta “ignora el hecho de que el hinduismo y el budismo surgieron de un trasfondo cultural y religioso compartido y de la vitalidad de las religiones tribales y las tradiciones chamánicas que están ligeramente influenciadas por cualquiera de las dos grandes tradiciones” (2005/2012, p. 3).

El objetivo de este trabajo es presentar de manera breve la historia de Nepal y la conformación de su política exterior, a partir de lo que se ha denominado “un ñame[2] entre dos rocas” (Chaturvedy & Malone, 2012), un Estado que, en una región de tensiones, busca mantener su independencia y preservar su soberanía, a la par que intenta conservar su orden interior. Nepal nunca fue colonizado, y en el siglo XXI procura mantener vínculos equilibrados con sus grandes vecinos. Aunque en gran medida ha concentrado sus relaciones con la India, el ascenso de China le ha permitido profundizar sus vínculos con este país. En el plano multilateral, su agenda de trabajo se ha centrado en asuntos relacionados con sus propios intereses domésticos, como la paz, asuntos energéticos, desarrollo económico, derechos laborales, entre otros.

DESCRIPCIÓN HISTÓRICO-SOCIAL

De acuerdo con algunos autores[3], la historia moderna de Nepal se remonta al siglo XVIII cuando el gobernante de un pequeño principado de Gorkha, Prithvi Narayan Shah[4], emprendió la conquista de la región y anexó el valle de Katmandú, en donde estableció la capital del nuevo reino al que nombró Nepal (Whelpton, 2005/2012, p. 35). El proceso de expansión y unificación del país va de 1768 hasta el 2 de diciembre de 1815 cuando se firmó el Tratado de Sugauli con la Compañía Británica de las Indias Orientales, el cual definió sus límites territoriales actuales.

Nepal ha sido, desde hace milenios, un punto de encuentro entre China e India; en los siglos XV y XVIII formó parte del carrusel del comercio global (Frank, 2008), cuyo epicentro fue Asia. A través de este país y el Tíbet circulaban las mercancías, lo que dio origen a un canal de comercio de suma importancia que iniciaba en el océano Índico y llegaba hasta las costas

orientales de China. Productos como cuero, índigo, textiles, especias y azúcar eran enviados desde la Bengala Occidental a la ciudad de Katmandú, donde eran vendidos a comerciantes que los transportaban hacia el Tíbet y de ahí tenían como destino final toda la China imperial. A cambio, se recibían sedas, té y metales como el oro (Frank, 2008, p. 120). Los flujos mercantiles también lo eran culturales. Los antiguos reinos asentados en el valle de Katmandú interactuaron por siglos con los mercaderes de ciudades como Delhi o la actual Calcuta, lugares que formaban parte de redes de comercio que se extendían desde el sureste asiático hasta Asia central, el Magreb y el este de Europa.

Cuando los gorkhas, con Prithvi Narayan Shah a la cabeza, decidieron trasladar la capital de su reino a Katmandú, también dieron comienzo a una serie de oleadas expansionistas cuyo fin era anexar pequeños reinos en el norte de la India y al otro lado del Himalaya. Por supuesto, esto dio como resultado conflictos armados. Entre 1786 y 1792, los gorkhas libraron guerras con los gobiernos tibetanos y con la China de la dinastía Qing. En su avanzada hacia el subcontinente indio y el océano Índico trastocaron los intereses de la Compañía Británica de las Indias Orientales, la cual estaba asentada en la región de Bengala Occidental desde principios del siglo XVII. Esto desembocó finalmente en la guerra anglo-nepalesa de 1814 a 1816, donde Nepal sucumbió ante los ingleses y diversos reinos y principados del norte de la India. De esta forma, perdió los territorios conquistados, se vio obligado a establecer nuevos límites y tuvo que permitir la presencia británica en su espacio, aunque su clase gobernante siguió conservando el poder político bajo la forma de una monarquía absoluta.

A mediados del siglo XIX, la dinastía Shah perdió el control del país debido a las escisiones dentro de la familia real. Jang Bahadur Rana aprovechó estas diferencias y tras la masacre de Kot (14 de septiembre de 1846) –tal vez como resultado de una conspiración dentro de la familia real, apoyada por Jang–, fue nombrado primer ministro de Nepal. Si bien su objetivo principal pudo haber sido suplantar por completo a la dinastía Shah, los británicos se negaron a reconocer cualquier autoridad en Nepal que no fuera la derivada del rey o el primer ministro^[5], por lo que Jang ejerció un poder absoluto desde su posición, relegó al rey como figura decorativa y buscó perpetuar a su descendencia en el cargo, con lo que dio inicio a la dinastía Rana, la cual dominó durante casi un siglo (Whelpton, 2005/2012, pp. 46-48). En este lapso, los Rana establecieron buenas relaciones con los británicos a quienes les brindó apoyo militar para

reprimir revueltas en la India, en la expedición inglesa hacia el Tíbet o con miembros del Ejército nepalí durante la Primera y la Segunda Guerra Mundial.

En el mundo de la posguerra, Nepal sufrió una serie de importantes cambios. El hartazgo de la población nepalí hacia el gobierno de los Rana desde finales de la Primera Guerra Mundial^[6], sumado a procesos externos como la Independencia de la India en 1947 y la Revolución china de 1949, motivaron el derrocamiento de esa dinastía en 1950, lo que dio inicio a un intento de proceso democratizador^[7]. Tirbhuvan Bir Bikram, quien estuvo exiliado en la India durante un largo periodo dirigiendo la resistencia contra los Rana, ascendió como rey de Nepal con el apoyo de la recién independiente nación india. Tirbhuvan dio comienzo a una serie de reformas políticas que no pudo concretar a causa de su muerte. Su sucesor, el rey Mahendra, avaló la primera constitución multipartidista de Nepal; así, en abril de 1959 se llevaron a cabo los comicios generales para elegir a 109 miembros de la primera Cámara de Representantes (la cámara baja del parlamento de Nepal), cuyos resultados le dieron la victoria al Congreso Nepalí (Whelpton, 2005/2012, pp. 93-96). Sin embargo, las relaciones entre Mahendra y el gobierno fueron ríspidas, a tal grado que pocos años después de haberse decretado, suspendió la Constitución y disolvió el Parlamento, inaugurando con ello el sistema Panchayat.

El sistema Panchayat, enmarcado por la Constitución nepalí de 1962, prohibía los partidos políticos en Nepal, concentraba el poder en el rey y solo daba reconocimiento político al partido monárquico. Además, el rey podía elegir de forma directa al primer ministro. Este régimen se mantuvo hasta la década de 1990, con algunos episodios de ruptura en la década anterior cuando se llevó a cabo un referéndum para avalar su continuidad –que se ganó por mínima diferencia– y había división entre miembros del gobierno. Esto impulsó a los distintos partidos y fuerzas políticas a exigir una nueva constitución que diera reconocimiento a la oposición, lo que condujo al fin de dicho sistema (Jha, 2014, p. 117). El movimiento popular que demandaba el multipartidismo, así como mayor democracia se denominó Jana Andolan. El resultado fue la promulgación de una nueva Carta Magna. Por consiguiente, Nepal dejó de ser una monarquía absoluta para convertirse en una monarquía parlamentaria, lo cual le permitió al Partido del Congreso Nepalí ganar las elecciones legislativas y participar en la designación del primer ministro.

Las condiciones socioeconómicas de Nepal en la década de 1990 no eran las más favorables para el nuevo gobierno. El país estaba endeudado y tenía altos índices de inflación. La apertura democrática dio pie a que múltiples minorías

sociales y étnicas reivindicaran sus demandas. En las elecciones de 1994 se dio una alternancia que llevó al poder a la fuerza de izquierdas encabezada por el Partido Comunista de Nepal-Marxista Leninista Unificado (NKP-EML), el cual en un contexto de crisis económica, polarización social e inestabilidad política solo pudo gobernar hasta el siguiente año cuando el Congreso emitió una moción de censura (Campuzano *et al.*, 2006, pp. 18-19).

El 13 de febrero de 1996, la rama maoísta del Partido Comunista de Nepal, que se había escindido de dicho Partido un mes antes, le declaró la guerra a la monarquía (Oficina de Información Diplomática, 2020), dando inicio a un levantamiento conocido como la Guerra del Pueblo. La guerrilla maoísta tenía un fuerte arraigo en las zonas más marginadas del país; sus demandas fueron presentadas en un documento de 41 puntos que versaban sobre todo en tres aspectos: el fin de la discriminación étnica y racial, una reforma agraria y la instauración de un “sistema democrático del pueblo” (Zharkevich, 2019, p. 16). Con esto, daría comienzo un conflicto armado interno que se extendería por lo menos una década y pondría a Nepal en una situación todavía más aguda.

En medio de la guerra civil, un hecho que marcó la historia de la realeza nepalí ocurrió el 1 de junio de 2001 cuando el rey Dipendra Bir Bikram Shah asesinó a sus padres, el rey Birendra Bir Bikram Shah y la reina Aishwarya Rajya Lakshmi Devi Shah, y a otros parientes de la familia real. Tras lo ocurrido, intentó suicidarse y mientras estaba en coma fue nombrado rey, sin embargo, no sobrevivió y su hermano Gyanendra Bir Bikram Shah Dev recibió tal designación (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2020). En febrero de 2005, el rey Gyanendra reinstauró la monarquía absoluta con ayuda de los militares y aisló al país del resto del mundo con el pretexto de combatir el levantamiento maoísta (Naciones Unidas, 2006). Pero, para ese entonces, en Nepal ya se desarrollaba una verdadera revolución antimonárquica.

Siete partidos políticos parlamentarios, con apoyo de los rebeldes maoístas, lideraron una protesta masiva exigiendo la dimisión del rey y la restauración del Parlamento. El 22 de abril de 2006 aumentaron las protestas contra la monarquía. Durante 19 días, Nepal se paralizó económica y políticamente. El movimiento dio fin a la monarquía, restableció la participación de los partidos políticos e instauró un gobierno interno. La alianza de los siete partidos y los maoístas se comprometieron a revisar la Constitución en noviembre de ese año.

El 10 de abril de 2008 se estableció la Asamblea Constituyente y el 28 de mayo del mismo año se fundó la República Federal Democrática de Nepal, aboliendo de manera formal la monarquía de 240 años. Desde entonces, el país tiene a un

presidente como jefe de Estado y a un primer ministro como jefe de Gobierno. Empero, debido a los desacuerdos políticos sobre las provincias y la forma de gobierno, la primera Asamblea Constituyente no logró concluir su labor y finalizó en 2012. Así, en noviembre de 2013 se instauró la segunda Asamblea Constituyente (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2020).

Después de un tortuoso proceso político y de las terribles consecuencias de un sismo que azotó a Nepal en 2015, el 20 de septiembre de ese año fue promulgada la nueva constitución, la cual permanece vigente hasta nuestros días (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2020). Desde 2008 ha habido once administraciones encabezando el cargo de primer ministro, y uno de los grandes pendientes en el país ha sido la definición de un proyecto político a largo plazo, lo que muestra la inestabilidad y tensiones políticas que persisten en este Estado.

Así, el gobierno de la República Federal Democrática de Nepal es multipartidista, competitivo, federal, democrático, republicano y parlamentario basado en el pluralismo (The Constitution of Nepal, 2015). El poder se distribuye, verticalmente, en un gobierno central, 7 gobiernos provinciales, además de 744 gobiernos locales (4 metropolitanos, 13 submetropolitanos, 246 municipales y 481 rurales) (Oficina de Información Diplomática, 2020). De forma horizontal, el poder está compuesto por el ejecutivo, bajo el presidente y vicepresidente como jefe de Estado, el Consejo de Ministros y un primer ministro como jefe de Gobierno; el poder legislativo bicameral, que está conformado por la Cámara de Representantes (cámara baja), electa de forma directa, y una Asamblea Nacional (cámara alta), elegida de modo indirecto; y por los poderes relacionados con la justicia, que son ejercidos por los tribunales y otros órganos judiciales, en especial el Tribunal Supremo que actúa como tribunal de casación, además de 16 tribunales de apelación y 75 de distrito.

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA EXTERIOR NEPALÍ

Evolución de la política exterior de Nepal

De acuerdo con algunos analistas (Adhikari, 2018; Biehl, 2020; Khanal, 2019), el recorrido histórico de la política exterior nepalí puede entenderse a partir de los siguientes periodos: *a*) unificación y expansión, 1768-1814; *b*) alineación británica y aislamiento, 1816-1948; *c*) relaciones especiales con la India, 1950-1955; *d*) diversificación y no alineamiento, 1955-1990; *e*) política de la apertura, 1990-1996; *f*) guerra civil, 1996-2006; y *g*) equiproximidad y presencia global,

2006 hasta la actualidad. Desde la unificación de Nepal en el siglo XVIII, Prithvi Narayan Shah definió que la política exterior del país debía conducirse con cautela respecto a sus vecinos, evitar la injerencia de Occidente, mantener buenas relaciones con India y China^[8], no emprender campañas militares contra estas y, por ello, su preparación militar solo debía realizarse en términos defensivos (Khanal, 2019).

Durante la dinastía Rana^[9], Nepal buscó el aislamiento geoestratégico, producto de la relativa independencia que tuvo frente a la intervención y dominio de Gran Bretaña en la región (Centro de Estudios de Políticas y Desarrollo de Nepal, 2020). Sin renunciar a su autonomía, el país logró obtener la protección de Gran Bretaña, que fue vital para garantizar la consolidación del dominio británico mientras que el Imperio chino estaba en declive. En ese periodo, las relaciones exteriores se concentraron en aquel país e India; por su parte, China estaba enfocada en sus propios asuntos y veía a Nepal como un Estado colchón para contener el expansionismo británico más allá del Himalaya (Khanal, 2019).

Tras el derrocamiento de los Rana y los cambios en el escenario regional e internacional en los años cincuenta del siglo anterior, la política exterior de Nepal sufrió un cambio significativo, e inició un proceso de apertura basado en un compromiso de neutralidad y no alineación (Centro de Estudios de Políticas y Desarrollo de Nepal, 2020). El rey Tribhuvan intentó impulsar la democratización del país, sin embargo, la injerencia de India en sus asuntos exteriores fue absoluta. Apoyada en la ocupación de la República Popular China del Tíbet a finales de 1950, India proclamó su política de protección unilateral de las fronteras, en la que asumió la responsabilidad total de la protección de los lindes del Himalaya. Así, India se presentó ante Nepal como guardián y consejero (Rose & Dial, 1969), por lo que de 1951 a 1955 las directrices sobre las relaciones exteriores de este último fueron dictadas desde Nueva Delhi.

Un hecho que marcó la política exterior nepalí, hasta nuestros días, fue la firma del Acuerdo de Comercio e Intercambio entre la Región del Tíbet de China y la India, entre la República Popular China e India en 1954. En este Acuerdo fueron establecidos, de manera formal, los cinco principios de coexistencia pacífica conocidos como Panchasheel, los cuales se exponen más adelante. Por su parte, ante el cambio de gobierno, el rey Mahendra promovió una modificación en la política exterior, asentada en la no alineación, igualdad y diversificación en las relaciones exteriores (Rose & Dial, 1969).

Mahendra es considerado el arquitecto de la política exterior nepalí contemporánea. En 1960 firmó un histórico tratado de amistad y paz con China y construyó la primera carretera que uniría a ambos países (Khanal, 2019). También, participó en las conferencias del Movimiento de los No Alineados (MPNA o MNOAL), estableció relaciones diplomáticas con varias naciones y en diciembre de 1955 consiguió la membresía en la Organización de las Naciones Unidas (ONU). La estrategia de diversificar respondió a dos objetivos: por una parte, mantener un equilibrio en las relaciones con sus vecinos; por otra, minimizar los efectos de la concentración de tratos con India y obtener beneficios, en especial económicos, al ampliar sus vínculos con el exterior.

Con base en la ideología de no alineación impulsada por Nepal desde los años cincuenta, y debido a su condición geográfica –entre dos países poderosos–, en la cumbre del MNOAL de 1973 el rey Birendra propuso declarar las fronteras de Nepal como zona de paz (Centro de Estudios de Políticas y Desarrollo de Nepal, 2020). Ante los cambios políticos de finales del siglo XX, la instauración de una monarquía constitucional y una democracia multipartidista, uno de los nuevos lineamientos en la política exterior fue la agenda democrática. En este sentido, India decidió entablar relaciones de cordialidad y apoyar los esfuerzos de democratización, y aunque se mantuvieron relaciones estrechas y amistosas con China durante este proceso, la política exterior se concentró en aquel país (Khanal, 2019). De hecho, el Acuerdo de 12 puntos, alcanzado entre los siete partidos políticos y el Partido Comunista de Nepal (maoístas) que concluyó el levantamiento popular iniciado en 1990, fue firmado en Nueva Delhi.

El comportamiento del Estado nepalí en distintos momentos de su historia ha estado determinado por cuatro naciones extranjeras: China, India, Gran Bretaña y Estados Unidos de América (EE. UU.). Disputas territoriales, control de recursos, alianzas militares, contención de imperios, religión, ideología política, terrorismo o proyectos comerciales o de infraestructura son algunos de los elementos involucrados en las relaciones que Nepal ha establecido con esos países. Por su ubicación, este país del Asia meridional es considerado un *Estado tapón* desde distintas perspectivas^[10]. A pesar de esto, a Nepal se le identifica también como un Estado pequeño, al carecer de ciertos factores que le permitan incidir de manera determinante en el sistema regional o internacional.

Mapa 1. Nepal



Fuente: <https://www.nationsonline.org/oneworld/nepal.htm>

Doctrina y postura oficial

Conforme al artículo 5.º de la Constitución de Nepal, el interés nacional consiste en “salvaguardar la libertad, soberanía, integridad territorial, nacionalidad, independencia y dignidad de Nepal, así como los derechos del pueblo nepalés” (The Constitution of Nepal, 2015, pp. 8-9). Desde su unificación, y a pesar de los cambios que ha enfrentado a lo largo de la historia, el principal interés de este Estado ha sido garantizar la independencia frente a sus vecinos y en un entorno globalizado. También, busca contribuir a la paz, armonía y seguridad internacional (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2020).

Por su historia y desenvolvimiento en el escenario regional, Nepal ha consolidado una serie de principios y doctrinas que rigen su política exterior contemporánea. En la sección “4 Principios rectores, políticas y obligaciones del Estado”, artículo 50.º inciso 4, de su Constitución se estipula que este país “orientará sus relaciones internacionales hacia la mejora de la dignidad de la nación en la comunidad mundial manteniendo las relaciones internacionales sobre la base de la igualdad soberana, salvaguardando la libertad, soberanía, integridad territorial y la independencia” (The Constitution of Nepal, 2015, p. 31). Así, la política exterior nepalí está basada en los siguientes principios:

- No alineación.
- Beneficio y respeto mutuos.
- Respeto al derecho internacional y normas para la paz mundial.
- Solución pacífica de controversias.
- Cooperación internacional.
- Justicia, igualdad y rendición de cuentas.
- Amistad con todos, enemistad con ninguno.
- Democracia, derechos humanos y estado de derecho.
- Progreso y prosperidad económicos.
- Equilibrio ecológico, seguridad humana y conservación del planeta.
- Propósitos y principios establecidos en la Carta de Naciones Unidas.
- Panchasheel.

El Panchasheel o Panch Shila es la doctrina más importante que rige las relaciones exteriores de Nepal; los preceptos que engloba fueron concebidos en el marco del acuerdo entre los primeros ministros Jawaharlal Nehru, de India, y Zhou Enlai, de la República Popular China, en 1954. En ese encuentro, el promotor del Panchasheel fue Zhou Enlai, quien expuso dichos preceptos para resolver las tensiones que existían entre ambos países. De manera que con esta doctrina se buscó fomentar la cooperación económica y la seguridad (Kantha, 2018); sus cinco principios son:

1. El respeto mutuo por la integridad territorial y la soberanía.
2. No agresión mutua.
3. No intervención.
4. Igualdad y beneficio mutuo.
5. Coexistencia pacífica.

En sintonía con los postulados que fundamentan su actuar, el gobierno de Nepal establece los siguientes objetivos de política exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2020, p. 11):

- Ampliar y fortalecer las relaciones bilaterales, incluidos los países vecinos, a través de la igualdad jurídica, el beneficio y respeto mutuo.
- Promover el interés nacional mejorando la identidad nacional y representación de Nepal en foros internacionales y regionales.
- Desempeñar un papel eficaz en foros multilaterales que promuevan la paz mundial; el desarme; la protección de los derechos humanos; el

desarrollo sostenible; la mitigación del impacto del cambio climático, control de pandemias, terrorismo, cibercriminos y migración; así como los derechos de los países sin litoral.

- Colaborar para establecer un orden mundial justo, inclusivo y equitativo basado en reglas.
- Promover la cooperación, la paz y la colaboración regional.
- Contribuir a la transformación socioeconómica a través de la diplomacia económica.
- Proteger los intereses de los ciudadanos nepalíes en el extranjero.
- Promover el poder blando utilizando la diversidad natural, cultural y social del país.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, responsable de conducir la política exterior de Nepal, establece como ejes de acción: 1) las relaciones exteriores *con los vecinos inmediatos y regionales, 2) la vinculación con las grandes potencias internacionales, 3) el acercamiento con los países receptores de migración nepalesa y otros países, 4) la cooperación multilateral regional e internacional y 5) la administración pública responsable de la gestión de las relaciones exteriores.

Tabla 2. Datos sobre la política exterior de Nepal entre 2016 y 2019

Año	2016	2017	2018	2019
Relaciones diplomáticas totales con otros Estados	-	147	161	166
Encuentros bilaterales y mecanismos de consulta	-	-	27	65
Acuerdos firmados, concluidos, consentidos	-	24	38	44
Visitas de alto nivel (dentro y fuera de Nepal)	6	5	19	27

Fuente: elaboración propia con base en los datos de Biehl (2020).

Política regional

Nepal reconoce a India y a China como países prioritarios en su agenda de política exterior, no solo por su vecindad geográfica e historia común, sino por el peso que ambas naciones tienen en el mundo contemporáneo. Asimismo, identifica la necesidad de conducir sus relaciones exteriores con estos países mediante la no intervención, la igualdad jurídica y el beneficio mutuo

(Ministerio de Relaciones Exteriores, 2020, p. 27); “en la práctica, Nepal ha observado una relación amistosa y cordial con China, mientras que la relación con la India ha sido amistosa y hostil” (Dahal, 2018, p. 46).

En la actualidad, las relaciones de Nepal con India versan sobre todo en temas económicos; el país hindú es uno de los más importantes aliados para su desarrollo: es la principal fuente de turistas, el mayor socio comercial y el segundo mayor inversionista. Por su parte, con China ha intensificado el acercamiento y el establecimiento de asociaciones económicas; al igual que India. La nación gobernada por Xi Jinping es el principal socio para el desarrollo y el primer mayor emisor de inversión extranjera hacia Nepal (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2020, pp. 34-37).

Las tensiones fronterizas, la injerencia que tanto China como India buscan ejercer en los asuntos internos de Nepal, así como el papel de este último en proyectos como la Iniciativa de la Franja y la Ruta son algunos de los retos que el Estado nepalí enfrenta con ambas naciones.

Respecto a los países de Asia del Sur, Nepal ha establecido mecanismos bilaterales sobre comercio, tránsito, turismo e inversión mediante la cooperación y buena voluntad de las partes (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2020, p. 28). Estas relaciones se desarrollan en condiciones más equitativas, en contraste con las que mantiene con los vecinos con los que comparte frontera. En esta región sus principales socios son Afganistán, Bangladesh, Bután, Maldivas, Pakistán y Sri Lanka. Por su parte, en el Noreste de Asia sus socios más importantes son Japón y la República de Corea, debido a la relevancia de ambos en la dinámica asiática y global, lo que le ha llevado a promover vínculos amistosos y de cooperación por medio del turismo, comercio, intercambios académicos y asuntos energéticos. Además, el Norte de Asia es uno de los principales destinos de trabajadores nepalíes en el extranjero (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2020, pp. 43-45).

Los vínculos de Nepal con el Sureste de Asia y el Pacífico se han dado en esferas como comercio, destino de trabajo, educación y conectividad mediante la cordialidad y la cooperación, ya que “esta región alberga alrededor de medio millón de la población migrante nepalí” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2020, p. 28). En 2020 se celebró el 60 aniversario de las relaciones diplomáticas con Australia, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar y Filipinas. A su vez, Asia Central, Asia Occidental y África son otras de las regiones con las que Nepal mantiene vínculos. Uno de los grandes asuntos en la agenda de sus relaciones exteriores con la región del golfo Pérsico es la protección de los trabajadores

migrantes, en particular en países como Arabia Saudita, Qatar, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán y Baréin; mientras que con algunos países africanos, como Egipto, promueve la cooperación en asuntos de interés común, como el Movimiento de los No Alineados, la reforma al sistema de Naciones Unidas y el G-77 (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2020, pp. 48-54).

Asimismo, Nepal mantiene relaciones estrechas y de cooperación con los países de Europa y América. Los asuntos prioritarios con estas regiones son cooperación para el desarrollo, inversiones extranjeras, turismo y vínculos comerciales (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2020, p. 54); sus principales socios son la Unión Europea, Reino Unido, EE. UU. y Canadá.

En el continente americano destacan los vínculos de México con Nepal. Estos países establecieron relaciones diplomáticas el 25 de noviembre de 1975 y, desde entonces, estas han sido cordiales y amistosas. El embajador de Nepal en EE. UU. es concurrente para México y el embajador de México en India es concurrente para Nepal. En 2015, ante el terrible sismo que azotó al país asiático, México brindó asistencia tras el siniestro; ambas naciones comparten posturas en asuntos de la agenda global, como el cambio climático, la reducción de riesgo de desastres y la promoción del multilateralismo. En 2019, México desarrolló seis proyectos de inversión en Nepal que generaron 138 puestos de trabajo (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2020). Como áreas de oportunidad se identifican el comercio, la inversión, el turismo y los vínculos culturales, ya que ambos países poseen rasgos particulares y una vasta diversidad cultural y social.

Una de las prioridades de la política exterior nepalí es la cooperación para promover el bienestar de los países que conforman la región. El Acuerdo de la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC, por sus siglas en inglés), la Iniciativa de la Bahía de Bengala para la Cooperación Técnica y Económica Multisectorial (BIMSTEC, por sus siglas en inglés) y el Diálogo de Cooperación de Asia y la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) son los principales proyectos de los que Nepal forma parte.

El SAARC fue establecido en diciembre de 1985 entre Afganistán, Bangladesh, Bután, India, Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka. Su objetivo es promover el bienestar de los países del Sur de Asia, mejorar su calidad de vida, acelerar el crecimiento económico, el progreso social y el desarrollo cultural, brindar a todas las personas la oportunidad de vivir con dignidad y fortalecer la autosuficiencia colectiva. Nepal es miembro fundador y presidente actual de este mecanismo (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2020). Por su parte, la BIMSTEC se estableció en junio de 1997 con el objetivo de crear un entorno

propicio para un rápido desarrollo económico, acelerar el progreso social y promover la colaboración en asuntos de interés común; sus miembros son Bangladesh, Bután, India, Myanmar, Sri Lanka, Tailandia y Nepal quien se incorporó en febrero de 2004 (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2020). Esta Iniciativa es un esfuerzo para vincular al Sur y Sureste de Asia y ha sido útil para la cooperación intrarregional entre la SAARC y los miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés).

Política global

La organización multilateral global más importante en la política exterior contemporánea de Nepal es la ONU en la que busca contribuir en los esfuerzos para la paz y la seguridad internacionales, defendiendo la centralidad de dicho sistema en el establecimiento de un orden mundial basado en reglas, justo e inclusivo (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2020, p. 66), y participando en varios de sus organismos. En particular, son del interés de Nepal programas como los de la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los Países Menos Adelantados (PMA) y Países en Desarrollo Sin Litoral (PSDL), así como los de cambio climático, derechos humanos e igualdad de género, entre otros. De acuerdo con Naciones Unidas, en 2020 este país se posicionó como el cuarto mayor contribuyente de tropas y policías en operaciones para el mantenimiento de la paz. Entre los temas más importantes de la agenda nepalí en la ONU destacan el desarme y la seguridad internacional, el desarrollo, la reforma al propio sistema, los derechos humanos y la biodiversidad. Cabe añadir que algunos organismos prioritarios de la ONU son la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR, por sus siglas en inglés) y la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Por otra parte, Nepal se convirtió en el miembro número 147 de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en abril de 2004, la cual estableció un plazo a diciembre de 2006 para que el país cumpliera con las obligaciones y los pendientes asociados a su membresía; sin embargo, al momento los ha cumplido de manera parcial. Asimismo, Nepal ha firmado a la fecha 17 tratados comerciales bilaterales con países como EE. UU., Reino Unido, Yugoslavia, India, Rusia, Corea del Sur, Corea del Norte, Egipto, Bangladesh, Sri Lanka, Bulgaria, China, República Checa, Pakistán, Rumania, Mongolia y Polonia (International

Trade Administration, 2020). No obstante, sus relaciones económicas están sumamente concentradas con sus vecinos China e India, además, esta última es su principal socio comercial e inversionista.

CONSIDERACIONES FINALES

Nepal está situado entre dos grandes países no solo por su extensión, sino por el papel que ambos tienen en la actualidad: China e India. Desde su conformación como Estado ha buscado mantener su independencia y soberanía regional a partir de su posición como pequeño Estado en el sistema internacional. Su devenir histórico ha determinado la forma en la que este país asiático se vincula al interior de su región o en la persecución de la diversificación de sus relaciones exteriores para lograr disminuir la concentración de sus vínculos, en especial con India.

La política exterior nepalí contemporánea enfrenta grandes retos. Dos de los más importantes son la inestabilidad y la prolongada transición política, que han permanecido a lo largo de la historia de Nepal desde su unificación y que han ocasionado escasa credibilidad, eficiencia y acción en el desarrollo de sus vínculos con el exterior. Aunque la agenda de política exterior del país es muy amplia y abarca a todas las regiones del mundo y el ámbito multilateral, mantiene relaciones prioritarias con India y China; en este sentido, sus desafíos más importantes son ganar confianza en sus relaciones y conservar una distancia equilibrada con ambas naciones.

Este es un esbozo sobre Nepal, un país pequeño con una historia amplia y una rica diversidad. Es una invitación para profundizar en los temas que aquí se han descrito y que desde México vale la pena impulsar, ya que Asia es una región que ha adquirido relevancia en el siglo XXI y de la que aún falta mucho por conocer y aprender.

REFERENCIAS

- ADHIKARI, D. R. (2018). A Small State between Two Major Powers: Nepal's Foreign Policy Since 1816. *Journal of International Affairs*, 2(1), 43-74.
- BIEHL, P. (2020). *How may we explain Nepal's foreign policy behavior and strategy? The case of a weak and small state in the international system and its foreign policy behavior and strategy* (Dissertation). Malmö universitet/Kultur

- och samhälle. <https://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1483452&dswid=-3170>
- CAMPUZANO, M., López, M., Villellas, M. y Baltá, J. (2006). *Nepal* (Serie Conflictos Olvidados). Institut de Drets Humans de Catalunya. <https://www.idhc.org/arxius/recerca/1416308729-Nepal.pdf>
- CENTRO DE ESTUDIOS DE POLÍTICAS Y DESARROLLO DE NEPAL (2020). *Nepal's Foreign Policy*. <https://cutt.ly/BjIoqag>
- CHATURVEDY, R. R. & Malone, D. (2012). A Yam between Two Boulders: Nepal's Foreign Policy Caught between India and China. In S. von Einsiedel, D. Malone & S. Pradhan (Eds.). *Nepal in transition. From people's war to fragile peace* (pp. 287-312). USA: Cambridge University Press.
- CHAY, J. & Ross, T. E. (2018). *Buffer States in World Politics*. UK: Routledge.
- DAHAL, G. (2018). Foreign Relation of Nepal with China and India. *Journal of Political Science*, XVIII, 46-61. <https://www.nepjol.info/index.php/JPS/article/view/20439/16767>
- FRANK, A. G. (2008). *Re-orientar. La economía global en la era del predominio asiático*. España: Universitat de Valencia.
- GILBERT, M. J. (2017). *South Asia in World History*. USA: Oxford University Press.
- INTERNATIONAL TRADE ADMINISTRATION (2020). *Nepal - Country Commercial Guide*. <https://cutt.ly/kjIo9Lu>
- JHA, P. (2014). *Battles of the New Republic. A contemporary history of Nepal*. India: Aleph Book Company.
- KANTHA, A. K. (2018, June 6). "Panchsheel: Principles and National Interests in Foreign Policy" (Conference). *Wednesdar Seminar*, The Institute of Chinese Studies, Delhi. <https://icsin.org/uploads/2018/06/13/0e49a09761aedfa12b01275d2465c851.pdf>
- KHANAL, G. (2019). Foreign Policy of Nepal: Continuity and Changes. *Journal of APF Command and Staff College*, 2(1), 97-102.
- LA VANGUARDIA (2020, 18 de junio). Nepal oficializa su nuevo mapa, en el que incluye zonas disputadas con India. <https://www.lavanguardia.com/politica/20200618/481834191793/nepal-oficializa-su-nuevo-mapa-en-el-que-incluye-zonas-disputadas-con-india.html>
- MAPAS DEL MUNDO (s.f.). *Mapa Nepal*. <http://www.mapa-del-mundo.es/pais/nepal/>

- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (2020). *Gobierno de Nepal*. <https://mofa.gov.np>
- NACIONES UNIDAS (2006, 19 de abril). *Nepal: ONU reporta uso excesivo de violencia policiaca y advierte efectos de la huelga*. Noticias ONU. <https://news.un.org/es/story/2006/04/1077251>
- OFICINA DE INFORMACIÓN DIPLOMÁTICA (2020). *Nepal. República Federal Democrática de Nepal*. Gobierno de España-Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/NEPAL_FICHA%20PAIS.pdf
- PAUDEL, N. & Pahari, S. (2019). Prosperity of Nepal Vs Security Forces of Nepal: Virgin Field of the Study. *Journal of APF Command and Staff College*, 2(1), 14-20.
- ROUTLEDGE, P. (2010). Nineteen Days in April: Urban Protest and Democracy in Nepal. *Urban Studies*, 47(6), 1279–1299. http://contested-cities.net/wp-content/uploads/2014/03/2010_US_Routledge_Nineteen-Days-in-April.pdf
- ROSE, L. & Dial, R. (1969). Can a Ministate Find True Happiness in a World Dominated by Protagonist Powers? The Nepal Case. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 386, 89-101.
- THE ASIA FOUNDATION NEPAL (2012). *A guide to government in Nepal. Structures, Functions and Practices*. The Asia Foundation. <https://silo.tips/download/a-guide-to-government-in-nepal>
- THE CONSTITUTION OF NEPAL (2015, September 20). <https://lawcommission.gov.np/en/wp-content/uploads/2021/01/Constitution-of-Nepal.pdf>
- WHELPTON, J. (2012). *A history of Nepal*. USA: Cambridge University Press. [Original work published 2005].
- ZHARKEVICH, I. (2019). *Maoist people's war and the revolution of everyday life in Nepal*. USA: Cambridge University Press.
-

NOTAS

[1] En español el uso del gentilicio “nepalí” o “nepalés” es indistinto, sin embargo, el término más apropiado es nepalí, ya que es la expresión originaria de Nepal. Nepalés es la

expresión en inglés de nepalí. Asimismo, en sánscrito “nepalí” es más apropiado y se refiere tanto al idioma como al gentilicio.

[2] El ñame es un tipo de tubérculo que se da sobre todo en África y el sur de Asia, muy similar en apariencia al camote o la batata.

[3] La bibliografía en español sobre Nepal es limitada, pero un texto de acercamiento general sobre los conflictos más recientes es el elaborado por María Campuzano *et al.* (2006). Para profundizar en la historia de este país anterior a la época moderna, véase la obra de Whelpton (2012). Sobre los procesos políticos de Nepal después de la Segunda Guerra Mundial, se encuentra el estudio de Prashant Jha (2014). Respecto de la guerrilla maoísta de finales de la década de 1990 y principios del siglo XXI, está el libro de Ina Zharkevich (2019). Por último, para una perspectiva de Nepal más allá de los límites nacionales y desde una visión regional e histórica, se recomienda el estudio de Marc Jason Gilbert (2017).

[4] Desde la unificación de Nepal, se atribuye a Prithvi la concepción de su reino como “un ñame entre dos rocas”, quien también recomendó una postura defensiva contra China y los británicos. Si bien el objetivo final de los gorkhalis probablemente era la conquista de la cordillera hasta el oeste de Cachemira, Prithvi estaba ansioso por no provocar a las grandes potencias fuera de las colinas. Al mismo tiempo, abogó por una política de autosuficiencia económica y por el fomento de los comerciantes locales en lugar de los indios; estos rasgos prevalecen en la política exterior contemporánea de Nepal (Whelpton, 2005/2012, pp. 37-38).

[5] De forma tradicional, el primer ministro del rey era miembro de una rama colateral de la familia real o *chautaria*, un título que reflejaba la naturaleza íntima del gobierno en los Estados anteriores a la unificación. La palabra *chautaria* deriva del nombre de las plataformas de piedra que se encuentran a lo largo de las colinas donde los porteadores podían descargar con facilidad las cargas de sus espaldas o los aldeanos, reunirse para conversar. El sistema político, en su conjunto, dependía de un individuo fuerte en el centro para que todo funcionara. La incapacidad de los sucesores de Prithvi Narayan para desempeñar este papel resultó en inestabilidad hasta que primero Bhimsen Thapa y luego Jang Bahadur Rana pudieron llenar el vacío (Whelpton, 2005/2012, pp. 49-50).

[6] El descontento popular fue aumentando a lo largo de los años. A mediados de la década de 1930, la inconformidad con la familia Rana se manifestó en varios intentos de derrocamiento en su contra, así como la restauración del poder real –una especie de Restauración Meiji nepalesa–. En cada caso, sin embargo, la familia Rana respondió con severidad, prohibiendo y aplastando todo movimiento liberal, amenazando incluso de matar al rey. Sin embargo, el rey aún contaba con gran apoyo militar, hecho importantísimo durante la Segunda Guerra Mundial a la cual Nepal se sumó como aliado de los británicos y que sirvió para que el Reino Unido exigiera a los Rana no dañar al rey (Whelpton, 2005/2012, pp. 66-67).

[7] El movimiento liberalizador se cristalizó en el Partido Congreso Nepali, que contó con el firme apoyo de Tribhuvan. Dicho partido continúa siendo una de las fuerzas políticas más relevantes en la política nepali contemporánea. Se caracteriza por ser un partido de centro-centro izquierda.

[8] Así como Nepal se extiende a ambos lados de la frontera entre las culturas de la “Sinosfera” y la “Indosfera”, el reino moderno, desde su fundación, ha tenido que sobrevivir como un Estado amortiguador entre los Estados mucho más grandes de China e India. Aproximadamente, hasta mediados del siglo XIX, el poder que los emperadores Qing podían ejercer en el Himalaya era más o menos equivalente al de la Compañía Británica de las Indias Orientales y, por lo tanto, Nepal tenía margen para enfrentar a un bando contra el otro. Con la consolidación del control británico sobre toda la India y el creciente debilitamiento de China, esta postura fue sustituida, durante un siglo, por el alineamiento de Nepal con su vecino del sur. Hubo una reversión limitada a tácticas anteriores tras el establecimiento de la República Popular China en 1949 y su afirmación de autoridad sobre el Tíbet. Sin embargo, el alcance de esto fue y es limitado porque el contacto de persona a persona es mucho mayor con la India y porque Nepal sin salida al mar depende de ese país en el ámbito económico (Whelpton, 2005/2012, p. 4).

[9] Jang mantuvo una política de “puertas cerradas”, negándose a permitir la entrada de comerciantes europeos al país y rechazando una propuesta para una carretera que conectara Katmandú con la India. También trató de obstaculizar el reclutamiento de nepalíes por parte de los británicos para servir en los regimientos Gurkha del ejército indio (Whelpton, 2005/2012, p. 47).

[10] En la geopolítica clásica se denomina Estado *buffer* (Estado colchón, amortiguador o tapón) a aquellos territorios que son diseñados en el sistema internacional para evitar que dos potencias entren en contacto directo. De acuerdo con John Chay y Thomas E. Ross (2018, p. 2), un Estado o sistema *buffer* “se refiere a regiones o zonas situadas entre esferas de influencia que están en conflicto y su función principal es separar las partes y reducir la probabilidad de un encuentro físico (o militar)”.

LAOS: PAÍS PUENTE EN EL SURESTE ASIÁTICO

EDUARDO LUCIANO TADEO HERNÁNDEZ

La República Democrática Popular Lao, también conocida como Laos^[1], con su capital en Vientián, es un país que se encuentra en el corazón del sureste asiático. No tiene salida al mar^[2], pero cuenta con un recurso hídrico importante: el río Mekong. La consideración de su vecindad con países como Tailandia, Camboya, Vietnam, Myanmar y China es relevante para comprender su proceso de formación como Estado moderno y la identidad cultural de su sociedad, también influida, de manera clara, por legados coloniales europeos, en particular franceses. Así, su historia contemporánea sugiere que ha fungido como un *país puente* en los conflictos y vínculos regionales, lo cual ha trascendido en el tipo de política exterior y diplomacia que ha desplegado desde su independencia definitiva en la década de los cincuenta del siglo XX.

Mapa 1. República Democrática Popular Laos



Fuente: <https://www.nationsonline.org/oneworld/map/Laos-political-map.htm>

Para comprender cuál es el lugar que ocupa Laos en las relaciones internacionales contemporáneas, dividiré el texto en dos momentos: en la primera parte, reflexionaré sobre el contexto histórico-colonial del país y su devenir como Estado-nación; en la segunda parte ahondaré sobre la política exterior y las estrategias diplomáticas impulsadas por el gobierno lao, enfatizando la dimensión regional, así como aspectos de seguridad, multilateralismo y turismo.

LA TRANSFORMACIÓN DEL MÁNDALA Y LA FORMACIÓN DE LAOS COMO ESTADO-NACIÓN

Desde la perspectiva histórica, el territorio que Laos ocupa en la actualidad tuvo un esplendor regional notable durante el siglo XVI, con el reino de Lan Xang, aunque surgieron otros reinos de forma eventual en lo que hoy es el Estado tailandés, que fueron relegándolo en la estructura de poder regional. Sin embargo, es importante mencionar que hasta antes del siglo XIX el grupo étnico tai, proveniente de China, era preponderante en esta región. No fue sino hasta después de esta época, con el surgimiento de los proyectos nacionales, producto de la lógica de expansión y conquista de los diferentes reinos regionales, que se comenzó a distinguir a las etnias lao y thao (por ejemplo (Evans, 2002, p. 2), y se trazó el camino para la diferencia entre los sujetos nacionales de las distintas entidades políticas.

La creación de la identidad nacional lao surgió a finales del siglo XIX en el marco de la presencia colonial francesa, la cual había enviado misiones de exploración desde la década de 1860, pero que al final logró apoderarse de los territorios lao en 1893 para establecer un protectorado e incorporar a la Indochina francesa (Stuart-Fox, 1997). Durante el periodo colonial, se llevó a cabo el mapeo de Laos y su actual cartografía, con el liderazgo del vicecónsul Auguste Pavie. El proceso del establecimiento de fronteras territoriales de Laos pasó por la negociación de los franceses con otras potencias europeas, como la británica, y por la confrontación con Siam –actual Tailandia– y otros actores regionales. La presencia colonial también significó la confrontación del sistema mándala, propio de la dinámica regional precolonial, en el que podía haber soberanía compartida frente al sistema europeo y donde el Estado-nacional no aceptaba otros intermediarios (Evans, 2002, pp. 40-41).

La creciente identidad lao se reflejó en diversas revueltas durante la ocupación colonial francesa, algunas motivadas por creencias budistas, otras con el objetivo de regresar al viejo orden regional, algunas más impulsadas por el nacionalismo chino o por expresiones con efectos de carácter regional, como la Guerre du Fou entre 1918 y 1921 (Evans, 2002, pp. 53-55). En marzo de 1945, en el marco de la Segunda Guerra Mundial, el ejército japonés avanzó en el sureste asiático estableciendo control sobre una parte de la Indochina francesa; así, un mes después Laos proclama su independencia. Pero en 1946 los franceses retomaron una vez más el control del territorio manteniéndose en conflicto con fuerzas comunistas en la llamada Primera Guerra Indochina (1945-1954). No sería sino hasta octubre de 1953 cuando Francia reconocería la independencia de Laos, acto que se concretaría en los Acuerdos de Ginebra de

1954, que dieron fin a la ocupación colonial de ese país en el Sureste de Asia (Zasloff, 2021).

La independencia de Laos marcó un camino de conflicto interno que se había dibujado previo a su liberación a partir de visiones contrastantes de la propia sociedad lao en torno a quién debería gobernar el país y de qué manera. Los desencuentros entre facciones de izquierda y de derecha no se hicieron esperar y devinieron en conflictos latentes entre los bandos. A pesar de que en 1961 hubo acuerdos para formar un gobierno tripartito de izquierda, con el Pathet Lao –vinculado a Vietnam del Norte–, de derecha –relacionada con Tailandia y Estados Unidos de América– y de neutrales liderados por el príncipe Souvanna Phouma (Zasloff, 2021), dichos acuerdos no tuvieron éxito y se desencadenó un nuevo enfrentamiento entre las facciones. Además, el contexto de la Guerra Fría profundizó la tensión interna en Laos y la Guerra de Vietnam tuvo repercusiones importantes para el joven Estado.

Desde la década de los cincuenta, durante el periodo presidencial de Harry S. Truman, hubo mayor presencia de Estados Unidos de América (EE. UU.) en los esfuerzos de contención del comunismo en el Sureste asiático, pero estos no fructificaron debido a la diversidad de visiones de las agencias y actores estadounidenses y fallaron en el objetivo de unir a los actores anticomunistas. En general, el escenario regional significó un reto para Laos, que tuvo que lidiar con la existencia de regímenes comunistas importantes, la República de China y Vietnam del Norte, frente a regímenes más *ad hoc* a los intereses estadounidenses, como Tailandia y Vietnam del Sur (Rust, 2012).

En 1975, tras la derrota de EE. UU. en la guerra de Vietnam, el Gobierno Real de Lao (GRL) cayó y el Pathet Lao tomó el poder en Laos, implementado un régimen de carácter socialista en la forma de una república democrática popular que permanece en la actualidad. Este cambio en la política lao ocasionó que soldados, oficiales y población en general que no deseaban vivir bajo el régimen comunista se trasladaran hacia Tailandia (Thaweessit, 2016, p. 172). Mientras tanto, sería el Partido Popular Revolucionario el que tomara el poder en Laos. Hoy en día existen las figuras del presidente y del primer ministro, ambos vinculados al partido único, además, un politburó y un comité central que son importantes para las determinaciones políticas del régimen.

Desde la década de los setenta, el gobierno de Laos ha buscado, de manera paradójica, legitimar su presencia en el poder a partir de la continuidad histórica. Por esta razón, ha buscado reivindicar antecedentes del Estado-nación en el reino de Lan Xang y de figuras heroicas históricas. Así, ha

promovido la creación de estatuas de ancestros nacionales entre los que se incluyen líderes revolucionarios relevantes y reyes destacados de tiempos precoloniales. El énfasis en los legados de reinos lao y el legado cultural budista es utilizado por el régimen comunista para legitimarse a partir del discurso identitario (Grabowsky & Tappe, 2011). Además, este giro historiográfico es muy relevante para representar la diversidad étnica dentro del régimen (Stuart-Fox, 1997).

La actual composición religiosa, étnica y lingüística de Laos refleja el creciente crisol que integra su sociedad, la cual para el 2020 se estimaba en 7.4 millones de personas. En cuanto al ámbito religioso, y con datos del censo nacional de 2015, 64.7% de la población es budista, 1.7% cristiana, 31.4% manifiesta no tener religión y el restante 2.1% profesa otra religión (The World Factbook, 2020). En efecto, la mayoría de la comunidad étnica lao, que representa la mayor parte de la población, profesa el budismo theravāda, aunque otros grupos étnicos minoritarios practican el animismo y la veneración a los ancestros (U.S. Department of State, 2017). Ahora bien, en términos étnicos el mosaico se presenta de la siguiente manera: lao, 53.2%; khmou, 11%; hmong, 9.2%; phouthay, 3.4%; tai, 3.1%; makong, 2.5%; katong, 2.2%; lue, 2%; akha, 1.8%; y otro, 11.6%. Aquí, habría que hacer notar que aunque el gobierno de Laos reconoce oficialmente 49 grupos étnicos, se estima que el total asciende a 200. De suerte que entre los idiomas hablados se encuentran el lao –idioma oficial–, el francés y el inglés, así como varios idiomas étnicos (The World Factbook, 2020). Esto último refleja con claridad la propia trayectoria histórica y la función del país como un espacio de interacción de diversos grupos y comunidades.

Respecto a su economía contemporánea, para 2018 Laos tenía un producto interno bruto (PIB) de 17 950 millones de dólares estadounidenses (USD), lo cual refleja un incremento constante durante el siglo XX con cifras cercanas a 6% anual, convirtiéndose así en una de las economías de más rápido crecimiento en la región, dinamismo que, sin embargo, ha sido afectado por la crisis sanitaria de covid-19. En cuanto a las actividades productivas del régimen, para el mismo año la importación de bienes y servicios alcanzó 42% frente a su exportación, que fue de 33% del PIB. La industria y la agricultura, por su parte, representaron 32 y 16%, respectivamente (World Bank, 2020).

En cuanto a los socios comerciales, hay que resaltar que los actores regionales son los más importantes para los vínculos económicos de Laos. Así, sus principales socios para exportación son Tailandia (42.6%), China (28.7%),

Vietnam (10.4%) e India (4.4%), según estimaciones de 2017. Los productos más emblemáticos de este intercambio son aquellos derivados de madera, café, electricidad, estaño, cobre, oro y yuca. En términos de importación, la relación más importante la tiene con Tailandia (59.1%), China (21.5%) y Vietnam (9.8%), países de los que obtiene maquinaria y equipo, vehículos, combustibles y bienes de consumo (The World Factbook, 2020). Puede observarse que la economía del país está basada sobre todo en la exportación de productos naturales, y que este importa productos con valor agregado.

Laos es un país que ha conformado su espacio territorial, cultural, político y económico a partir del papel que ha jugado en los diferentes eventos históricos del Sureste asiático, desde el surgimiento de reinos, ocupaciones coloniales y construcción de proyectos de Estados-nación. A partir de su independencia, ha necesitado configurar también una mirada externa, generando una política exterior adecuada al tipo de país que representa.

LA POLÍTICA EXTERIOR Y LAS ESTRATEGIAS DIPLOMÁTICAS DE LAOS

Desde el establecimiento del gobierno socialista en Laos en la década de los setenta surgieron planteamientos en torno a la identidad internacional del régimen, lo cual tuvo repercusiones para definir principios de política exterior que satisficieran intereses nacionales y estrategias diplomáticas con el fin de lograr tales objetivos. En el marco de una conferencia organizada en 2017 por el David M. Kennedy Center for International Studies, el embajador de Laos en EE. UU., Mai Sayavongs^[3], señaló que pronto el gobierno reconoció que al ser un país pequeño rodeado de poderes importantes, era necesario establecer una política exterior estratégica. Por esta razón, desde entonces esta última se rige por la búsqueda de la paz, la amistad y la cooperación con todos los Estados del mundo. A la fecha, el régimen mantiene relaciones diplomáticas con 139 países y cuenta con 38 embajadas alrededor del mundo (Sayavongs, 2017).

Los principios de política exterior están consagrados de manera positiva en la Constitución de la República Democrática Popular Lao: la coexistencia pacífica; el respeto por la independencia, la soberanía y la integridad territorial de los otros; la no interferencia en los asuntos internos de otros países; así como la igualdad y el beneficio mutuo. En ese mismo sentido, Laos expresa su apoyo a la lucha de la gente en el mundo por la paz, la independencia nacional, la democracia y el progreso social (Constituteproject.org, 2003). Estos preceptos, que dan dirección al actuar internacional de Laos, así como su determinación

solidaria con los pueblos en lucha son la expresión de su historia, sus relaciones con países dentro y fuera de la región, su tipo de régimen político y la construcción de una identidad como país pequeño en el escenario internacional.

La política exterior de Laos puede entenderse desde la perspectiva que plantea que en sus relaciones internacionales los países pequeños tienden a mostrar conductas tales como “una participación menor en asuntos internacionales, utilización de instrumentos diplomáticos y de política económica exterior, en vez de instrumentos militares, énfasis en principios internacionales y la búsqueda del respaldo de los superpoderes para su protección, alianzas y recursos” (Hey, 2003, p. 5). Cada una de estas conductas es un modo en el que el país trabaja para insertarse en el sistema internacional con base en sus principios de política exterior y expresándose en sus estrategias diplomáticas. En esta medida, señalo cuatro aspectos que son relevantes para el país en sus relaciones internacionales:

1. La participación de Laos en la arquitectura de cooperación regional del Sureste asiático.
2. La relación con la República Popular China.
3. Las relaciones bilaterales: entre tensiones y cooperación.
4. La apuesta al multilateralismo para una mayor presencia global.
5. El turismo en Laos y la apertura internacional.

LAOS EN LA ARQUITECTURA DE COOPERACIÓN REGIONAL DEL SURESTE ASIÁTICO

La arquitectura de cooperación regional del Sureste asiático dio un giro notable en la década de los sesenta con la firma de Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia en una declaración que establecería la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA). Con la adopción de dicha declaración, el 8 de agosto de 1967, los firmantes dejarían atrás las fricciones para dar lugar a un trabajo colectivo por la paz, la libertad y la prosperidad (ASEAN, 2020). Laos no se unió de manera inmediata a la Asociación, pues en un principio los fundadores tenían reservas respecto a los regímenes socialistas en la región, y no fue sino hasta la década de los noventa que ingresó a ella junto con Vietnam, Camboya y Myanmar (Marston, 2016).

Desde su ingreso en 1997 a la ANSEA, Laos participó en los distintos proyectos de esta asociación, incluyendo la comunidad económica. Uno de los aspectos que ha sido primordial para el país es la reducción de la brecha económica de los Estados miembros, sobre todo desde que el proyecto de integración económica se fortaleciera desde inicios de los años 2000. El gobierno ha ido abriéndose de manera gradual a las empresas privadas y a la inversión extranjera. Como resultado, entre 2008 y 2012 tuvo un crecimiento cercano a 7% (ASEAN, 2021). A pesar de estar inmerso en la dinámica económica regional, el país tiene varios temas pendientes que son fundamentales para atraer inversiones; entre estos se encuentra mejorar la infraestructura, las habilidades de los trabajadores y las políticas que apoyen el sector de los negocios y la inversión extranjera directa (Sitthirath, 2017). Esto muestra que para el desarrollo económico, la política económica exterior de Laos es crucial, sobre todo desde un enfoque regional.

Como parte de la ANSEA, Laos ha entablado una relación importante y estratégica con la República Popular China, no solo en el plano económico, sino también en el político, lo cual es un reflejo de la manera en la que el país sobrelleva la creciente presencia china en la región, enfatizando una política exterior que, por un lado, alienta la cooperación regional con sus socios y que, por otro, pretende mantener buenas relaciones con la potencia en desarrollo.

LA RELACIÓN ESTRATÉGICA CON LA REPÚBLICA POPULAR CHINA

En la actualidad, se ha vuelto un lugar obligado pensar sobre el estado de los vínculos de China con diversos países del mundo, pues esto ayuda no solo a comprender cuál es el interés de este país en sus relaciones exteriores, sino también a reconocer cuáles son los límites y fortalezas de los países con los que coopera. En el caso de Laos, en tanto país pequeño ha tenido que implementar una estrategia que le permita continuar con sus aspiraciones de desarrollo económico a partir del estrechamiento de lazos con el gobierno chino.

En principio, el desarrollo de Laos está impulsado por su relación con la iniciativa china de la Franja y la Ruta. China es hoy el país que ha otorgado más préstamos financieros al gobierno lao e impulsado proyectos de infraestructura. En el año 2020, durante el gobierno del presidente Bounnhang Vorachit, se firmó un acuerdo con la prensa estatal china, China Southern Power Grid Company, para ceder control de su red eléctrica (Asean Today, 2021). Como parte de los proyectos chinos de impulso al desarrollo regional para fortalecer

corredores económicos, podemos localizar la construcción de la infraestructura ferroviaria entre China y Laos, que pretende conectar Kunming, ciudad capital de la provincia de Yunnan, con Vientián, la capital de Laos. En general, este elemento del corredor económico se plantea como una medida que puede verse favorecida en el marco de la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés), acuerdo liderado por el gobierno chino que incluye, entre otros actores, a los gobiernos del Sureste asiático (Ye, 2022). Así, la cooperación económica, tecnológica y los préstamos financieros chinos son muestra de la estrecha y creciente relación entre ambos países.

En efecto, otro aspecto de la relación entre China y Laos atraviesa por la cooperación educativa y cultural. Esto se ve reflejado en la apertura del Instituto Confucio en la Universidad Nacional de Laos, en Vientián. Este tipo de cooperación ha sido respaldado por el gobierno de Laos para impulsar la relación bilateral, en correspondencia con sus propios intereses de política exterior. Ejemplo de ello son las visitas realizadas al Instituto Confucio por funcionarios gubernamentales, como Thongloun Sisoulith en su calidad de primer ministro^[4] (Parameswaran, 2017). La presencia de funcionarios públicos es una forma discursiva para legitimar el respaldo al proyecto de proyección cultural de China, lo que en el fondo también es un mensaje sobre la importancia que otorga el gobierno lao a Beijing como socio estratégico.

A pesar de que, en términos generales, la relación a nivel gubernamental entre China y Laos es muy favorable, hay algunas resistencias a la influencia de Beijing por parte de activistas en la región. El argumento de ello es que los proyectos chinos, como el de la construcción de presas en el río Mekong, pueden ocasionar problemas en los niveles del agua y en la pesquería, así como corrientes de sedimentos (The World Factbook, 2021), además de afectar a los residentes de la zona, quienes ya han denunciado que por cuestiones de mantenimiento, China decidió en 2021 detener de modo temporal y sin previo aviso el flujo del río (Wong & Siow, 2021). Sin duda, esto demuestra que no solo el gobierno lao presta atención a la relación con China, sino también la sociedad civil, lo cual ofrece un escenario complejo para el futuro de los vínculos entre los dos países.

LAS RELACIONES BILATERALES: ENTRE TENSIONES Y COOPERACIÓN

El cuidado de la integridad territorial ha sido un tema importante para Laos desde su independencia. En ese sentido, desde la segunda mitad del siglo XX

han surgido algunas tensiones bilaterales, producto de la falta de demarcación territorial fronteriza. Uno de estos casos ocurrió con Vietnam, que se resolvió pronto con la adopción de un tratado de delimitación hacia 1977 y con la firma de diversos instrumentos *a posteriori*; uno de estos últimos es un tratado complementario adoptado en 2007, como parte integral del previamente acordado entre los dos gobiernos (Amer & Thao, 2009). Con Camboya, sin embargo, las confrontaciones se han mantenido durante el siglo XXI. Laos comparte cerca de 540 km de frontera con este país y el conflicto ha surgido por la falta de demarcación de los límites en la zona de Mom Bei (Parameswaran, 2018). A pesar de estas tensiones, es evidente que en años recientes ha habido esfuerzos por parte de ambos países para mitigar los problemas bilaterales.

Las relaciones entre Laos y Camboya han estado marcadas también por una disposición a la cooperación; ejemplo de ello son los ejercicios conjuntos contra los crímenes transfronterizos entre los que destacan el tráfico de drogas (Parameswaran, 2018). Así, el gobierno de Laos posibilita el mantenimiento de vínculos vecinales atendiendo a su principio de política exterior para la coexistencia pacífica. En parte, este y otros elementos son los que el país aplica en sus relaciones bilaterales y en organismos internacionales.

LA APUESTA AL MULTILATERALISMO PARA UNA MAYOR PRESENCIA GLOBAL

Como he mencionado, parte de las estrategias de política exterior de los países pequeños, es decir, con poca influencia en el sistema internacional, es el respeto al derecho internacional y la participación en organismos regionales. Laos no es la excepción. El país es integrante de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), desde donde trabaja para lograr sus prioridades a nivel multilateral. En el discurso del exministro de Laos, Thongloun Sisoulith, en el marco de la sesión número 75 de la Asamblea General de la ONU, en 2020, se identifican las siguientes preocupaciones:

- a. trabajar en el desarrollo y paz internacional;
- b. la cooperación para mitigar la pandemia de covid-19, garantizar el acceso a las vacunas y resolver los impactos de la pandemia en el corto y largo plazo;
- c. apoyo financiero y conocimiento tecnológico para los países menos desarrollados para que puedan enfrentar el cambio climático;

- d. trabajar en la Agenda 2030 de la ONU, para que los países más vulnerables puedan alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible;
- e. cooperación en la promoción de la paz y la estabilidad en la región, así como apoyo de la integración económica regional en ANSEA (United Nations, 2020).

En general, es notable que el discurso del funcionario refiere la importancia de pensar en los problemas globales considerando los diferentes impactos sobre países con diversas capacidades económicas, lo cual es un aporte desde su propia circunstancia como país pequeño.

En su proceso de inserción internacional, y dada su preocupación por el desarrollo económico, Laos también tiene presencia en otros organismos como la Organización Mundial del Comercio (OMC), a la que ingresó el 2 de febrero de 2013. Desde entonces, ha incrementado los acuerdos de cooperación comercial o de inversiones no solo con los miembros de la ANSEA, sino también con actores como EE. UU., Rusia y China, entre otros, lo que refleja que el gobierno está apostando por una diplomacia económica bilateral y multilateral.

EL TURISMO EN LAOS Y LA APERTURA INTERNACIONAL

Laos inició su apertura al turismo internacional en 1989. Esta actividad se ha convertido en uno de los aspectos más relevantes en sus relaciones, no solo porque resulta un importante sector de ingresos económicos, sino porque ofrece un esquema muy interesante de cooperación con organismos internacionales a fin de crear proyectos de desarrollo turístico sustentable (Yamauchi & Lee, 1999). Según cifras de la Organización Mundial del Turismo (UNWTO, 2022), desde la década de los noventa la actividad turística en Laos ha representado más de 3% del PIB al año; esto se reflejó de forma más reciente en el número de turistas que llegaron al país en 2019, con un aproximado de 4.58 millones de visitantes internacionales, lo que significó un crecimiento de 9% respecto a 2018 (China.org.cn, 2020). Sin embargo, por el contexto de la pandemia el turismo se ha visto afectado, al grado de que en 2020 los ingresos por esta actividad representaron 1.2% del PIB (UNWTO, 2022). Sin duda, este sector será un área prioritaria a desarrollar en un contexto poscovid-19.

CONSIDERACIONES FINALES

La República Democrática Popular Lao ha atravesado por cambios vertiginosos en las últimas décadas que la han insertado con mayor profundidad en los asuntos económicos, políticos y de seguridad en el escenario regional, pero también le han permitido formar parte de distintos organismos a nivel internacional. Es claro que el desarrollo económico es uno de los aspectos fundamentales que han preocupado al país de cara a su apertura al exterior, y su participación, tanto a nivel regional como global, está marcada por dicho interés.

En razón de que Laos es un país pequeño en términos de su capacidad de acción e influencia en el sistema internacional, ha tenido que lidiar con la reconfiguración de la estructura global, en la que China se antoja como una potencia en construcción, con creciente influencia en la región del Sureste asiático, situación que Laos ha sabido aprovechar acercándose de manera estratégica a Beijing. Esta relación bilateral será la más importante para el gobierno de Vientián en el alcance de sus objetivos nacionales y de política exterior.

Para finalizar, podemos observar que tanto los principios de política exterior como las estrategias diplomáticas que Laos ha implementado desde su vida independiente buscan garantizar su propia supervivencia en un entorno regional que no ha sido fácil. No cabe duda de que en este proceso, su membresía en la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático continuará siendo vital.

REFERENCIAS

AMER, R. & Thao, N. (2009). Regional Conflict Management: Challenges of the Border Disputes of Cambodia, Laos, and Vietnam. *Austrian Journal of South-East Asian Studies*, 2(2), 53-80.

ASEAN [Association of Southeast Asian Nations] (2020). *The Founding of ASEAN*. <https://asean.org/the-founding-of-asean/>

_____. (2021). *Lao PDR*. Invest in ASEAN. <http://investasean.asean.org/index.php/page/view/asean-member-states/view/709/newsid/792/lao-pdr.html>

ASEAN TODAY (2021). Lao leadership shuffle will see precarious development, foreign policy continues. <https://www.aseantoday.com/2021/01/lao-leadership-shuffle-will-see-precarious-development-foreign-policy-continue/>

- [China.org.cn](http://www.china.org.cn/world/Off_the_Wire/2020-01/08/content_75592357.htm) (2020, January 8). *Laos' foreign tourist arrivals up 9 pct in 2019*. http://www.china.org.cn/world/Off_the_Wire/2020-01/08/content_75592357.htm
- [Constituteproject.org](https://www.constituteproject.org/constitution/Laos_2003.pdf?lang=en) (2003). *Lao People's Democratic Republic's Constitution of 1991 with Amendments through 2003*. Comparative Constitutions Project. https://www.constituteproject.org/constitution/Laos_2003.pdf?lang=en
- DANIS, S. (2018, June 7). Mexico-Laos: A young, yet strong bilateral relation. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/english/mexico-laos-young-yet-strong-bilateral-relation>
- EVANS, G. (2002). *A Short History of Laos: The Land in Between*. Australia: Allen & Unwin.
- GRABOWSKY, V. & Tappe, O. (2011). "Important Kings of Laos": Translation and Analysis of a Lao Cartoon Pamphlet. *The Journal of Lao Studies*, 2(1), 1-44.
- HEY, J. A. K. (2003). Introducing Small State Foreign Policy. In J. A. K. Hey (Ed.). *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior* (pp. 1-12). USA: Lynne Rienner Publishers.
- MARSTON, J. A. (2016). Introducción. En J. A. Marston (ed.). *La antropología de las fronteras de Tailandia como espacios de flujo*. El Colegio de México.
- PARAMESWARAN, P. (2017). China plays up ASEAN Confucius Institute Presence with Laos Project. *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2017/10/china-plays-up-asean-confucius-institute-presence-with-laos-project/%0A>
- _____. (2018). A New Cambodia-Laos Border Deal? *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2018/09/a-new-cambodia-laos-border-deal/>
- RUST, W. J. (2012). *Before the Quagmire: American Intervention in Laos, 1954-1961*. USA: The University Press of Kentucky.
- SAYAVONGS, M. (2017). *Laos in the New Era of International Relations* [Video]. BYU Kennedy Center. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=15KqHf6Udi8>
- SITTHIRATH, V. (2017). *Looking for ASEAN in Lao PDR*. *Reporting Asean*. <https://www.reportingasean.net/looking-asean-lao-pdr/>
- STUART-FOX, M. (1997). *A History of Laos*. Cambridge University Press.
- THAWEESIT, S. (2016). Narraciones sobre la legitimidad, narraciones sobre la capacidad de actuar: las negociaciones para obtener la ciudadanía entre los laosianos internacionalmente desplazados en el noreste de Tailandia. En J. A. Marston (ed.). *La antropología de las fronteras de Tailandia como espacios de flujo*. México: El Colegio de México.

- THE WORLD FACTBOOK (2020). *Laos*. Central Intelligence Agency. <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/laos/#people-and-society>
- _____. (2021). *Transnational Issues. Disputes-international*. Central Intelligence Agency. <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/laos/#transnational-issues>
- UNITED NATIONS (2020). *Lao People's Democratic Republic – Prime Minister Addresses General Debate, 75th Session* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=-ggeEc84DJs>
- UNWTO [The World Tourism Organization] (2022). *World Tourism Organization*. www.unwto.org.
- U.S. DEPARTMENT OF STATE (2017). *2017 Report on International Religious Freedom: Laos*. <https://www.state.gov/reports/2017-report-on-international-religious-freedom/laos/>
- WONG, A. & Siow, M. (2021, January 9). Mekong dam: China cuts river flow 50 per cent, is slammed for lack of warning. *South China Morning Post*. <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3116989/mekong-dam-china-cuts-river-flow-50-cent-slammed-lack-warning>
- WORLD BANK (2020). *Country Profile: Lao PDR* [Databank]. https://databank.worldbank.org/views/reports/reportwidget.aspx?Report_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=LAO
- YAMAUCHI, S. & Lee, D. (1999). *Tourism development in the Lao People's Democratic Republic* (DESA Discussion Paper No. 9). United Nations.
- YE, C. (2022). *China-Laos Railway injects new momentum into regional development*. Qiushi. http://en.qstheory.cn/2022-01/28/c_703651.htm
- ZASLOFF, J. J. (2021). *Laos: under foreign rule*. Britannica. <https://www.britannica.com/place/Laos/Under-foreign-rule>
-

NOTAS

[1] La discusión sobre cómo llamar al país, Laos o Lao, surge porque en el idioma lao no existe la letra “s”. Así, el término “laos” parece provenir, más bien, de un diccionario de misioneros portugueses en Macao; los idiomas inglés y francés pudieron haber tomado este término desde entonces. Grant Evans (2002, p. xiii) propone el uso de laos para referirse al país y de lao para los adjetivos. Aunque esta sugerencia corresponde al idioma inglés, la

retomaré en el presente capítulo debido al aparente consenso sobre el empleo de estos términos en la reducida literatura disponible en los países de habla hispana.

[2] Laos es el único país en el sureste asiático sin acceso al mar.

[3] Cabe mencionar que el embajador Sayavongs también está acreditado de manera concurrente a México, país con el que Laos estableció relaciones el 29 de noviembre de 1976 (Danis, 2018).

[4] Desde el año 2021, Thongloun Sisoulith es presidente de Laos.

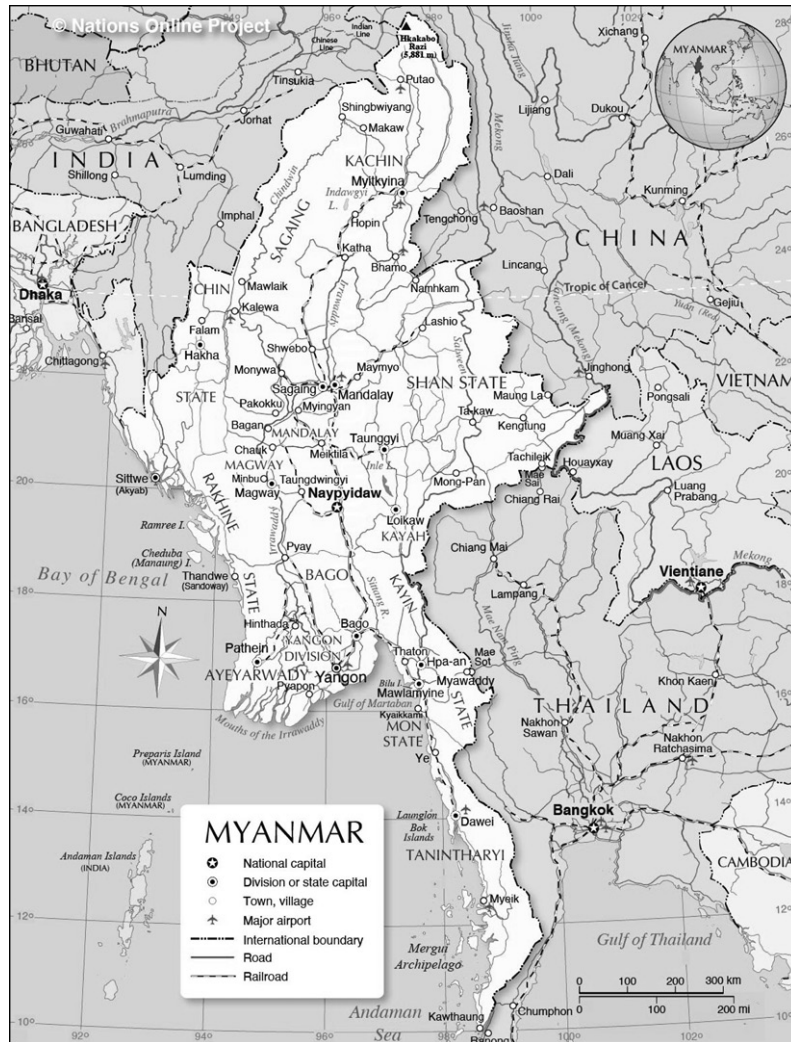
MYANMAR: POLÍTICA EXTERIOR Y DESARROLLO DIPLOMÁTICO^[1]

LUCERO J. LÓPEZ OLIVARES

INTRODUCCIÓN

Myanmar, o Birmania^[2], es un país al sureste de Asia que comparte fronteras con Tailandia, Laos, China, India y Bangladesh. El contexto sociopolítico de este país ha pasado por distintos cambios estructurales, entre los cuales el de la transición democrática desde un gobierno militar resulta el más importante en su historia contemporánea. La ubicación geográfica de Myanmar lo convierte en un actor económico importante, pues configura un puente entre el sur y el sureste de Asia, así como entre el mar de Andamán y la bahía de Bengala, además de compartir frontera con los dos gigantes del continente: India y China.

Mapa 1. Myanmar



Fuente: <https://www.nationsonline.org/oneworld/map/Myanmar-political-map.htm>

En este capítulo se presentan las principales características del Myanmar contemporáneo, a partir de un análisis desde su independencia y el desarrollo de su política exterior con la llegada al poder de la Liga Nacional por la Democracia (LND). Además, se muestra un panorama sobre las relaciones del país con actores clave regionales e internacionales como China, Estados Unidos de América (EE. UU.), India y Bangladesh, y con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA). De igual forma, se contempla el papel de la líder birmana Aung San Suu Kyi, debido a su influencia en la ejecución de la diplomacia y el desafío que su desprestigio personal representa para el país^[3] en este sentido.

Cabe destacar que el 1 de febrero de 2021 tuvo lugar un nuevo golpe de Estado perpetrado por el ejército birmano en medio de la crisis sanitaria provocada por la pandemia de coronavirus (SARS-COV-2), lo que compromete aún más el movimiento civil para consolidar la democracia en Myanmar. Tras la detención de los líderes de la LND, entre quienes se encontraba Suu Kyi, el país ha estado sumido en la incertidumbre y la violencia derivadas de las acciones para repeler las protestas opositoras a la instalación de una dictadura. Desde el 2 de febrero de ese año, la líder Suu Kyi permanece detenida y no tiene contacto con el exterior, por lo que se ignora si conoce la situación por la que atraviesa su país. Esta detención tiene raíz en diversas acusaciones entre las que se cuenta la transgresión a la Ley de Secretos Oficiales o la importación de objetos prohibidos. Las personas allegadas a la líder –quien fuera galardonada con el Nobel de la Paz en 1991– tienen prohibido hablar con los medios de comunicación, situación que es semejante para el expresidente Win Mying.

Durante la primera semana de noviembre de 2021, los militares impidieron que Suu Kyi se reuniera con Erywon Yusof, enviado por la ANSEA para mediar en el conflicto entre los militares y la oposición democrática (EFE, 2021). Desde diciembre del mismo año, la líder *de facto* ha estado sometida a una serie de acusaciones y permanece en arresto domiciliario; tanto manifestantes en Myanmar como la comunidad internacional han exigido su liberación, sin obtener resultados favorables a la fecha. En consecuencia, este clima de incertidumbre complica el papel de Myanmar en el escenario internacional.

A continuación, se explican algunas de las circunstancias que hasta el día de hoy han afectado las relaciones de Myanmar en sentido político y económico tanto internamente como con el exterior, así como los antecedentes al golpe de Estado acontecido en febrero de 2021.

CONTEXTO HISTÓRICO CONTEMPORÁNEO

Myanmar se independizó de Inglaterra el 4 de enero de 1948. Su composición étnica cuenta con más de 100 lenguas y, según la perspectiva del gobierno, 135 “razas”, entre las cuales solo ocho son reconocidas. Esta taxonomía cumple distintas funciones; en primer lugar, permite unir a los diversos grupos en una sola nación, a excepción de las llamadas “razas extranjeras” entre las que se cuentan los hoklien, tamiles y rohinyás. Otro de estos propósitos lo configura la justificación del autoritarismo, en la que la conciencia de raza mayoritaria llega a tener más peso que la casta o las diferencias religiosas. De este modo, el

gobierno postcolonial suele dar preferencia a ciertas élites étnicas minoritarias, que pueden solidificar la noción de lo *birmano* como una categoría panétnica (Cho, 2018).

El gobierno civil, que va desde 1948 hasta el golpe militar de 1962 –con un periodo militar intermedio de 1958 a 1960–, destaca en el debate contemporáneo sobre el futuro cercano de Myanmar, puesto que la influencia de los regímenes anteriores aún se ve reflejada durante este periodo. El gobierno de Myanmar se encuentra hasta el día de hoy bajo el mando de la Junta Militar, cuyos miembros representan el poder político y económico, a pesar de considerarse un gobierno democrático (Farrelly *et al.*, 2018).

Después de la Segunda Guerra Mundial, y todavía siendo una colonia del Imperio británico, Myanmar comenzaba a consolidarse como una nación. Winston Churchill aseguraba que aunque el Labour Party hubiera ganado las elecciones de posguerra, el Imperio británico no sería disuelto (Steinberg, 2006). Sin embargo, Inglaterra estaba muy afectada por la guerra y aferrarse a sus colonias frente al nacionalismo creciente parecía inadecuado. Por lo tanto, India se independizó y con ella Myanmar. Aunque en este punto no quedaba claro qué tipo de nación conformaría la Myanmar independiente, puesto que comenzaba a haber problemas con la representación de las minorías étnicas.

Durante este periodo de incertidumbre, el activismo de Aung San (padre de Aung San Suu Kyi) fue importante para consolidar a Myanmar como nación independiente. Aung San conformó las bases para el Ejército Independiente de Birmania a partir del grupo de los Treinta Camaradas, que luchó contra el control británico auspiciado por el Ejército Imperial Japonés. Por este motivo, en Inglaterra querían juzgarlo como traidor, ya que había apoyado a los japoneses antes y durante el mayor periodo de la guerra, mientras otros lo consideraban un criminal.

Aunque en 1941 Japón reconoció la independencia del país, durante la ocupación preparó un escuadrón de Myanmar del cual Aung San formaba parte. Sin embargo, posteriormente Aung San se unió a los aliados, en la primavera de 1945; sus batallones formarían el núcleo del futuro ejército birmano. Cuando los británicos se prepararon para abandonar Myanmar, él estaba allí para hacerse cargo. Tenía entonces treinta y tres años, y en sus últimos meses parecía haberse suavizado de modo considerable: ya no era el “guerrero samurái que portaba la espada y la cabeza afeitada”, sino un político encantador e ingenioso que negociaba con los ministros de gobierno en Londres. Abrazó una visión socialista del futuro, una en la que todas las

diferentes comunidades étnicas de Myanmar podían tener un lugar. Pero luego, pocos meses antes de la entrega real del poder, Aung San junto con la mayor parte de su gabinete fueron asesinados por un rival celoso (Myint-U, 2020).

La vida de Aung San se convirtió en la historia fundacional del país; de un hombre que se dedicó de forma inquebrantable a la lucha de Myanmar por la independencia y que fue capaz, casi por sí solo –según la leyenda–, de derribar el poder del Imperio británico^[4]. Mediante la firma del Acuerdo de Aung San-Atlee, el 27 de enero de 1947, se pedía la independencia en el plazo de un año. Gracias al liderazgo de Aung San, luego de la segunda Conferencia de Panglong –la primera fue en 1946–, y al acuerdo del 12 de febrero de 1947 que reunió a grupos minoritarios y birmanos, Aung San pudo convencer a los británicos de que las áreas minoritarias no debían separarse de Myanmar. Esta propuesta hizo que los líderes karen se sintieran traicionados, pues algunos británicos les habían prometido un Estado independiente debido a su apoyo durante la guerra. Los karen únicamente tuvieron presencia como observadores en la Conferencia (Steinberg, 2010). Así comienza la serie de conflictos que hasta la fecha enfrentan los grupos minoritarios en Myanmar, ya sea en la búsqueda de independencia o de justa representación de sus intereses.

EL PERIODO DE LA POSINDEPENDENCIA DE MYANMAR

El movimiento nacionalista en Myanmar había crecido incluso durante la época colonial. En la década de 1940 otras colonias de Inglaterra comenzaron a gestar su independencia, aunado a los estragos de la Segunda Guerra Mundial, y el 4 de enero de 1948 el país se volvió independiente. Aung San se convirtió en el ícono del periodo civil, pues abogaba por un socialismo que compartiera los recursos del Estado con las minorías, sin embargo, fue asesinado en 1947 (Steinberg, 2010).

Tras la independencia de Myanmar del Reino Unido y algunos años de democracia parlamentaria, hubo un golpe militar en 1962 que dio lugar a una dictadura de medio siglo. Aung San Suu Kyi inicia su activismo a favor de la democracia y los derechos humanos; en los años ochenta sufre un arresto domiciliario de quince años –de los 21 que abarca el periodo de 1989 a 2010–. Asimismo, en 1991 obtiene el Premio Nobel de la Paz por su lucha no violenta (Meschoulam, 2021).

Durante el proceso de independencia, los nacionalistas birmanos, en particular los líderes militares, vieron las demandas de autonomía política

como un intento por desintegrar la Unión (Kipgen, 2020). En noviembre del 2020 hubo elecciones en Myanmar. El partido de Suu Kyi, la Liga Nacional por la Democracia, venció de forma abrumadora. Sin embargo, la cúpula militar desconoció los resultados y afirmó que se había cometido un fraude de millones de votos. Las negociaciones con el poder civil se rompieron y finalmente, unos días antes de que el nuevo parlamento fuera instaurado, el Ejército decretó un estado de emergencia de un año completo, aprehendió a Suu Kyi –en ese momento consejera estatal–, al presidente Win Myint y a varios funcionarios y líderes de la LND. Suu Kyi, además, fue acusada de violar leyes electorales y restricciones de la pandemia, así como de “importar ilegalmente al menos 10 walkie-talkies” (Meschoulam, 2021).

La lucha por la democracia en Myanmar continúa a la fecha. Como se verá a continuación, mediante las diversas estrategias para impulsar el desarrollo socioeconómico del país, sus relaciones con otras naciones han resultado fundamentales a lo largo de su historia.

CONTEXTO ECONÓMICO DE MYANMAR EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

En la década de 2008 a 2018, en Myanmar se implementó un cúmulo de medidas económicas con el fin de impulsar y posicionar al país en la vía de la transición democrática e integrarlo en la dinámica comercial regional y global. Entre los eventos políticos clave que detonaron el buen desempeño de la economía destacan el término del arresto domiciliario de la líder del movimiento conciliador y democrático, Aung San Suu Kyi; el relajamiento de las medidas en contra de la libertad de expresión, de asamblea y de imprenta de los opositores prodemocracia; las elecciones generales de 2015, que estuvieron bajo el escrutinio y la atención mundial; el relativo cese de la violencia en contra de las minorías étnicas –al menos hasta finales de 2016–; el relajamiento de las restricciones para acceder a internet y a las redes sociodigitales; así como mayor libertad en la actuación de la sociedad civil organizada.

El influjo del ánimo favorable, derivado de la liberación de Suu Kyi y de los comicios, contribuyó a mejorar las perspectivas de desempeño y desarrollo económico vinculadas con el nivel y la esperanza de vida de algunos sectores de la población, la reducción de la pobreza, la adopción de políticas para modernizar el sistema financiero y el fortalecimiento de la presencia de Myanmar en los mercados regionales. Aunque esta serie de reformas aceleró el proceso de consolidación económica, todavía falta mucho para que sus

beneficios alcancen a todos sus habitantes. Si bien es cierto que la clase media se ha fortalecido, las desigualdades entre la población urbana y rural siguen siendo profundas; 24.8% de la población total del país (54 millones de personas) padece pobreza alimentaria y no cuenta con acceso a servicios de salud (WFP, 2020), cifra que aumenta en un contexto de pandemia e incertidumbre política.

La región de Rangún presenta el ingreso per cápita más elevado (1 680 millones de kyats), mientras que los estados de Chin (409), Shan (588), Kachin (596), Rakhine (617) y Kayin (629) cuentan con el ingreso per cápita más bajo (IMF, 2018). No obstante, como sucede en otras economías, la desigualdad y la pobreza también son notorias al interior de las urbes debido al acceso inequitativo a la educación y a las oportunidades de empleo.

De acuerdo con estimaciones del Ministerio de Planeación y Finanzas de Myanmar (MOPF) y del Banco Mundial (BM), la pobreza se redujo 33% de 2004 a 2015 como resultado del dinamismo y crecimiento de los sectores manufacturero y de servicios, principalmente, lo que ocasionó un aumento del gasto en los hogares (IMF, 2018). Por otro lado, la estabilidad social y política ha sufrido reveses ante los recientes sucesos del nuevo golpe de Estado, que, en definitiva, afectarán los avances en materia de desarrollo socioeconómico.

Aunque en 2003 Myanmar ya había pasado por una crisis bancaria, la actual falta de liquidez, originada por el golpe de Estado, ha provocado una escasez de efectivo tanto en los cajeros automáticos como en los bancos, pues el Banco Central birmano, ahora dirigido por un miembro de la Junta, no ha devuelto a los bancos privados parte de las reservas (Guillaume, 2021). De este modo, la actual crisis política puede desequilibrar los mercados dentro y fuera de Myanmar, así como afectar la zona de la ANSEA. Si el colapso económico persiste, los niveles de pobreza y hambruna podrían empeorar en esta nación.

CARACTERÍSTICAS SOCIALES CONTEMPORÁNEAS Y CONDICIÓN RELIGIOSA

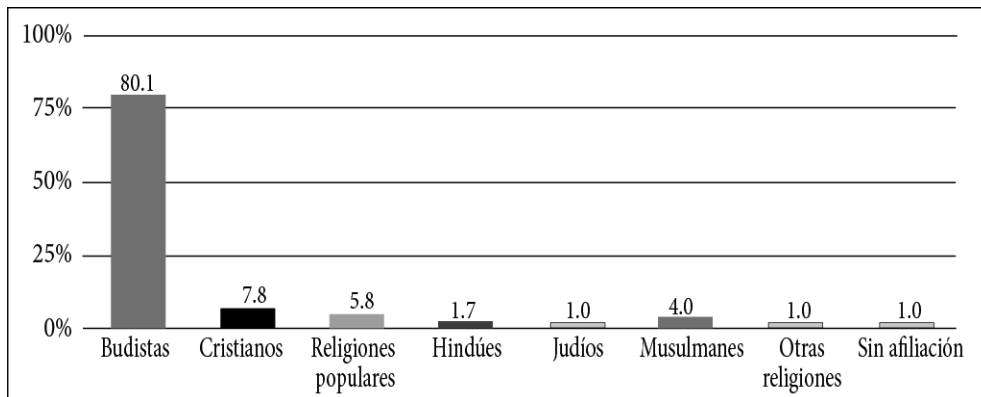
Según Christina Fink (2018), el gobierno de Myanmar sostiene que hay 135 grupos que conforman la lista de razas nacionales, y la etnia bamar –o de los birmanos– es la más numerosa. La Ley de Ciudadanía de 1982 fue elaborada sobre nociones que proliferaron durante la época colonial, relacionadas con el número y los tipos de razas indígenas que habitaban el territorio antes de la llegada de los británicos. Aún en la actualidad, la ciudadanía está fuertemente condicionada a la etnia y a la religión a las que un individuo pertenece.

Los budistas nacionalistas consideran que un verdadero ciudadano de Myanmar debe, ante todo, profesar la religión budista, aunque no pertenezca a la etnia bamar y, a su vez, estos consideran que es igual de importante ser budista para ser un verdadero bamar. Por lo tanto, los ciudadanos con más oportunidades de desarrollo humano son los bamar budistas (Fink, 2018), debido a que cuentan con esta doble identidad. Los budistas de otras etnias, aunque son budistas y ciudadanos, han sufrido discriminación.

En Myanmar, la movilidad social depende también de la religión. El cristianismo y el islam, religiones minoritarias con más representantes, son consideradas religiones extranjeras. Los rohinyás, por ejemplo, que se encuentran en el estado de Rakhine, cerca de la frontera con Bangladesh, son vistos como apátridas (Steinberg, 2010). La etnia rohinyá no aparece en el listado de las razas nacionales, además, la mayoría de ellos profesa el islam, dos factores que han orillado a que sean uno de los grupos más vulnerables ante la mirada crítica de la comunidad internacional, en especial de Occidente.

La hostilidad contra los rohinyás se intensificó a finales de la década de 1970, cuando el Ejército de Myanmar comenzó persecuciones y arrestos que tuvieron como consecuencia la salida de cerca de 200 mil personas del país. Uno de estos planes, por ejemplo, fue la operación conocida como “Rey Dragón” o “Naga Min”, que en 1978 buscaba registrar a los ciudadanos en el norte de Arakan y expulsar a los “extranjeros”. Esta situación ocasionó que la etnia rohinyá se desplazara a Bangladesh (Smith, 1991). Más tarde, el gobierno central otorgó identificaciones con residencia temporal a los afectados que se habían quedado en Myanmar y a los repatriados provenientes de Bangladesh. Sin embargo, la violencia que provocó esos desplazamientos forzados, de nuevo tuvo lugar entre 1989 y 1991, después, a partir de 2003 durante varios años y continúa hasta 2022. Además, a pesar de que la Junta Militar ha ejecutado campañas contra otras minorías religiosas, los hostigamientos han sido significativamente más severos en contra de los musulmanes, debido a que muchos nacionalistas creen que los rohinyás musulmanes podrían convertirse en el grupo mayoritario en Rakhine, exigir mayor autonomía e islamizar poco a poco el país en detrimento de lo que la Junta considera como “budismo nativo”.

Gráfica 1. Afiliación y demografía religiosa en Myanmar



Fuente: Pew Research Center (2022).

Para debilitar la presencia musulmana en Myanmar, el gobierno prohibió la libertad de tránsito de los rohinyás en el interior del país. Además, se endurecieron los permisos para restaurar o construir mezquitas e incluso se establecieron zonas “libres de islam y de musulmanes”. Asimismo, se les ha impedido el acceso a los servicios básicos como la atención en hospitales, seguridad pública, así como a la representación en los juzgados, partidos políticos y/o convocatorias de empleo. Esta persecución también ha afectado a los cristianos a quienes se les ha vedado la adquisición de terrenos para la construcción de iglesias e impedido las aglomeraciones para el culto al interior de recintos privados (Fink, 2018).

El discurso de los ultranacionalistas budistas sobre la limpieza étnica ha desatado episodios de violencia comunal que han derivado en violaciones a los derechos humanos y crímenes de lesa humanidad (ICJ, 2019). Estas tensiones al interior de Myanmar, entre los ideales de una sociedad que está a favor de la democracia y que se sabe diversa y el régimen militarista-religioso “protector” de la identidad y las tradiciones nacionales, han desembocado en un nuevo golpe de Estado en febrero de 2021, lo que pone de manifiesto la desconfianza y la violencia del segundo grupo que impide delegar el poder en manos ciudadanas.

A finales de 2016 y poco después, entre agosto de 2017 y marzo de 2018, los rohinyás fueron perseguidos y sus aldeas destruidas, lo que provocó una crisis humanitaria sin precedentes que obligó la movilización forzada de cerca de 725 mil integrantes de esta etnia para huir a Bangladesh (Ferrer, 2018). Hay otros grupos étnicos importantes, como los naga, wa, palaung, kachin, shan, mon, etc., pero las divisiones que los definen están sujetas a disputa. La adscripción

religiosa mayoritaria en Myanmar corresponde al budismo, sobre todo de la tradición theravāda; estas enseñanzas influyen de tal forma en la vida del birmano promedio que a dicha adscripción se le consideraría una “segunda naturaleza” (Bischoff, 1995).

Varias teorías han demostrado, de manera convincente, que el budismo theravāda también es la fuente de gran parte del marco conceptual –pero no todo– del pensamiento que la mayoría de los budistas en Myanmar tiene sobre la política. El aparato conceptual básico de una cosmovisión budista general ha sido la principal influencia en el pensamiento y el discurso nacional en esta materia durante casi todo el siglo XX; se trata de una concepción moral del universo que proporciona una comprensión de lo político como una esfera de acción moral gobernada por reglas particulares de causa y efecto (Walton, 2017). Así, los budistas birmanos varían en su interpretación de conceptos particulares y el grado en que ven las enseñanzas budistas como relevantes para este ámbito. En este marco, las concepciones que produce el budismo siguen siendo importantes para la práctica política contemporánea en el país.

El budismo theravāda tiene más de dos mil años de práctica en Myanmar. Durante las últimas décadas, los templos y la misma práctica de esta religión han sido administradas por el Ministerio de Asuntos Religiosos (MORA, por sus siglas en inglés), el cual surgió antes de la independencia. En 2016, el MORA se fusionó con el Ministerio de Cultura para formar el Ministerio de Asuntos Religiosos y Cultura, a causa de la reducción por parte del gobierno de las instancias que patrocinaban los templos.

La tradición theravāda del budismo consiste, básicamente, en las enseñanzas antiguas del Canon Pali, caracterizadas por seguir el camino del *arhat*, el cual consiste en el ideal espiritual logrado de manera individual, el razonamiento antes que la fe ciega. A diferencia del budismo mahayana, el theravāda trata de seguir lo más cerca posible las enseñanzas de Siddharta Gautama, el Buda histórico. Entre 1044 y 1077, el regente Anawrahta, a quien se le considera el fundador de Myanmar, logró unificar el reino bajo la tradición theravāda, la cual continúa hasta nuestros días (Simpson *et al.*, 2018). Gracias a esta tradición, Myanmar cuenta con algunos de los principales monasterios budistas en el mundo.

Según el Informe de Libertad Religiosa de 2021, el comandante Min Aung Hlaing ha tenido un papel importante en los ataques militares a las minorías étnicas y religiosas, razón por la cual ha sido condenado a nivel internacional, pues se advierte que las condiciones políticas de extremismo y violencia

podrían suscitar una peor situación para los grupos religiosos minoritarios en el futuro cercano (ACN International, 2022).

Por su parte, las condiciones sociales en Myanmar han cambiado desde el golpe de Estado de 2021. En materia de salud pública, según datos de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de 2021 (OCHA, 2021), médicos y enfermeras fueron arrestados y otros trabajadores de la salud resultaron heridos mientras brindaban atención a los manifestantes políticos, además, se destruyeron ambulancias y se allanaron instalaciones. En la actualidad, a varios meses del golpe, la emergencia en el país se ha convertido en una crisis prolongada; la violencia hacia los trabajadores de la salud continúa como parte de la ofensiva militar contra los movimientos antigolpistas. Asimismo, el acceso de los civiles a la atención médica se ve cada vez más comprometido al grado de tener que otorgarla en la clandestinidad.

Respecto a la economía de Myanmar, tras la caída de los ingresos y el empleo, los indicadores del Banco Mundial sugieren que la demanda interna sigue siendo muy débil. Al mismo tiempo, las restricciones por el lado de la oferta persisten, y algunas empeoraron en los últimos meses del 2021. El acceso a la liquidez, al crédito y a la moneda extranjera en kyats sigue estando limitado de manera seria (World Bank, 2021). Una fuerte depreciación del tipo de cambio en septiembre de 2021 ha elevado los precios de importación en toda la economía, incluidos el combustible y otros insumos necesarios para la producción, aumentando los costos del transporte.

Además, los cortes de electricidad son una preocupación creciente y las interrupciones de internet continúan reduciendo la confiabilidad de la conectividad y la capacidad de la población para acceder a la información. A pesar de estas limitaciones, ha habido algunos signos recientes de estabilización económica. Por ejemplo, la movilidad se recuperó a los niveles previos al golpe, después de haber caído 70% respecto a los niveles anteriores a la covid-19, en julio de 2021; aunque permanece en alrededor de 30% debajo de estos últimos niveles para los sitios de venta minorista, recreación y transporte (World Bank, 2021).

Por otra parte, ha habido un ligero aumento en los compromisos de inversión extranjera directa (IED), al igual que en el número de registros de empresas. Sin embargo, la actividad económica general sigue estando restringida por debilidades sustanciales tanto en la oferta como en la demanda. Las empresas continúan reportando fuertes reducciones en las ventas y ganancias, escasez de flujo de efectivo e interrupciones en el suministro de insumos, así como en el

acceso a los servicios bancarios y de internet. Tras una depreciación relativamente lenta y constante en los meses posteriores al golpe de febrero de 2021, el tipo de cambio del kyat se devaluó de forma brusca en septiembre y luego se estabilizó. Sin embargo, a mediados de enero del mismo año, la tasa de referencia se mantuvo 5% más baja frente al dólar estadounidense (USD) en comparación con la de fines de agosto y 25% más baja que la del año anterior (enero de 2020). La divergencia entre la tasa de referencia oficial y las tasas disponibles en el mercado se ha incrementado, reflejando presiones persistentes sobre el tipo de cambio; tanto los dólares estadounidenses como los kyats físicos siguen siendo escasos, aunque algunos bancos han suavizado las condiciones para los retiros de estos últimos. Asimismo, los precios en general han aumentado, con una inflación de 7.3% a septiembre de 2021; y los precios del combustible, que en enero habían alcanzado su punto máximo, se duplicaron en octubre del mismo año (World Bank, 2021).

LA POLÍTICA EXTERIOR DE MYANMAR Y SUS RELACIONES INTERNACIONALES

A pesar del complejo proceso de transición democrática, los principios de la política exterior de Myanmar no han sufrido alteraciones graves; solo ligeras modificaciones que se explican, en gran medida, por las necesidades económicas y geopolíticas del país, así como por la evolución en torno a la apreciación internacional de la líder Aung San Suu Kyi, en específico desde el hemisferio occidental.

La Constitución de 2008 establece que “la Unión practica una política exterior independiente, no alineada y activa”^[5], apelando a los principios de coexistencia pacífica, es decir: 1) respeto mutuo por la soberanía e integridad territorial, 2) no agresión mutua, 3) no injerencia en los asuntos internos de los demás, 4) igualdad y beneficio mutuo, y 5) coexistencia pacífica. La estrategia de neutralidad se adoptó desde la independencia de Myanmar, con la finalidad de prevenir la intromisión de países más poderosos, como sus vecinos India y China, o la Unión Soviética y Estados Unidos de América durante la Guerra Fría. Si bien el país atravesó un periodo de aislacionismo debido a las sanciones impuestas por otras naciones ante el golpe militar de 1988, esta neutralidad, característica en su postura hacia el exterior, se ha mantenido a lo largo de la historia y sigue vigente^[6].

Maung Aung Myoe (2017) explica la continuidad en la estrategia de política exterior, a partir de cuatro factores principales. En primer lugar, las condiciones

geopolíticas de la región determinan, en gran medida, las acciones de Myanmar, que busca evitar una presencia predominante de países más poderosos, además de proteger su soberanía sobre sus asuntos internos. Otro factor relevante es el estilo de liderazgo de la LND, que se basa en el carisma de Suu Kyi, quien ha centralizado gran parte del proceso de toma de decisiones y no ha abierto las puertas a una mayor participación de la opinión pública en política exterior.

También, se debe reconocer que el gobierno del Tatmadaw buscó hacer cambios paulatinos en la política exterior birmana para salir del aislacionismo, de modo que de 2004 a 2006 tuvo importantes eventos de alto nivel, como fue el de su participación en la Cumbre Europa-Asia, en Hanói, Vietnam, en octubre de 2004 (Wilson, 2007). Por último, no se debe pasar por alto la influencia que aún ejercen las fuerzas armadas en la toma de decisiones del país. Aung San Suu Kyi como consejera de Estado, ministra de Relaciones Exteriores y, sobre todo, líder *de facto* de Myanmar desempeña un papel crucial en el manejo de los asuntos del exterior. Sin embargo, el Ejército todavía mantiene mucha influencia en la toma de decisiones en todos los ámbitos.

Aunado a lo anterior, para comprender las relaciones de Myanmar y su política al exterior, no se deben perder de vista las sanciones impuestas por diversos países. Luego de que el Tatmadaw reprimiera una serie de protestas civiles en contra del gobierno y tomara el poder, provocando la caída de Ne Win, el país recibió las primeras sanciones, mucho antes de su quiebre y golpe de Estado de 2021.

Tras el triunfo electoral de la LND, con 77% de los votos en las elecciones de 2015, Suu Kyi anunció en diversas ocasiones que la política exterior de Myanmar seguiría la línea de neutralidad y amistad con todos los países, pero que se reforzarían los vínculos entre las personas. De esta forma, se sumaba una dimensión de diplomacia pública que pretendía acercar a los individuos a la sociedad birmana. Además, entre las prioridades del nuevo gobierno se encontraban conseguir apoyo para el proceso de reconciliación nacional, atraer mayor IED, lograr el levantamiento de sanciones económicas y reposicionar al país en el escenario global sin perder el equilibrio en sus dinámicas con las naciones más influyentes en la región[Z].

A continuación, se presentará un panorama general con los elementos más relevantes de las relaciones de Myanmar con China, EE. UU., India, Bangladesh y la ANSEA. Estos actores fueron seleccionados por su relevancia en el contexto regional e internacional y por su influencia en el país.

LA RELACIÓN CON CHINA

Al ser países vecinos, Myanmar y China cuentan con una historia milenaria. Aquel fue el primer país no comunista en reconocer a la República Popular China en 1949. Posteriormente, la relación continuó como una “coexistencia pacífica ambivalente” (Shee, 2002), con momentos de mayor alejamiento, como el que hubo durante el mandato de Ne Win. Con las sanciones internacionales de 1988, Myanmar tuvo un renovado acercamiento a China, en términos comerciales y militares (Chaw Chaw, 2016).

Gracias a su ubicación geoestratégica, Myanmar desempeña un papel clave en la Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR), pues ofrece a China una vía alternativa, más rápida y segura que el estrecho de Malaca y el mar del Sur de China para el transporte de recursos energéticos y naturales provenientes de Medio Oriente (Akkas *et al.*, 2020), sin mencionar los recursos naturales, como el gas, el petróleo y minerales en los que dicha República también ha invertido. Además, el país del Sureste asiático provee una salida a la bahía de Bengala y al océano Índico que ninguno de los otros países que comparten frontera con China puede ofrecer.

La República Popular China es el principal socio comercial e inversionista de Myanmar. Según datos del Ministerio de Comercio del país, durante el año fiscal 2019-2020, el comercio entre ambos alcanzó un récord de 12 mil millones de dólares estadounidenses (The Global New Light of Myanmar, 2021). De 2005 a 2020, China invirtió más de 9.88 mil millones, de los cuales 4.58 mil millones corresponden al sector energético (American Enterprise Institute, 2021).

En 2017, el presidente chino Xi Jinping visitó Myanmar con motivo del aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas. Fue la primera visita de un mandatario chino al país en 19 años y como resultado, se firmó una treintena de acuerdos en torno a zonas económicas especiales, manufactura, infraestructura y desarrollo, que se insertan dentro de la IFR.

En el marco de dicha iniciativa destaca el Corredor Económico China-Myanmar (CECM), que une a la provincia de Yunnan con el estado de Rakhine a través de Mandalay y hasta Rangún, en el sur. Este corredor permite que China tenga acceso al océano Índico, así como al golfo de Bengala para no depender del estrecho de Malaca. Dentro del corredor, el enlace ferroviario resulta imprescindible para conectar a ambos países; en el caso de Myanmar, China ha proporcionado capital con el propósito de desarrollar la red

ferroviaria, la cual, junto con financiamiento japonés, ha logrado expandirse hasta ciudades como Mandalay y Yangón (Torres y Ruiz, 2021).

En términos generales, ambas naciones han mantenido una relación cordial, conocida como *paukphaw* –en birmano significa hermandad o fraternidad–. Tal unión surgió en la década de 1950, como una política establecida entre los líderes U Nu, en Myanmar, y Zhou Enlai, en China.

La República Popular China es un socio valioso para Myanmar no solo por su relación económica, sino porque además le ha brindado apoyo en el ámbito político y se ha abstenido de acusarlo o condenarlo por violaciones a derechos humanos. Un ejemplo de ello es el veto de China, en 2018, a la iniciativa del Reino Unido para elaborar una resolución en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas tras el operativo de 2017 en Rakhine. Sin embargo, Myanmar ha procurado mantener un equilibrio en sus relaciones, evitando que China llegue a tener demasiada influencia.

De acuerdo con Andrew Selth (2020), China nunca ha ejercido el tipo de influencia en Myanmar que a menudo se afirma; de hecho, ha tenido cuidado de no molestar a su vecino del sur ni de intervenir en sus asuntos. Incluso, se podría argumentar que, en algunos aspectos, Myanmar ha ejercido la mano dura en la relación al explotar su posición geoestratégica crítica y su posesión de valiosos recursos naturales. Por esta razón, una de las prioridades del gobierno de este país es mantener relaciones amistosas con la República Popular China, en beneficio de sus intereses. Por su parte, esta última no interviene en los conflictos políticos de Myanmar, con el fin de mantener una relación neutral[8].

En 1988, según Jürgen Haacke (2006), el Concilio del Estado para el Restablecimiento del Orden y la Ley (SLORC, por sus siglas en inglés) buscó en China el apoyo del régimen y la cooperación económica, sabiendo que Beijing otorgaba a Myanmar una importancia estratégica, a la luz de las políticas de apertura y reforma económica de Deng Xiaoping, en particular desde la perspectiva de la vecina provincia de Yunnan. El acercamiento del SLORC a China se produjo a pesar de las constantes percepciones de amenaza, sobre todo porque hasta mediados de la década de 1980, China había brindado amplio apoyo militar y político al CPB (Partido Comunista Birmano), lo que permitió que los comunistas birmanos sostuvieran la campaña de insurgencia más formidable entre todos los grupos insurrectos. El impulso hacia mejores relaciones con China se aceleró con la desintegración del CPB a principios de 1989 y el incidente de Tiananmén en junio de ese año, lo que aproximó los

apuros nacionales e internacionales que enfrentaban el SLORC y el Partido Comunista Chino.

La decisión de Yangon de acudir a China en busca de asistencia produjo beneficios casi inmediatos. En primer lugar, este país desvió las críticas de Occidente dirigidas a Myanmar sobre la situación de los derechos humanos; en la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGA, por sus siglas en inglés) en 1990, Beijing impidió la adopción del primer proyecto de resolución sobre el tema –aunque después se alineó, permitiendo que futuros proyectos fueran adoptados por consenso–. En segundo lugar, un acuerdo comercial fronterizo inicial alcanzado en 1988 facilitó el camino para un intercambio económico sustancial entre Myanmar y China.

Tras la visita de Than Shwe a China en octubre de 1989, las empresas estatales de ese país, y en particular las de Yunnan, comenzaron a desempeñar un papel importante en la reconstrucción económica del norte de Myanmar, en especial mediante la construcción de centrales eléctricas, carreteras, puentes e instalaciones de telecomunicaciones. A cambio, Myanmar accedió a la explotación de recursos naturales en zonas de minorías étnicas a lo largo de la frontera por parte de empresas chinas. En tercer lugar, dos acuerdos fundamentales de armas con China en 1990 y 1994, por un valor aproximado de 1 200 millones y 400 millones de USD, respectivamente, permitieron al Tatmadaw reabastecer y mejorar su arsenal para operaciones de contrainsurgencia y combates bélicos convencionales en tierra y mar. Las armas suministradas incluyeron artillería pesada, lanzacohetes múltiples, lanchas patrulleras, naves de ataque con misiles guiados, aviones de combate, misiles aire-aire, equipo de guerra electrónica e inteligencia de señales (SIGINT), así como equipo de visión nocturna. Cuando el primer ministro Li Peng fue visitado en 1994, el SLORC se refirió a China como su “amigo más confiable”; sin duda, esta nación contribuyó en gran medida a la supervivencia del régimen y a la creciente estabilidad en los primeros años del mandato del SLORC (Haacke, 2006).

Cabe señalar que en el contexto del conflicto armado de Myanmar existen organizaciones de estilo paramilitar que operan con el consentimiento del Ejército y se distinguen de la amplia gama de organizaciones étnicas armadas (OEA) que también operan en todo el estado de Shan. Mientras que las OEA se formaron de manera autónoma y continúan persiguiendo objetivos políticos independientes, las milicias son sancionadas por las fuerzas armadas y se espera que operen bajo su supervisión. A mediados de la década de 2010, las

estimaciones situaban en miles el número de milicias activas autorizadas por el Ejército, con una gran concentración en Shan (Meehan & Lawn, 2022). Además, China ha tenido roces con Myanmar debido a los conflictos fronterizos, sobre todo en la región de Kokang que comparte frontera con Yunnan (International Crisis Group, 2019).

En suma, la relación neutral de China y Myanmar resulta conveniente para ambas naciones por dos motivos principales. En primer lugar, por el Corredor Económico China-Myanmar, ruta que posibilita la importación y exportación de mercancías, y en segundo lugar, la posición estratégica, geográficamente hablando, permite que los intercambios comerciales y la explotación de recursos naturales puedan beneficiar a ambas partes.

MYANMAR Y ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Las relaciones entre Myanmar y Estados Unidos de América han estado marcadas por las sanciones que Washington ha impuesto a Rangún desde el primer golpe de Estado en 1968 y las subsecuentes del segundo golpe en 1988, así como por las derivadas de las diversas violaciones a derechos humanos por parte del Ejército birmano. Sin embargo, la figura de Aung San Suu Kyi y las simpatías que despertó en EE. UU. influyeron para que se intentara un acercamiento, pues la mandataria consiguió apoyo al interior de los poderes ejecutivo y legislativo del país norteamericano.

Fue con la llegada de Barack Obama a la presidencia de ese país y su interés por tener un “giro hacia Asia” que se replanteó la relación entre ambas naciones. La intención de estrechar relaciones con la ANSEA y la idea de que levantar las sanciones podría representarle a EE. UU. un éxito sin mucho costo fueron los motivos que impulsaron a esa nación a dar dicho giro. Aunado a ello, la promesa que representaba Suu Kyi para una transición democrática en Myanmar atrajo a los estadounidenses. Por su parte, este último país tenía dos principales intereses: equilibrar la creciente presencia de China y conseguir asistencia por parte de instituciones como el Banco Mundial.

Con la celebración de elecciones en Myanmar –pese a todas sus irregularidades– y la liberación de Suu Kyi, Estados Unidos de América decidió dar un paso hacia el acercamiento, con lo cual se llevó a cabo la visita de la secretaria de Estado, Hillary Clinton, en 2011. Después, el presidente Obama visitaría dos veces el país, convirtiéndose en el primer mandatario estadounidense en hacerlo. En 2016, aquel país expresó su decisión de levantar

sanciones; sin embargo, esto no ocurrió y la crisis de Rakhine en 2017 complicó el panorama.

La caída de la reputación internacional de Suu Kyi coincidió con la administración del presidente Donald Trump en EE. UU., quien en 2019 impuso nuevas sanciones, dirigidas, en específico, al comandante jefe del Tatmadaw, Ming Aung Hlaing, el comandante en jefe adjunto, Soe Win, y a los altos funcionarios Than Oo y Aung Aung.

En febrero de 2021, a causa del golpe de Estado en Myanmar, el actual presidente de EE. UU., Joseph Biden, anunció una nueva serie de sanciones, además, ofreció un estatus de protección temporal a los ciudadanos del país asiático que se encontraran en territorio estadounidense. Esta política entró en vigor en marzo de 2021 y se extendió hasta noviembre de 2022 para brindar asilo a quienes lo solicitaran vía internet a través de los formularios I-821 e I-765, correspondientes a protección temporal y obtención de empleo, respectivamente (USCIS, 2022).

Estados Unidos de América mantuvo una relación distante con Myanmar desde fines de la década de 1980 e impuso sanciones económicas de amplia base hasta entrado el año 2000; el retorno de un gobierno casi civil al país asiático condujo al primero a restablecer los lazos y eliminar las sanciones. Sin embargo, el golpe de Estado trajo otro revés en la relación. El entonces presidente Obama marcó el comienzo de un nuevo enfoque para las relaciones estadounidenses con Myanmar, su administración impulsó la ayuda humanitaria, alivió las prohibiciones de nuevas inversiones y en 2012, tras un periodo de 22 años, nombró a su primer embajador[9]; también, visitó el país asiático y, a su vez., el presidente Thein Sein hizo un viaje a Washington. Asimismo, Obama eliminó la mayoría de las sanciones a Myanmar un año después de las elecciones de 2015, aunque mantuvo una variedad de limitantes no económicas, incluido un embargo sobre la venta de armas y restricciones de visa para algunos funcionarios. La administración de Donald Trump transitó por un camino similar, dando la bienvenida al aumento de los lazos con Myanmar, pero manteniendo ciertas restricciones en sus relaciones e imponiendo sanciones a algunas personas, en específico, a los principales comandantes militares, incluido el general en jefe, Min Aung Hlaing, debido a su papel en la supervisión de los asesinatos de rohinyás (Maizland, 2022).

A partir del golpe de Estado de 2021, la administración de Biden adoptó un enfoque más severo; sancionó a personas en el Ejército y a otras involucradas en empresas y conglomerados militares en Myanmar bajo su control. Los

funcionarios estadounidenses condenaron los abusos a los derechos humanos por parte de la Junta Militar y presionaron a los países de la ANSEA para que aumentaran la presión sobre ella. El asesor de seguridad nacional, Jake Sullivan, se reunió de manera virtual con el NUG (National Unity Government) en octubre de 2021. Asimismo, el Congreso de EE. UU. aprobó una legislación, que consiste en la elaboración de un plan en 2022 a cargo de la administración para responder al golpe en el país asiático, instando a tomar medidas que incluyan imponer costos a la Junta y legitimar al NUG. Aunque analistas y activistas señalan que Washington, además, podría aumentar la ayuda a este último, presionar a los países que proporcionan suministros militares a aquella, así como sancionar los ingresos de Myanmar por la venta de petróleo y gas (Maizland, 2022). La situación política actual está dificultando cada vez más las relaciones entre Myanmar y EE. UU., pues, aunada a la serie de sanciones impuestas, la inestabilidad interna y los problemas con las naciones colindantes complican el papel del país asiático en el escenario internacional.

LOS VECINOS INDIA Y BANGLADESH

Myanmar mantiene una fuerte unión transfronteriza con India, comparte fronteras con Arunachal Pradesh, Nagaland, Manipur y Mzoram, estados al noreste de India, y también es un puente económico y estratégico entre India, China y los Estados del Sureste asiático. Los grupos insurgentes activos en la región noreste de la India habían establecido santuarios en los estados limítrofes de Myanmar (Kachin, Sagaing y Chin) para actividades transfronterizas.

Myanmar tiene una costa de 1 930 km a lo largo de la bahía de Bengala; las islas Coco están a tan solo 30 km de las estratégicas islas indias Andaman y Nicobar, de manera que “proporciona opciones convenientes de comunicación externa terrestre y marítima a los estados del noreste sin litoral de la India” (Hariharan, 2007). Según un comunicado de la Confederación de la Industria de la India (CII), Myanmar ocupa una posición geoestratégica clave en el mundo, ya que es un punto de encuentro del sur, del este y del sureste asiáticos. E India lo ve como puerta de entrada para el resto de la región (CII, 2012).

Además de la geopolítica, destaca la importancia geoeconómica de Myanmar. En Asia, la necesidad de petróleo y gas en las economías de rápido crecimiento de China e India ha llevado a una competencia para comprar recursos energéticos y derechos de exploración en todo el mundo, con ambos países

buscando hidrocarburos hasta en Cuba (Lall, 2006). La caída del sector manufacturero junto con la presión de EE. UU. para reducir la dependencia de Irán, un exportador de energía hasta ahora confiable, tendrán impactos adversos en India, que aspira a ser una potencia global y no solo hegemonía regional.

El rápido crecimiento económico y la capacidad nuclear son requisitos para el objetivo final de la India de asegurar un lugar “bajo el Sol”. Para mantener un alto crecimiento económico, este país necesita resolver dos problemas vitales: la paz regional y un suministro de energía, constante y confiable. En este escenario, Myanmar ofrece inmensas oportunidades económicas para diversificar la dependencia energética de India, de su región occidental a su vecina oriental (Jha & Banerjee, 2012).

La gente de la frontera negocia con las prácticas nacionalistas y hegemónicas entre naciones. Este enfoque, mencionan Pahi Saikia *et al.* (2020), permite comprender dos perspectivas: *a*) territorialidad, tradiciones geopolíticas y el papel de los “espacios territoriales delimitados” anidados en el estatismo y ejercicios cartográficos, así como *b*) las interacciones transfronterizas, vínculos socioculturales y redes económicas. Estas perspectivas permiten examinar las interrelaciones de etnicidad, seguridad y conectividad en el contexto de los vínculos entre India y Myanmar, y con ello, las realidades fundamentales de la gobernanza, la territorialidad y la circulación de relaciones, incluida la participación de las personas a través de actividades transfronterizas y la interdependencia económica en zonas colindantes de ambos países.

Por su parte, la relación de Myanmar y Bangladesh ha sido turbia y llena de conflictos. Los acercamientos entre las dos naciones iniciaron de forma oficial el 13 de enero de 1972, fecha en la cual Myanmar reconoció a Bangladesh como un país independiente. No obstante, el escenario ha sufrido un cambio no deseado a lo largo de los años y en ocasiones sus relaciones no han sido tan amistosas como se esperaba, debido a asuntos como el de los refugiados rohinyás y la demarcación de los límites marítimos (Patwary, 2013).

En 1995, por ejemplo, el SLORC castigó la decisión de India de honrar a Aung San Suu Kyi con el prestigioso Premio Jawaharlal Nehru a la Comprensión Internacional, suspendiendo la cooperación contrainsurgente. Sin embargo, la reacción de Myanmar tuvo el efecto deseado, ya que al siguiente año el ministro de Relaciones Exteriores de India, Pranab Mukherjee, designó de manera explícita al movimiento por la democracia en aquel país como un “asunto interno”. Desde la segunda mitad de la década de 1990, Myanmar ha buscado,

de forma activa, intercambios políticos y militares, así como cooperación económica con India; al respecto, Maung Aye ha jugado un papel crucial en el trabajo para mejorar los lazos con Nueva Delhi. Por invitación suya, el vicepresidente indio, Shri Bhairon Singh Shekhawat, visitó el país a principios de noviembre de 2003 –en ese entonces era el líder de más alto rango que acudía a esa nación, desde Rajiv Gandhi que lo había hecho en 1987–. En octubre de 2004, Than Shwe asistió a la India como jefe de Estado de Myanmar, la primera visita de alto nivel desde la de U Ne Win en 1984. El presidente A. P. J. Abdul Kalam correspondió al embarcarse en una visita de Estado en marzo de 2006, la primera a Myanmar por parte de un jefe de Estado indio (Haacke, 2006). Estas visitas se han complementado con intercambios recíprocos entre ministros y líderes militares a nivel superior.

En términos históricos, la bahía de Bengala ha configurado un conector entre cultura y comercio, facilitando las relaciones diplomáticas entre las dos naciones. Estos vínculos se formalizaron el 21 de marzo de 1972 y siguieron siendo amables con visitas de alto nivel de ambos lados, que continuaron hasta que el gobierno militar de Myanmar se transformó en uno cuasi militar, en 2011, dirigido por el presidente Thein Sein. A pesar de que ha habido varias oportunidades para fortalecer la cooperación mutua en áreas como el comercio y el turismo, las relaciones bilaterales entre los dos países no han alcanzado su máximo potencial debido a la cuestión crítica de los rohinyás (Banerjee, 2020); la constante llegada de estos a Bangladesh ha generado tensión en ambas naciones que a la fecha no ha sido disuelta.

LA ASOCIACIÓN DE NACIONES DEL SUDESTE ASIÁTICO

Aunque Myanmar estuvo considerado miembro fundador de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático^[10] en 1961, fiel a su doctrina de neutralidad, rechazó la invitación a formar parte de esta asociación, ya que percibía su formación como anticomunista. Pasaron más de tres décadas sin que ingresara a la ANSEA hasta 1997, año en que se integraron todos los países de la región del Sureste asiático. La inclusión de Myanmar fue valorada por ambas partes en el sentido de evitar que la influencia de China dominara la región, así como la posible injerencia de este país en los asuntos internos de Naipyidó. Aunado a ello, se esperaba que la cooperación regional también provocara reformas internas en Myanmar.

No obstante, la relación con los países que conforman la ANSEA, de forma bilateral y al interior de la Asociación, ha sido compleja, en especial con aquellos de mayorías musulmanas como Indonesia y Malasia. Por ejemplo, en 2004 Myanmar renunció a su turno para ocupar la presidencia *pro tempore*, debido a las hostilidades y presiones por parte de los demás Estados miembros contra el régimen militar, y no fue sino hasta 2014 que ocupó esta responsabilidad, buscando posicionarse, de nuevo, como un actor activo en la escena regional. No obstante, la crisis de la comunidad rohinyá se convirtió en un obstáculo para la diplomacia birmana en la organización.

EL OCASO DE AUNG SAN SUU KYI

Hasta 2021 Aung San Suu Kyi no solo era un símbolo de esperanza para la población birmana, la llegada de la LND al poder bajo su liderazgo también fue recibida como buena señal a nivel internacional tanto para asuntos de inversión y comercio como sociales y humanitarios. Sin embargo, la crisis acontecida en Rakhine por la violencia contra la población rohinyá y las declaraciones de Suu Kyi al respecto han causado polémica y desazón entre la comunidad internacional, a pesar de que mantiene su reputación al interior de Myanmar.

En los informes de la Misión Internacional Independiente de Investigación sobre Myanmar de 2018 y 2019, elaborados por Naciones Unidas sobre la situación en el país, se denunció a altos mandos del Ejército por crímenes como tortura, esclavitud, violencia sexual y genocidio. Además, se resaltó la polémica acusación que se hizo de forma directa hacia Suu Kyi por no haber hecho uso de “su posición de facto como jefa de Gobierno, ni su autoridad moral” para evitar la violencia. Esto aunado a su reticencia por nombrar a esta comunidad con el nombre rohinyá le ocasionó fuertes críticas internacionales e, incluso, se le han retirado reconocimientos, como la máxima distinción de Embajadora de Conciencia de Amnistía Internacional.

En noviembre de 2019, la Corte Penal Internacional (CPI) aprobó que la fiscalía investigara los presuntos crímenes de lesa humanidad cometidos contra los rohinyás. Dado que Myanmar no forma parte del Estatuto de Roma, la CPI intenta procesar el caso mediante violaciones cometidas en Bangladesh. Asimismo, Gambia, con el apoyo de 57 miembros de la Organización de Cooperación Islámica (OIC), acusó a Myanmar ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) por violar la Convención de Genocidio de 1948, y ha solicitado medidas provisionales para proteger a la comunidad rohinyá.

El deterioro de la imagen de Suu Kyi a nivel internacional dio vuelta atrás a los intentos de mejora de sus relaciones con otros países, en especial en Occidente.

EL GOLPE DE ESTADO EN 2021

Al llegar a este apartado, el lector podrá identificar algunos de los diversos factores que propiciaron la inestabilidad política y que fragmentaron a Myanmar de manera paulatina. Entre estos factores, el más importante, y fundamental para el golpe de Estado, fue la influencia de Aung San Suu Kyi y su éxito en las últimas elecciones, que se celebraron el 8 de noviembre de 2020 y en las que la LND se declaró vencedora.

No obstante, la Junta Militar se negó a aceptar los resultados de las elecciones, de modo que mientras el Parlamento se preparaba para refrendar el próximo gobierno, los militares amenazaron con “tomar medidas”. Así, aludiendo a la Constitución de 2008, la cual permite a la Junta Militar declarar estado de emergencia, se anunció el golpe de Estado el 1 de febrero de 2021 mediante el canal de televisión Myawaddy. Fue entonces que los militares se apoderaron de las principales infraestructuras del país, restringieron el acceso a los servicios de teléfono e internet, cancelaron vuelos nacionales e internacionales y suspendieron las emisiones televisivas (Goldman, 2021).

Como consecuencia de estas acciones, el jefe de la Junta Militar, Min Aung Hlaing, se enfrenta a protestas locales y al rechazo por parte de la comunidad internacional. Mientras tanto, Suu Kyi se encuentra hasta este momento –junio de 2022– en arresto domiciliario acusada, entre distintos delitos, de violar la Ley de Secretos Oficiales. Su abogada Min Min Soe mencionó que Suu Kyi continúa aislada por completo de las protestas y la violencia que sacuden a Myanmar desde el golpe de Estado; “[p]robablemente no tiene acceso a las noticias ni a la televisión; no creo que sea consciente de la situación actual” (Bayoud, 2021).

Myanmar ha dado continuidad a la estrategia general de política exterior. Aunque ha habido ajustes respecto a sus relaciones bilaterales con algunos países y con la ANSEA, las élites birmanas toman la neutralidad como principal guía de sus acciones respecto al exterior.

A la fecha, el Tribunal Constitucional ha sido reemplazado por miembros de la Junta, además, las fuerzas del orden actúan bajo control militar. Como respuesta, los ciudadanos de Myanmar comenzaron una campaña de

desobediencia civil que se ha esparcido hasta las comunidades suburbanas y que ha conducido a la represión violenta, con un saldo de hasta mil personas muertas (Harding & Kyaw, 2022). Los grupos que luchan por la democracia en el país buscan abolir la Constitución de 2008, la cual se gestó en el periodo 1993-2008 y que en general busca la transferencia democrática del poder. No obstante, esta transición solo fue parcial.

En resumen, el panorama político de Myanmar es incierto. Por un lado, la Junta Militar ha tomado el control de las instituciones y medios de comunicación masiva, mantiene en arresto domiciliario a Suu Kyi desde 2021 y sus relaciones internacionales son bastante limitadas. Por otro lado, la asociación estratégica con China ha permitido que sus rutas comerciales, como el Corredor Económico China-Myanmar, continúen beneficiando a ambas naciones, gracias a la neutralidad de este país. Asimismo, aunque la comunidad internacional ya ha condenado el actual golpe de Estado, las revueltas siguen aumentando las cifras de detenidos, muertos y desplazados como consecuencia de la búsqueda por frenar las acciones de la Junta Militar.

CONSIDERACIONES FINALES

Myanmar es un país cuya historia es compleja, al igual que su convivencia con las naciones colindantes. Desde su independencia, las relaciones diplomáticas y la gestión interna han estado en el foco de la atención mundial. Ya sea por los conflictos de origen religioso o por la ocupación militar, hasta el día de hoy el país atraviesa un periodo de inestabilidad que afecta su desarrollo.

Los vínculos entre Myanmar y China, Tailandia, Bangladesh e India dependen en gran medida de propósitos comerciales. No obstante, la política y la gestión interna han sido decisivas para el rumbo diplomático del país; entre estos factores, la Junta Militar y su ejercicio en la represión de minorías religiosas han ocasionado migraciones masivas de personas que buscan refugio fuera del país. Este es el caso de la comunidad musulmana rohinyá^[11], en cuya persecución sobresale el papel de Aung Sang Suu Kyi, ganadora del Premio Nobel de la Paz.

En la actualidad, Myanmar vive una ola de violencia, producto del golpe de Estado perpetrado por Min Aung Hlaing, jefe de la Junta Militar, el 1 de febrero de 2021. La comunidad internacional, así como los grupos de cooperación diplomática en los que el país participa, como la ANSEA, todavía cuestionan su

ejercicio del poder y el clima de inestabilidad social, que pueden afectar la relación de esta nación con el resto del Sureste de Asia y del mundo.

REFERENCIAS

- ACN International (2022). *Myanmar (Birmania). Libertad religiosa en el mundo. Informe 2021*. <https://2018.religious-freedom-report.org/es/reports/mm/>
- AKKAS, A., Rahman, S. & Hossain, N. (2020). China-Myanmar Bilateral Relations: An Analytical Study of Some Geostrategic and Economic Issues. *Journal of Public Administration and Governance*, 10(3), 321-343.
- AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE (2021). *China Global Investment Tracker*. American Enterprise Institute. <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>
- AUNG, Z. (2021). *Independence Hero Aung San: His Integrity is Sorely Needed*. The Irrawaddy. https://www2.irrawaddy.com/article.php?art_id=3760&page=2
- BANCO MUNDIAL (2021). *Población, total - Myanmar*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL?locations=MM>
- BANERJEE, S. (2020). *The Rohingya Crisis and its Impact on Bangladesh-Myanmar Relations*. ORF. <https://www.orfonline.org/research/the-rohingya-crisis-and-its-impact-on-bangladesh-myanmar-relations/>
- BAYOUD, A. (2021). *Myanmar: continúa la violencia en el inicio del cuarto mes de detención de Aung San Suu Kyi*. France 24. <https://www.france24.com/es/asia-pac%C3%ADfico/20210501-myanmar-represion-militares-cuarto-mes-detencion-suu-kyi>
- BISCHOFF, R. (1995). *Buddhism in Myanmar-A Short History*. Sri Lanka:- Buddhist Publication Society.
- CII [Confederation of Indian Industry] (2012). 'Press Release: CEOS Delegation to Myanmar on the Occasion of the Visit of Dr Manmohan Singh, Hon'ble Prime Minister of India'.
- CHAW CHAW, D. (2016). Myanmar Foreign Policy under New Government: Changes & Prospects. In C. Li, D. Chaw Chaw & X. Zhu (Eds). *Myanmar: Reintegrating into the International Community* (pp. 27-39). World Scientific Publishing.
- CHO, V. (2018). Ethnicity and Identity. In A. Simpson, N. Farrelly & I. Holliday (Eds.). *Routledge Handbook of Contemporary Myanmar*. UK: Routledge.

- EFE (2021, 5 noviembre). *Aung San Suu Kyi pide a los birmanos unidad y que cuiden de su salud*. Agencia EFE. Recuperado el 16 de junio de 2022, de <https://www.efe.com/efe/america/mundo/aung-san-suu-kyi-pide-a-los-birmanos-unidad-y-que-cuiden-de-su-salud/20000012-4668897>
- FARRELLY, N., Holliday, I. & Simpson, A. (2018). Explaining Myanmar in flux and transition. In N. Farrelly, I. Holliday & A. Simpson (Eds.). *Routledge Handbook Of Contemporary Myanmar* (pp. 3-11). UK: Routledge.
- FERNÁNDEZ, A. (2008). *¿Birmania o Myanmar?* BBC Mundo. https://www.bbc.co.uk/blogs/spanish/2008/05/_birmania_o_myanmar.html
- FERRER, I. (2018). La ONU califica de “intento de genocidio” la persecución de los rohingyas en Myanmar. *El País*. https://elpais.com/internacional/2018/08/27/actualidad/1535356397_674335.html
- FINK, C. (2018). Myanmar: Religious Minorities and Constitutional Questions. *Asian Affairs*, 49(2), 259-277.
- GOLDMAN, R. (2021). Golpe de Estado en Birmania: claves para comprender qué pasa. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2021/02/01/espanol/myanmar-golpe.html>
- GUILLAUME, L. (2021). El efectivo escasea en Myanmar. *Cash Essentials*. <https://cashesentials.org/el-efectivo-se-acaba-en-myanmar/?lang=es>
- HAACKE, J. (2006). Myanmar's foreign policy towards China and India. *The Adelphi Papers*, 46(381), 25-39. <https://doi.org/10.1080/05679320600831888>
- HARDING, A. J. & Kyaw, N. N. (2022). The Long Struggle for Constitutional Change in Myanmar. *Federal Law Review, Special Issue (Part I): Constitutional Struggles in Asia*, 50(2), 192-205. <https://doi.org/10.1177/0067205X221087457>
- HARIHARAN, R. (2007). India-Myanmar-China Relations. *Asian Tribune*, 12(758).
- ICJ [Comisión Internacional de Juristas] (2019). *Citizenship and Human Rights in Myanmar: Why Law Reform is Urgent and Possible*.
- IMF [International Monetary Fund] (2018). *Myanmar. Selected Issues* (IMF Country Report No. 18/91).
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2014). *Myanmar: The Politics of Rakhine State* [Appendix A: Map of Myanmar] (Asia Report N° 261).
- _____. (2019). *Myanmar: A Violent Push to Shake Up Ceasefire Negotiations* (Crisis Group Asia Briefing N° 158).

- _____. (2021). *The Cost of the Coup: Myanmar Edges Toward State Collapse* (Crisis Group Asia Briefing N° 167).
- JHA, G. & Banerjee, A. (2012). India-Myanmar Relations. *South Asian Survey*, 19(1), 79-99. <https://doi.org/10.1177/0971523114539583>
- KIPGEN, N. (2020). Territoriality, Ethnic Contestation, and Insurgency in the Indo-Myanmar Borderland. In P. Saikia & R. Chaudhury (Eds.). *India and Myanmar Borderlands. Ethnicity, Security and Connectivity* (pp. 79-97). UK: Routledge.
- LALL, M. (2006). Indo-Myanmar Relations in the Era of Pipeline Diplomacy. *Contemporary Southeast Asia*, 28(3), 424-446.
- MAIZLAND, L. (2022). Myanmar's Troubled History: Coups, Military Rule, and Ethnic Conflict. *Council on Foreign Relations*. <https://www.cfr.org/backgrounder/myanmar-history-coup-military-rule-ethnic-conflict-rohingya>
- MEEHAN, P. & Lawn D. S. (2022). Brokered Rule: Militias, Drugs, and Borderland Governance in the Myanmar-China Borderlands. *Journal of Contemporary Asia*. <https://doi.org/10.1080/00472336.2022.2064327>
- MESCHOULAM, M. (2021). El golpe militar en Myanmar. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/mauricio-meschoulam/el-golpe-militar-en-myanmar>
- MYANMAR STUDY GROUP (2022). Why Myanmar Matters to the United States. In *Myanmar Study Group: Final Report. Anatomy of the Military Coup and Recommendations for US Response* (pp. 44-47). USA: United States Institute of Peace.
- MYINT-U, T. (2020). *The Hidden History of Burma. Race, Capitalism, and the Crisis of Democracy in the 21st Century*. USA: Atlantic Books.
- MYOE, M. A. (2017). The NLD and Myanmar's Foreign Policy: Not New, But Different. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 36(1), 89-121.
- _____. (2019). Myanmar Foreign Policy: Principles and Practices. In T. Inohuchi (Ed.). *The SAGE Handbook of Asian Foreign Policy. Volume 2* (pp. 767-788). USA: SAGE Publications.
- OCHA [United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs] (2021). ReliefWeb. https://reliefweb.int/updates?primary_country=165&source=1503&format=10.5#content
- PATWARY, O. H. (2013). *Bangladesh-Myanmar Relations: The Security Dimension*. Bangladesh: BIPSS Focus.

- PEW RESEARCH CENTER (2022). *Burma (Myanmar)*. http://www.globalreligiousfutures.org/countries/burma-myanmar/religious_demography#/?affiliations_religion_id=0&affiliations_year=2010
- SAIKIA, P., Singh, I. Y. & Baruah, A. K. (2020). State-Territoriality, Circulation of Socio-Cultural Relations and Resistance in India–Myanmar Borderlands. In P. Saikia & A. Basu Ray (Eds.). *India and Myanmar Borderlands. Ethnicity, Security and Connectivity* (pp. 21-43). UK: Routledge.
- SAVE THE CHILDREN (s.f.). *¿Qué está pasando en la crisis de los Rohingya?* <https://www.savethechildren.es/tienen-nombre-rohingya/que-esta-pasando-en-la-crisis-de-los-rohingya>
- SELTH, A. (2020). *Interpreting Myanmar. A Decade of Analysis*. Australia: The Australian National University.
- SIMPSON, A., Farrelly, N. & Holliday, I. (2018). *Routledge Handbook Of Contemporary Myanmar*. UK: Routledge.
- SHEE, P. K. (2002). The Political Economy of China-Myanmar Relations: Strategic and Economic Dimensions. *Ritsumeikan Annual Review of International Studies*, 1, 33-53.
- SMITH, M. (1991). *Burma: Insurgency and the politics of ethnicity*. UK: Zed Books.
- STEINBERG, D. (Ed.) (2006). Burma-Myanmar: The U.S.-Burmese Relationship and Its Vicissitudes. In *Burma. The State of Myanmar* (pp. 209-244). Center for Global Development. <https://www.cgdev.org/sites/default/files/archive/doc/shortofthegoal/chap7.pdf>
- _____. (2010). *Burma/Myanmar. What everyone needs to know*. Oxford University Press.
- THAN, T. M. M. (2003). Myanmar and China: A Special Relationship? *Southeast Asian Affairs*, 189-210.
- THE GLOBAL NEW LIGHT OF MYANMAR (2021). *Sino-Myanmar bilateral trade totals US\$8.3 bln this FY*. <https://www.gnlm.com.mm/sino-myanmar-bilateral-trade-totals-us8-3-bln-this-fy/>
- TORRES, S. y Ruiz, A. (2021). *El Corredor Económico de Bangladesh, China, India y Myanmar (BIMC) en el marco de la Ruta de la Seda*. Red de Estudios Estratégicos y Diplomáticos.
- USCIS [U.S. Citizenship and Immigration Services] (2022). *País Designado al Estatus de Protección Temporal: Birmania (Myanmar)*. <https://www.uscis.gov/es/programas-humanitarios/estatus-de-proteccion->

[temporal/pais-designado-al-estatus-de-proteccion-temporal-birmania-myanmar](#)

- WALTON, M. (2017). *Buddhism, Politics, and Political Thought in Myanmar*. USA: Cambridge University Press.
- WILSON, T. (2007). Foreign policy as a political tool: Myanmar 2003-2006. In M. Skidmor & T. Wilson (Eds.). *Myanmar: The State, Community and the Environment* (pp. 82-107). Australia: ANU E Press; Asia Pacific Press.
- WFP [World Food Programme] (2020). *WFP Myanmar. Country Brief*. <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000122866/download/>
- WORLD BANK (2021). *Myanmar Economic Monitor. Contending with Constraints. Special focus: Digital Disruptions and Economic Impacts*. World Bank Group.
-

NOTAS

[1] La autora agradece a Alitzel Versprecht y a Georgina López por su asistencia en la elaboración de este capítulo.

[2] Existe una discusión respecto al nombre del país y su gentilicio; por un lado, Birmania es el nombre por el cual era conocido como colonia inglesa, por otro, Myanmar es adoptado por la Junta Militar en 1989. “La oposición política birmana no reconoce la legitimidad de la Junta, o sea que tampoco acepta su autoridad para cambiar el nombre del país, más aún si se considera que para hacer el cambio de nombre no se hizo una consulta popular o referendo, ni tampoco fue ratificado por el parlamento. La oposición sigue llamando al país Birmania” (Fernández, 2008). En el presente capítulo se utiliza el nombre Myanmar sin que ello signifique una inclinación política, sino como el término actual que designa al país.

[3] En este caso, es relevante reconocer el papel de los individuos como tomadores de decisiones. Esta dinámica forma parte del debate sobre la agencia y estructura dentro del análisis de política exterior como subcampo de las Relaciones Internacionales.

[4] Aung San Suu Kyi escribió en su libro *Aung San de Birmania*: “Su honestidad, determinación y capacidad de trabajo le valieron un respeto considerable, aunque reacio, pero tenía una personalidad difícil y se destacó de sus colegas más corteses y tranquilos. Su honestidad y franqueza se mantuvieron sin cambios, lo que le valió el respeto de sus colegas, líderes internacionales, aliados de guerra y el pueblo birmano en su conjunto [...] Su liderazgo es bien aceptado entre la gente, ha desarrollado habilidades de estadista y rápidamente se convirtió en un líder nacional” (Aung, 2021). Esta historia, entre otras sobre Aung San, se escucha como una añoranza de su liderazgo y la inquietud ante la pregunta:

¿el golpe de Estado habría ocurrido con él al mando?, considerando que algunos sectores de la población incluso pretenden borrar su nombre de los libros de Historia.

[5] Artículo 41.º, Constitución de la República de la Unión de Myanmar (citado en Myoe, 2019, p. 767).

[6] Incluso, al periodo de mayor aislacionismo se le identifica como una neutralidad negativa.

[7] Véase Maung Aung Myoe (2017).

[8] Aunque las autoridades de Myanmar niegan la presencia del ejército chino en su país, así como una alianza estratégica que beneficie a China, la cercanía entre ambas naciones ha sido considerada un punto crítico en la relación con India, donde Myanmar resulta un “[s]atélite virtual de China” (Than, 2003). No obstante, estos dos países niegan cualquier conflicto, pues aunque Myanmar pueda ser condenado por la comunidad internacional, China no se interesa por interceder en su política interna.

[9] Estados Unidos de América había mantenido una embajada en Myanmar, pero esta había sido dirigida por un encargado de negocios.

[10] Los países que conforman la ANSEA son Brunéi, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia y Vietnam.

[11] La comunidad musulmana rohinyá, conocida también como rohingya o ruaingás, constituye la minoría religiosa perseguida por el Estado budista que no reconoce a sus integrantes como ciudadanos. A partir de 2017 comenzó el éxodo de los rohinyá en busca de refugio en Bangladesh. Véase Save the Children (s.f.).

TIMOR DEL ESTE: LOS RETOS DE UN NUEVO ESTADO-NACIÓN

JAQUELINE BRICEÑO MONTES

En este capítulo se discute de forma general la historia, la cultura y las relaciones internacionales de Timor del Este a partir del periodo de colonización y ocupación por parte de Portugal e Indonesia, así como su desarrollo como país independiente. Para ello, primero se explican sus características geográficas y sociales, para luego discutir su desarrollo histórico y económico. Por último, se analiza su papel en la política internacional, desde el nivel local hasta el global.

Timor del Este, cuyo nombre oficial es República Democrática de Timor del Este, forma parte de la región del Sureste asiático. Su territorio comprende la mitad al este de la isla de Timor; tiene una extensión de casi quince mil km² y una población cercana a 1.4 millones de habitantes. Colinda al norte y al oeste con Indonesia y al sur con Australia (The World Factbook, 2021).

Mapa 1. *Timor del Este*



Fuente: The World Factbook (2021).

Este país es el de más reciente independencia en Asia y el primero a nivel internacional en el siglo XXI, reconocimiento que obtuvo en 2002. Fue una colonia portuguesa desde el siglo XVI, que llegó a conocerse como Timor Portugués. El interés por esta isla se debió a que, primero, los indios, luego, los árabes y chinos comerciaban madera de sándalo extraída de su territorio, la cual era usada para fabricar mobiliario fino y perfumería. Los portugueses también comerciaron con café y, más adelante, con copra (Berlie, 2018; Lundry, 2002).

La colonización portuguesa comenzó en 1515 y terminó en 1975, después de la Revolución de los Claveles en Portugal, que llevó al poder a la izquierda en ese país. Como consecuencia, Portugal abandona la colonia y el 28 de noviembre de 1975 Timor declara su independencia, pasando el poder a manos del Frente Revolucionario de Timor del Este Independiente (FRETILIN). Empero, esta independencia solo duró nueve días debido a que los militares indonesios

invadieron la isla y fue convertida en la 27.º provincia del país. El gobierno indonesio, al frente de Suharto, tenía como principio clave la seguridad nacional, que implicaba la lucha contra la subversión interna ya fuera por el fortalecimiento del comunismo o por movimientos religiosos extremistas. De esta manera, la anexión de Timor del Este se debió a tres razones principales: evitar la expansión del comunismo; prevenir el fortalecimiento de movimientos separatistas en el archipiélago, como el de Aceh o Papúa Occidental; y, finalmente, el interés en las reservas de petróleo (Jones, 2012).

Durante la Segunda Guerra Mundial, los aliados y después los japoneses ocuparon la capital, Dili, y el interior del territorio se convirtió en escena de varias guerrillas formadas por los aliados y los timorenses en contra de los japoneses, lo que resultó en la muerte de alrededor de 40 mil a 70 mil timorenses. Para 1945, con la derrota de los japoneses, estos abandonaron la isla. Sin embargo, el control portugués fue reinstalado.

La ocupación indonesia duró 24 años, desde 1975 hasta 1998. Durante ese tiempo, el gobierno indonesio se encargó de amenazar, violentar y atacar la vida de los timorenses, a partir de bombardeos y el uso de napalm en contra de la resistencia a la ocupación. El uso de este combustible provocó la quema de bosques, lo que limitó el refugio de los guerrilleros. Estas acciones ocasionaron miles de asesinatos, hambre y violaciones de mujeres, además de diversos intentos de aculturación por parte del país indonesio. Durante los dos siguientes meses posteriores a la ocupación, de acuerdo con Christopher Lundry (2002), los indonesios habrían asesinado a cerca de 60 mil timorenses, y en los cinco años subsecuentes la cifra se incrementó a 200 mil.

Ante ello, los timorenses se encargaron de mostrar una resistencia estructurada, a partir de distintas organizaciones políticas como el FRETILIN, que luchó por la independencia, primero, contra Portugal y, luego, contra Indonesia. Si bien los indonesios implementaron programas de desarrollo social, construyeron una basta red de caminos, hospitales y clínicas y expandieron el sistema educativo para promover una buena imagen hacia los timorenses y el exterior; aun así no hay que olvidar que una tercera parte de la población de Timor murió durante esos 24 años (Joseph & Hamaguchi, 2014).

Los años de 1997 y 1998, gracias a las elecciones en Indonesia y a la crisis económica en el continente asiático, proveyeron la oportunidad para cambiar la situación política en Timor del Este. La crisis económica causó protestas masivas a lo largo de Indonesia que llevaron a la renuncia del presidente Suharto, quien se encontraba en el poder desde 1967. Como resultado, el país

comenzó a recibir más atención nacional e internacional. Al igual que otras regiones de Indonesia, como Aceh o Papúa Occidental, en Timor comenzaron a extenderse y visibilizarse las manifestaciones que demandaban un referéndum para decidir sobre el futuro de la región y que exigían hacer efectivo el derecho a la autodeterminación. Tomando en cuenta que la mayor parte de la población indonesia no apoyaba la separación de la región, el nuevo gobierno del país, con Bacharuddin Jusuf Habibie convertido en presidente tras la renuncia de Suharto, propuso, en junio de 1998, mayor autonomía para Timor del Este. Sin embargo, miles de timorenses salieron a las calles en Dili para mostrar su oposición a la autonomía y exigir la completa independencia (Robinson, 2011).

Para agosto de 1998, representantes de los gobiernos de Portugal e Indonesia se reunieron con el fin de discutir una solución que garantizara la autodeterminación de los timorenses en el futuro. A la par, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) comenzó a trabajar en un plan para una autonomía amplia, todavía sin discutir la posibilidad de llevar a cabo un referéndum o de garantizar una independencia inmediata. Empero, en enero de 1999, de forma sorprendente Habibie anunció que la población de Timor del Este debería tener la oportunidad de expresar sus puntos de vista sobre el futuro del territorio (Robinson, 2011), de modo que se le preguntaría si aceptaba un plan para garantizar la autonomía al interior de Indonesia, pero si se rechazaba, el gobierno indonesio se retiraría y el territorio sería independiente.

El cambio de postura se debió sobre todo al apoyo de la comunidad internacional, en especial de países como Australia, Estados Unidos de América (EE. UU.) y Portugal, así como del secretario general de la ONU, Kofi Annan, que habían presionado para que se realizara un referéndum. Además, otros grupos, como la Iglesia católica y activistas en favor de los derechos humanos y en contra del gobierno de Suharto, eran un símbolo de los problemas del gobierno del Nuevo Orden. De esta manera, Habibie consideraba que efectuar el referéndum favorecería a su credibilidad a nivel local e internacional.

Como resultado, en marzo de 1999, los gobiernos de Portugal e Indonesia negociaron una consulta popular supervisada por la ONU para votar sobre la independencia. Al tener conocimiento de esta propuesta, un ala radical del Ejército indonesio respondió de forma inmediata y violenta, enviando a centenares de militares a Timor del Este para esparcir el miedo entre la población y prevenir el voto a favor. A pesar de las amenazas, el referéndum se llevó a cabo el 30 de agosto de ese mismo año y mostró el apoyo de la mayoría para obtener la independencia. Tras dar a conocer los resultados, grupos

paramilitares, respaldados por las fuerzas armadas indonesias, implementaron una política de “tierra arrasada”, en la cual habitantes timorenses proindependencia –o sospechosos de apoyar la independencia– fueron asesinados, desaparecidos o sujetos de migración forzada (hacia las montañas) o de violaciones por parte del ejército. La misión de la ONU, incluso, tuvo que ser evacuada dejando indefensa a la población. Durante esas semanas, la milicia indonesia destruyó entre 70 y 80% de la infraestructura del país (Kingsbury, 2009).

La ONU decidió crear una fuerza internacional para intervenir en la región tres semanas después del referéndum y bajo el liderazgo del gobierno australiano, lo que ocurrió el 22 de septiembre de 1999, en un país devastado y destruido. Una semana después, los militares indonesios abandonaron la isla y la bandera de Indonesia fue depuesta (Kingsbury, 2009). Durante varios años, la Misión de las Naciones Unidas en Timor del Este se encargó de administrar el territorio y fue hasta el 2002 que se reconoció formalmente la independencia y se consagraron elecciones para elegir a su primer presidente.

Independencia

El 14 de abril de 2002, los timorenses acudieron a las urnas para elegir al nuevo líder del país. Así, Xanana Gusmão fue electo como presidente. Para el 20 de mayo de ese año, Timor del Este obtuvo el reconocimiento como país independiente por parte de la ONU. A partir de ese momento, se estableció una forma de gobierno semipresidencialista y democrática, con elecciones generales cada cinco años.

Es importante mencionar que el partido que llegó al poder cuando Timor del Este obtuvo su independencia estaba formado en buena parte por expatriados, los cuales, en su mayoría, no habían estado en el país desde 1975, cuando inició la ocupación por parte de Indonesia. En ese sentido, carecían de la experiencia de la ocupación y resistencia del pueblo hacia el gobierno indonesio. Por ello, se podría afirmar, como menciona el periodista Damien Kingsbury (2009), que estaban fuera de contacto con la población que querían representar. A una parte de este grupo se le llamó Grupo Maputo o Camarilla Mozambique, haciendo referencia al tiempo que sus integrantes habían pasado en el país africano durante la ocupación de Timor, así como a su asociación ideológica izquierdista bajo un modelo marxista-leninista. Empero, una vez en el poder, el modelo que el grupo siguió contenía un criterio de desarrollo en ámbitos como educación,

economía, salud e infraestructura, con políticas moderadamente neoliberales, pero nacionalistas. Este enfoque iba dirigido sobre todo hacia la defensa de sus intereses nacionales, en particular de los recursos energéticos y la demarcación de las fronteras terrestres y marítimas con sus vecinos Australia e Indonesia.

En el momento de su independencia, Timor era uno de los países más pobres del mundo y debía comenzar a construir un Estado-nación, es decir, crear instituciones, establecer seguridad, impulsar la infraestructura e implementar servicios en general para el desarrollo nacional, además de consolidar una identidad política. A la par, era necesario rehabilitar edificios y reconstruir el sector educativo tras la ocupación y destrucción de las semanas posteriores al referéndum (Leach, 2017).

Por otra parte, el gobierno de Timor consideraba otros dos temas de importancia. Uno de ellos era elegir la lengua nacional, siendo el portugués el idioma por el que se optó –a pesar de que 90% de la población menor de 30 años solo hablaba indonesio–, debido a tres razones: vínculos históricos por el periodo de colonización, acceso a fondos de desarrollo provenientes de la Unión Europea y establecimiento de una identidad diferenciada ante sus vecinos Australia e Indonesia. El segundo tema era el de sus lazos regionales puesto que por su ubicación, el país se encontraba bajo influencia polinesia, formaba parte del Sureste asiático y mantenía una influencia católica ibérica. Al final, el gobierno eligió integrarse a dicha región mediante la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA), con el propósito de formar parte de un grupo más flexible y con crecimiento económico en ascenso, que le permitiera cooperar y mantener relaciones pacíficas con un país como Indonesia (Sahin, 2014).

A pesar de los problemas políticos y económicos previos a la independencia, el crecimiento de Timor del Este comenzó a ser notorio durante los siguientes años. La agricultura fue uno de los principales sectores que destacó, gracias a la exportación de café y de madera de sándalo. Sin embargo, los ingresos provenían y dependían en su mayoría de los recursos energéticos, sobre todo, en un 80%, de los combustibles fósiles del mar de Timor, como gas natural y petróleo (Feijó, 2020). Estos ingresos le han permitido al país depender menos de la ayuda para el desarrollo, que varios países le otorgaron en los primeros años de independencia. No obstante estos ingresos, la dependencia a los recursos energéticos es alta; además, el Estado ha tenido pocos avances en áreas como igualdad de género, salud, oportunidades laborales y educación (Joseph & Hamaguchi, 2014).

Relaciones internacionales

Una vez que la independencia de Timor del Este fue reconocida en el año 2002, el país se convirtió en el miembro 191.º de la ONU. A partir de ese momento, Timor, que contaba con apenas 922 mil habitantes, tuvo el reto de construir una política exterior que le asegurara una existencia pacífica con sus vecinos y con la región del Sureste de Asia y el resto del mundo.

Al independizarse, Timor del Este fue reconocido por Naciones Unidas como uno de los países menos desarrollados en el mundo y el más pobre de Asia, debido a sus bajos ingresos, poca infraestructura y a la inestabilidad de su sistema político y económico; en consecuencia, fue elegible para recibir préstamos blandos, beneficios económicos y aranceles más bajos para las exportaciones. Así, Timor ha recibido apoyo en materia de cooperación internacional para el desarrollo, que proviene de diversos países como Australia, China, España, EE. UU., Japón, Noruega y Nueva Zelanda, con el fin de promover la buena gobernanza, mejorar la seguridad y la infraestructura, así como apoyar a los sectores de la agricultura y el comercio (Joseph & Hamaguchi, 2014).

En vista de su ubicación, a Timor del Este se le considera como “un pez entre grandes tiburones”, puesto que se encuentra entre Indonesia –la cuarta nación más poblada del mundo– y Australia, ambos miembros del G20. Además, el país está rodeado de economías en avance, como Malasia, Singapur y Tailandia. Como afirman Abraham Joseph y Takako Hamaguchi (2014), mantener relaciones de cooperación, amistad y solidaridad es clave para su prosperidad, seguridad y crecimiento.

Por cuestiones históricas y geográficas, Indonesia, Portugal y Australia son los principales países con los que Timor del Este mantiene relaciones. En materia internacional, busca integrarse en tres niveles: primero, con sus vecinos, sobre todo Australia e Indonesia; segundo, con la región, que es el caso del Sureste de Asia y su integración a la ANSEA; y tercero, también a nivel internacional, en diversos foros e instituciones.

Los vínculos con Indonesia se enfocan sobre todo en el ámbito social, cultural e histórico, en razón de los 24 años previos de ocupación. Además, ha habido contribuciones en materia comercial y educativa; este último ámbito está relacionado con la lengua, debido a que el indonesio se sigue enseñando como segundo idioma en las escuelas de Timor.

Una vez que el país se independizó, los principales temas a tratar fueron la demarcación de fronteras, aunado a la reconciliación y la justicia, considerando las violaciones de derechos humanos ocurridas durante la ocupación indonesia. Por ello, en 2001 se estableció la Comisión para la Acogida, la Verdad y la Reconciliación (CAVR), con el propósito de investigar los delitos que habían sido cometidos a partir de 1974, cuando iniciaron las operaciones encubiertas del gobierno indonesio, hasta 1999, año en el que la Misión de las Naciones Unidas intervino para tomar el control del país. Los objetivos principales de esta Comisión eran encontrar la verdad sobre el abuso a los derechos humanos y la violencia presente durante esos años, asistir a las víctimas y promover la reconciliación entre los perpetradores y las comunidades timorenses, con el fin de restaurar la confianza (CAVR, 2005). Sin embargo, el gobierno de Timor del Este fue incapaz de llevar a la justicia a los responsables de la violencia; era difícil lograrlo porque el país carecía de competencia jurídica en Indonesia y por los problemas que ello podría causar a futuro. Además, sin presión o apoyo internacional, el gobierno de Indonesia no podría juzgarlos (Leach, 2017).

En el informe final que fue enviado a la Comisión se reconoció que ambos países cometieron abusos, aunque cabe recordar con claridad que estos fueron de diferente índole y que se habían cometido crímenes en contra de la humanidad en Timor del Este en 1999, los cuales incluían: asesinato, violación, tortura, detención ilegal y deportación (CAVR, 2005). Al final, la Comisión declaró que Indonesia tenía una “responsabilidad institucional” ante las acciones cometidas por los militares y que, por lo tanto, debería fortalecer su capacidad judicial y fiscal para juzgar a los responsables. Sin embargo, las recomendaciones de amnistía o de reparación del daño no se llevaron a cabo (Robinson, 2011). Los hallazgos del reporte fueron muy amplios, pero sus recomendaciones muy débiles. A pesar de las críticas de estos resultados, ambos países los aceptaron enfatizando la reconciliación sobre la justicia. Por una parte, la creación de la Comisión fue una respuesta ante la presión internacional para tomar medidas por la destrucción y muerte durante 1999 y los 24 años de ocupación. Por la otra, la postura del gobierno de Timor pareció ser la de “perdonar” a Indonesia por la ocupación y sus efectos, con el fin de mantener relaciones diplomáticas y pacíficas con su poderoso vecino y poder integrarse a instituciones y organismos como la ANSEA.

El tema de la demarcación de fronteras también ha sido un reto con Indonesia. Afortunadamente, en 2011 terminó el proceso de establecer fronteras terrestres, pero ambos países siguen trabajando para determinar las

marítimas, y están comprometidos a resolverlo mostrando buena voluntad mediante el fortalecimiento de la cooperación en temas de defensa (Sambhi, 2019). Indonesia ha sido uno de los socios más valorados por Timor; a la fecha, continúa siendo su principal socio comercial, ya que 32% de las importaciones y 25% de las exportaciones se llevan a cabo con este país vecino, además de que Indonesia está involucrado de manera amplia en la construcción de infraestructura comercial e industrial en el país (WITS, 2019).

En el caso de Australia, las relaciones han sido un poco tensas debido a que continúa habiendo roces respecto a cómo compartir los recursos de gas y petróleo que se encuentran bajo el mar de Timor. Empero, las áreas de mayor cooperación con este país son las de paz y seguridad, desarrollo, comercio e inversión. Australia ha participado en todas las operaciones de paz llevadas a cabo en Timor del Este; además, es el país que le ha otorgado mayor asistencia para el desarrollo, con un total de 105 millones de dólares estadounidenses entre 2021 y 2022. Cerca de 2.65% de la ayuda que otorga Australia es para Timor. Entre 2019 y 2020 el comercio entre ambos países tuvo un valor de 73 millones de dólares. Las exportaciones australianas alcanzaron 71.8 millones de dólares en artículos, que incluyen equipos de ingeniería civil, aeronaves y piezas relacionadas. Por su parte, las importaciones de Timor a Australia fueron de 1.3 millones de dólares y la mayoría correspondió a café (DFAT, 2022).

En el segundo nivel, el regional, Timor del Este ha intentado integrarse a la ANSEA como miembro, sin éxito alguno^[1]. Esta organización intergubernamental está integrada por diez países: Brunéi Darusalam, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam, y comprende una región de 681 millones de habitantes. El país tiene varios años intentando formar parte de la Asociación para incrementar su crecimiento económico, promover su comercio, su cultura, así como el desarrollo en conjunto, además de lograr una integración regional, la promoción cultural y la adhesión a la Carta de la ONU, entre otros objetivos.

La membresía en la ANSEA es muy importante porque a 55 años de su creación esta organización ha logrado consolidarse como un actor internacional. A partir de principios como el consenso, la no intervención en asuntos internos, la promoción del comercio libre y la cooperación en distintos ámbitos, ha establecido una zona de libre comercio; asimismo, junto con China, Corea del Sur y Japón ha formado el foro ANSEA más tres.

A pesar de los avances que Timor del Este ha realizado para integrarse a la ANSEA, y no obstante ser considerado en la actualidad el país más democrático

del Sureste asiático, aún no ha sido admitido (Economist Intelligence, 2021). Los países miembros de la Asociación han dado distintas razones de esta negativa, como son la reciente creación de Timor, su fragilidad legal, su crecimiento económico inestable y sus supuestas limitaciones potenciales por la falta de protagonismo en foros y organismos internacionales. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 6.º de la Carta de la ANSEA, el país cumple con los cuatro requerimientos para su membresía: 1) ubicación en el sureste de Asia, 2) reconocimiento de todos los países de la Asociación, 3) aceptar y cumplir la Carta de la ANSEA y 4) tener la capacidad y voluntad para cumplir con las obligaciones de afiliación. Pero su admisión sigue pendiente, puesto que depende del consenso de todos los Estados miembros (ASEAN, 2012).

El gobierno de Singapur se ha negado a aceptar a Timor del Este como parte de la ANSEA porque considera que su crecimiento económico es pequeño y ello implicaría una carga importante para la región, así como un avance lento para la creación de la Comunidad Económica, la cual tiene el propósito de establecer una integración económica similar a la de la Unión Europea (Purba, 2022). Empero, esto contradice la decisión de aceptar a Laos y a Myanmar en 1997, así como a Camboya en 1998. En ese momento, la ANSEA había tomado una acción afirmativa para que los tres países contaran con tiempo suficiente para alcanzar un desarrollo similar al del resto de los miembros, además de que estos países fueron aceptados en un contexto de Posguerra Fría, en medio de un optimismo por el “fin de la historia”.

En este sentido, la presión para la ANSEA es cada vez mayor, debido al incremento de las tensiones entre EE. UU. y China, a la expansión de la zona de “patrullaje” de Australia, además de la presencia de China en las islas del Pacífico. En abril de 2022 este último país confirmó la firma de un acuerdo de seguridad con las Islas Salomón, el cual tiene el propósito de asistirle en su estabilidad interna, según declaraciones del gobierno chino. Sin embargo, países vecinos, como Australia y Nueva Zelanda, se encuentran preocupados ante las acciones que China pudiera realizar –entre ellas, el probable establecimiento de bases militares–, así como por la extensión de su influencia en el Pacífico Sur y la región del Indo-Pacífico.

Entre más tiempo transcurra para la adhesión de Timor del Este como 11.º país miembro de la ANSEA, se propiciará un mayor número de críticas respecto al manejo de la Asociación y sus procesos de toma de decisiones, dado que si uno de sus propósitos es el fortalecimiento y desarrollo de la región, tendría que

poner en práctica la cooperación e integración entre los países del Sureste de Asia.

En el tercer nivel, o ámbito internacional, Timor ha tenido una relación amplia en materia de cooperación con la ONU, incluso antes de su independencia. A pesar de que había muchas dudas y críticas acerca del desarrollo y la estabilidad del país, Timor ha sido un referente en la lucha a favor de las naciones con más desventajas a nivel internacional.

Reconocido hasta la fecha como uno de los países menos desarrollados, Timor mantiene la atención y el apoyo de la ONU. En esta categoría se encuentran países afectados en materia de desarrollo, por cuestiones como bajos ingresos, carencia de capacidad humana para el crecimiento, carencia de diversificación económica, susceptibilidad a desastres por fenómenos naturales y/o una política nacional inestable. Por ello, estas naciones son elegibles para recibir fondos de apoyo para el desarrollo, que están destinados al fortalecimiento de sus economías y a la asistencia técnica en los sectores de servicios e industria, así como concesiones en los pagos de membresías y actividades al interior de la ONU y otras organizaciones (Joseph & Hamaguchi, 2014). Además, Timor ha defendido la causa de las naciones insulares más pequeñas, sobre todo ante los efectos del cambio climático, proponiendo incluso un nuevo acuerdo vinculante para la reducción de los gases de efecto invernadero, ya que el Protocolo de Kioto expiró en 2012, en el que se establezcan objetivos de reducción más ambiciosos para países industrializados y en procesos de desarrollo.

Por otro lado, Timor forma parte del Foro G7+, el cual es una organización intergubernamental creada en 2010, que une a países frágiles o que están enfrentando un conflicto o recién lo han experimentado. La mayoría de sus miembros proviene de países de Asia, África y el Caribe. Sus principales objetivos, adoptados en la Declaración de Dili, son intercambiar experiencias y conocimientos en materia de paz y fortalecimiento del Estado, así como fomentar el compromiso de la comunidad internacional con estos países para promover asistencia y apoyo (G7 Plus, 2021).

Por último, la participación de Timor del Este en organismos internacionales ha sido menor, pero constante: es observador de la ANSEA y de la Alianza del Pacífico, y es miembro del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), del Fondo Monetario Internacional (FMI), de la ONU, del Banco Asiático de Desarrollo (BASD), del Movimiento de Países No Alineados (MPNA), así como de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP).

CONSIDERACIONES FINALES

A dos décadas de su independencia, Timor del Este enfrenta muchos retos. A nivel nacional, debe trabajar por su estabilidad política y crecimiento económico, por el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la mejora de la infraestructura, la expansión de servicios públicos, entre otros aspectos, lo cual implica mantener una estrategia para lograr un desarrollo sostenible a futuro. Mientras tanto, a nivel internacional Timor busca integrarse económica, diplomática y estratégicamente en el Sureste de Asia y en el mundo; su posicionamiento en este nivel consiste en formar una identidad e involucrarse por medio de ella en la región, pero también en su participación para poner sobre la mesa la atención hacia los países menos desarrollados y las naciones frágiles y en conflicto, en organismos como el G7+.

Los anteriores retos están directamente vinculados al hecho de que Timor del Este tiene un legado colonial y de conflicto que ha afectado su desarrollo actual. Además, de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP, 2022), sigue siendo uno de los países menos desarrollados, con un índice de pobreza de 41%. Timor enfrenta grandes desafíos, es un país en proceso de construcción estatal y nacional que tiene la necesidad de diversificar su economía, disminuir su desempleo y trabajar para depender cada vez menos del petróleo puesto que sus reservas van en declive. De esta manera, solo a partir de su fortalecimiento interno en materia política y económica, estrechando lazos diplomáticos e integrándose a la comunidad internacional, Timor podrá crear un futuro prometedor para su gente y su proyección hacia el mundo.

REFERENCIAS

- ASEAN [Association of Southeast Asian Nations] (2012). *The ASEAN charter*. <https://asean.org/asean-charter/>
- _____. (2022). *ASEAN Leaders' Statement on the Application of Timor-Leste for ASEAN Membership*. <https://asean.org/wp-content/uploads/2022/11/05-ASEAN-Leaders-Statement-on-the-Application-of-Timor-Leste-for-ASEAN-Membership.pdf>
- BANCO MUNDIAL (2019). *Trade Summary for East Timor*. World Integrated Trade Solution [Dataset]. <https://wits.worldbank.org/countrysnapshot/en/TMP/textview>
- BERLIE, J. A. (2018). *East Timor's Independence, Indonesia and ASEAN*. Palgrave Macmillan.

- BERTRAND, J. (2009). *Nationalism and Ethnic Conflict in Indonesia*. USA: Cambridge University Press.
- CAVR [Commission for Reception, Truth and Reconciliation in East Timor] (2005). <http://www.cavr-timorleste.org/>
- DFAT [Department of Foreign Affairs and Trade] (2022). *Development assistance in Timor-Leste*. Australian Government. <https://www.dfat.gov.au/geo/timor-leste/development-assistance/development-partnership-with-timor-leste>
- DEEN, T. (2002, 11 de julio). *Timor del Este: Un lugar junto a los más pobres del mundo*. Inter Press Service. <https://ipsnoticias.net/2002/07/timor-oriental-un-lugar-junto-a-los-mas-pobres-del-mundo/>
- ECONOMIST INTELLIGENCE (2021). *Democracy Index 2021. The China challenge*. https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/eiu-democracy-index-2021.pdf?mkt_tok=NzUzLVJJUS00MzgAAAGE3nVJCxGp1820Cdw3FGP3wmTqH22eRv9_WqMRZhtWO-ifQnhaMBL3oFI19mChxDm64GwNxFvmap2oHc-4Ff9lvK9kSgCanPYIg7binJAiFmdA
- FEIJÓ, R. (2020). Timor-Leste: Twenty Years after the Self-Determination Referendum. *Southeast Asian Affairs*, (2020), 381-390. <https://www.jstor.org/stable/26938900>
- G7+ (2021). *Our Story*. <https://www.g7plus.org/our-story/>
- JONES, L. (2012). *ASEAN, Sovereignty and Intervention in Southeast Asia*. UK: Palgrave Macmillan.
- JOSEPH, A. & Hamaguchi, T. (2014). *Timor-Leste: the history and development of Asia's newest nation*. USA: Lexington Books.
- KINGSBURY, D. (2009). *East Timor: The price of Liberty*. Palgrave Macmillan.
- LEACH, M. (2017). *Nation-Building and National Identity in Timor-Leste*. UK: Routledge.
- LUNDRY, C. (2002). From Passivity to Political Resource: The Catholic Church and the Development of nationalism in East Timor. *AsianStudies*, 38(1), 1-33.
- PURBA, K. (2022). Timor Leste's Asean membership is too strategic to delay: Jakarta Post contributor. *The Strait Times*. <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/timor-lestes-asean-membership-is-too-strategic-to-delay-jakarta-post-contributor>
- ROBINSON, G. (2011). *If you live us here, we will die: How genocide was stopped in East Timor*. USA: Princenton University Press.

- SAHIN, S. B. (2014). Timor-Leste's Foreign Policy: Securing State Identity in the Post-Independence Period. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 33(2), 3-25.
- SAMBHI, N. (2019). *Finding Partners: Timor-Leste's Evolving Security Ties with Southeast Asia*. USA: Pell Center for International Relations and Public Policy. <https://www.pellcenter.org/wp-content/uploads/2019/05/Sambhi-2019.pdf>
- STRATING, R. (2018). *The post-colonial security dilemma: Timor-leste and the international community*. ISEAS-Yusof Ishak Institute.
- THE WORLD FACTBOOK (2021). *Timor-Leste*. Central Intelligence Agency. <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/timor-leste/>
- UNDP [United Nations Development Programme] (2022). *Economic transformation*. <https://www.undp.org/timor-leste/economic-transformation>
- YU, T. (2022). It is in ASEAN's Strategic Interest to Admit Timor-Leste Now. *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2022/05/it-is-in-aseans-strategic-interest-to-admit-timor-leste-now/>
-

NOTAS

[1] Durante la Cumbre 40.º y 41.º de la ANSEA, celebrada en noviembre de 2022 en Nom Pen, capital de Camboya, los diez países miembros tomaron la decisión “en principio” de admitir a Timor del Este como 11.º integrante. El Consejo de Coordinación de la Asociación trabajará en una hoja de ruta para la plena adhesión del país, basada en criterios objetivos y en concordancia con los principios y pilares de esta organización, que se presentará para su aprobación en la Cumbre de 2023, la cual será presidida por Indonesia. Mientras tanto, Timor del Este ya goza de un estatus de observador y se permitirá su participación en todas las reuniones de la ANSEA y en las sesiones plenarias de la Cumbre (ASEAN, 2022).

SEMBLANZAS

EDUARDO PALACIOS CABRERA

Licenciado en Relaciones Internacionales por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Maestro en Estudios Regionales Internacionales por la Universidad Rusa de la Amistad de los Pueblos. Especialista en temas de Política Exterior de Rusia y Estudios Regionales del espacio exsoviético. Es miembro del cuerpo de expertos extranjeros invitados del Centro de Estudios de Países Postsoviéticos, con sede en Moscú, y miembro fundador del Grupo de Estudios sobre Eurasia, con sede en México. Cuenta con publicaciones en temas de relaciones internacionales en revistas especializadas de México y Rusia. Actualmente se desempeña como profesor, analista político y ponente.

EDUARDO TZILI-APANGO

Especialista en temas de relaciones internacionales de China, geopolítica y de la Iniciativa de la Franja y la Ruta. Profesor-investigador de tiempo completo en el Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Licenciado en Relaciones Internacionales por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Maestro en Estudios de Asia y África, con especialidad en China, por El Colegio de México. Doctor por la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro fundador del Grupo de Estudios sobre Eurasia (GESE).

JAQUELINE BRICEÑO MONTES

Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad de Colima. Maestra en Estudios de Asia y África, con especialidad en el Sureste de Asia, por el Colegio de México y doctorante en Ciencias Políticas y Sociales, en el campo de relaciones internacionales, en la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente es profesora de la Universidad Autónoma de Querétaro.

LUCERO JAZMÍN LÓPEZ OLIVARES

Doctora en Estudios Culturales por El Colegio de la Frontera Norte (México). Maestra en Estudios de Asia y África por El Colegio de México, especialista en el Sur de Asia. Sus líneas de investigación incluyen la migración de India a México, la traducción de fuentes sánscritas, el estudio de la filosofía vedānta y el análisis de la práctica del hinduismo en México. Correo: llopez.desc2019@colef.mx

JOSÉ ERNESTO RANGEL DELGADO

Doctor en economía por la Academia de Ciencias de Rusia. Profesor-investigador y director del Centro Universitario de Estudios e Investigaciones sobre la Cuenca del Pacífico de la Universidad de Colima. Cultiva la línea de investigación en relaciones económicas e internacionales sobre la Cuenca del Pacífico. Ha dirigido y codirigido tesis de licenciatura y posgrado, y participado en eventos nacionales e internacionales. Autor y coautor de libros, capítulos de libro y artículos en la materia.

EDITH YAZMÍN MONTES INCIN

Licenciada en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Egresada de la maestría en Administración Pública por la Universidad Anáhuac México. Actualmente es coordinadora de intercambios salientes de la Dirección de Internacionalización de la Universidad Anáhuac México y es parte del Programa de Desarrollo de Investigadores de la Dirección de Investigación de la misma institución. Es miembro del Grupo de Estudios sobre Eurasia (GESE) y del Círculo Mexicano de Estudios Coreanos (CMEC). Sus temas de interés son el análisis de política exterior, los estudios sobre el Noreste de Asia, con enfoque en la República de Corea, la cooperación internacional para el desarrollo y asuntos energéticos.

EDUARDO LUCIANO TADEO HERNÁNDEZ

Doctor en Comunicación. Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. Estudió Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma Popular del Estado de Puebla y la Maestría en Estudios de Asia y África en El Colegio de México. Cofundador del Círculo Mexicano de Estudios Coreanos (CMEC), integrante del Grupo de Estudio sobre Eurasia (GESE) y de la Iniciativa de Diplomacia Cultural de

América del Norte (NACDI). Sus líneas de investigación son la diplomacia pública y cultural de las diásporas y los actores no estatales; asuntos de género y diplomacia; comunicación y relaciones internacionales, con un enfoque sobre México y las Coreas.

JORGE LUIS MÉNDEZ MARTÍNEZ

Doctor en filosofía por la Universidad Nacional de Investigación – Escuela Superior de Economía (Национальный Исследовательский Университет – “Высшая Школа Экономики”, National Research University – “Higher School of Economics”) e investigador en la Facultad de Ciencias Humanas de la misma institución en Moscú, Federación Rusa. Se ha desempeñado como docente en la Escuela Nacional de Antropología e Historia, Ciudad de México, y como investigador en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Ciudad de México. Editó conjuntamente el libro *Filosofía y Antropología, Interconexiones* (CIESAS, 2014) y ha publicado diversos artículos en revistas internacionales. Además de especializarse en temas relativos a la filosofía y la antropología, es analista internacional especializado en Rusia y el espacio postsoviético, haciendo apariciones en la televisión nacional en México. Su investigación actual se ocupa de la historia de la ciencia en la Rusia contemporánea y la Unión Soviética, con énfasis en los cambios científicos y extracientíficos durante la transición de los años ochenta y noventa del siglo XX.

MÓNICA RAMOS FLORES

Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad de Colima. Maestra en estudios de área por la Universidad Hankuk de Estudios Extranjeros, en Corea del Sur. Estudiante del Doctorado en Ciencia Política por la Universidad de Guadalajara. Se desempeñó como profesora en la Universidad de Colima, en donde también fue coordinadora del E-school Program para América Latina, sobre estudios coreanos, coordinado por la Universidad Autónoma de Nuevo León y patrocinado por la Fundación Corea. Es miembro fundador del Seminario sobre Rusia “Antonio Dueñas Pulido” (SEMRUS) y del Grupo de Estudios sobre Eurasia (GESE) con los que ha participado con diferentes ponencias y capítulos de libros. Sus líneas de investigación son seguridad regional en América del Norte, cooperación entre Rusia y China y el papel de Rusia en Asia Pacífico.

EMIR GONZÁLEZ CALDERÓN

Maestro en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma Metropolitana. Politólogo por la Universidad Autónoma Metropolitana e historiador por la Escuela Nacional de Antropología e Historia. Se ha especializado en el tema de las economías ilícitas entre México y China. Ha sido docente en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México y en la Escuela Nacional de Antropología e Historia, donde actualmente es profesor de historia contemporánea. Es miembro del Grupo de Estudios Sobre Eurasia (GESE).

MÓNICA APANGO PARTIDA

Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Guadalajara. Maestra en Ciencia Política por la misma casa de estudios. Durante sus estudios de maestría realizó una estancia de investigación en el Instituto de Latinoamérica de la Academia de Ciencias de Rusia, en Moscú. Su línea de investigación se enfoca en Rusia como potencia regional y actor global. Correo: monic.apango@gmail.com

TANIA YADIRA DURÁN GONZÁLEZ

Egresada de la licenciatura en Estudios Internacionales por la Universidad de Guadalajara. Actualmente es representante y editora principal de una casa productora de textos académicos. Su línea de investigación se enfoca en temas de América Latina y de política internacional. Correo: taniayduran@gmail.com

KOMRON H. RAKHIMOV (TAYIKISTÁN)

Profesor-investigador en el campo de historia de las relaciones internacionales y la política exterior, del Departamento de Ciencias Históricas y Arqueología, de la Universidad de la Amistad de los Pueblos de Rusia (Moscú, Federación Rusa). Es miembro del grupo de expertos extranjeros invitados del Centro de Moscú para Estudios de Países Postsoviéticos. Actualmente es asistente en el Departamento de Teoría e Historia de las Relaciones Internacionales de la Universidad de la Amistad de los Pueblos de Rusia, y candidato a Doctor en Ciencias Históricas.

MIRMEHDI M. AGHAZADA (AZERBAIYÁN)

Candidato a Doctor en Ciencias Históricas. Profesor titular en el Departamento de Teoría e Historia de las Relaciones Internacionales de la Universidad de la

Amistad de los Pueblos de Rusia (Moscú, Federación Rusa). Imparte conferencias y seminarios en las siguientes disciplinas: Problemas de Seguridad y Conflictos en la Región de Oriente Medio, Interacción Intercivilizatorias entre Rusia y los Países del Oriente Medio, África en el Sistema de Relaciones Internacionales, entre otras. Algunas de sus áreas de investigación son la historia de las relaciones internacionales y la política exterior de los países de la CEI y Oriente Medio (incluidos Turquía e Irán).

KONSTANTIN PETROVICH KURILEV (RUSIA)

Doctor en Ciencias Históricas. Profesor y jefe adjunto de la División de Actividades Científicas del Departamento de Teoría e Historia de las Relaciones Internacionales en la Universidad de la Amistad de los Pueblos de Rusia (Moscú, Federación Rusa). Editor en jefe adjunto de la revista de la RUDN University, serie Relaciones Internacionales, y de la revista científica electrónica *Estudios Postsoviéticos*. Imparte clases y conferencias en temas como política exterior de los países de la CEI; procesos económicos y políticos en la CEI; política exterior de Ucrania; la política de Rusia en la CEI, entre otros.