

# **El budismo y su papel en la legitimidad de los sistemas políticos y en sus procesos de cambio: Los casos de Bután y Tailandia**

*Buddhism and its Role in the Legitimacy of the Political Systems and their Processes of Change: The Cases of Bhutan and Thailand*

ANA ISABEL ROSILLO RODRÍGUEZ

Universidad de Granada, España

---

CÓMO CITAR ESTE TRABAJO / HOW TO CITE THIS PAPER

---

ROSILLO, A. I. (2021). El budismo y su papel en la legitimidad de los sistemas políticos y en sus procesos de cambio: Los casos de Bután y Tailandia. *Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político*, 5: 63-95. <http://dx.doi.org/10.30827/polygob.i5.15955>

---

## Resumen

Aunque la teoría política siempre se ha interesado por el papel de la religión en la política, pocos investigadores se han ocupado, concretamente, del papel e influencia del budismo en los sistemas políticos, a pesar de que sea una de las religiones más seguidas del mundo. Desde Occidente, el budismo es visto como una religión pacífica y apolítica. Empero, el estudio de esta religión en Bután y Tailandia nos muestra como algunos de sus preceptos suponen un obstáculo para la democratización en estas dos monarquías inmersas en procesos de cambio político. Mediante el diseño de un plan de investigación basado en dimensiones, variables e indicadores, y teniendo en cuenta datos cualitativos y cuantitativos, este trabajo trata de analizar, desde una perspectiva innovadora, la presión de la religión budista en los procesos de cambio y legitimación del poder político.

Palabras clave: Budismo, democratización, Bután, Tailandia, monarquía.

## Abstract

Although political theory has always been interested in the role of religion in politics, few scholars have dealt, specifically, with the role and influence of Buddhism on the political systems, even though it is one of the most followed religions in the world. From the West, we see Buddhism as a peaceful and apolitical religion. However, the study of this faith in Bhutan and Thailand shows us how some of its precepts could be an obstacle to democratization in these two monarchies immersed in processes of political change. Through the design of a research plan based on dimensions, variables and indicators, and taking into account qualitative and quantitative data, this work tries to analyze, from an innovative perspective, the pressure of the Buddhist religion in the processes of change and legitimation of the political power.

Keywords: Buddhism, Democratization, Bhutan, Thailand, Monarchy.

P

64

---

### Correspondencia / Correspondence

ANA ISABEL ROSILLO RODRÍGUEZ  
Email. [anais.rosillo@gmail.com](mailto:anais.rosillo@gmail.com)

---

### Conflicto de Intereses / Competing interest

La autora de este trabajo declara que no existe conflicto de intereses

---

### Recibido / Received

24.09.2020

---

### Aceptado / Accepted

5.08.2021

---

### Publicado / Published

29.12.2021

## 1. Introducción

El budismo es un sistema filosófico-religioso que abarca los ámbitos público y privado (Jayasuriya, 2008). Actualmente, un 6,6% de la población mundial es budista, según Pew Research Center<sup>1</sup>. La mayoría de la población budista se concentra en el Sudeste y Este asiático (45,8% en 2010, según ARDA<sup>2</sup>), donde se están cometiendo graves violaciones de derechos humanos (DDHH) que, en realidad, tienen mucho que ver con el budismo, como el genocidio rohinyá en Myanmar.

Empero, a pesar de la importante presencia del budismo en la actualidad, pocos investigadores (Moore (2016), Harris (2016), McCargo (1999), Chinyong Liow (2016)) han trabajado su relación con la política, o la compatibilidad entre democracia y budismo. Y es que Occidente ya concluyó hace tiempo que se trata de una religión esencialmente apolítica y anti-política (Weber, 1958: 206).

Quizá no sea una religión apolítica y antipolítica. Quizá, estudiando su rol, se podría explicar que la democracia aún no se haya consolidado y la monarquía sobreviva en ciertos países. De ahí nuestro interés por conocer más a fondo la relación entre budismo y política, y su impacto en el cambio político. Este será nuestro objeto de estudio: la posible influencia del budismo, con sus dogmas y su forma de relacionarse con los regímenes, en los procesos de cambio político.

Nuestro objetivo general es comprobar la influencia del budismo en la legitimación del sistema político y determinar si el budismo puede influir en los procesos de cambio político, centrándonos en los casos de Bután y Tailandia, entre los años 2007 y 2020. Así, nuestras hipótesis defienden, por un lado, que el budismo ha ayudado a que exista una regresión democrática en Tailandia; y, por otro lado, que el budismo ha influido en que la democratización no sea completa en Bután. En ambos casos, el budismo desempeña un papel decisivo como instrumento de legitimación del poder establecido

Nuestros objetivos concretos tratan, en primer lugar, de estudiar el marco institucional-legal en cada caso, dibujando un retrato de las instituciones religiosas oficiales, y determinando el uso que hace el régimen del budismo. En segundo lugar, se pretende, conocer el comportamiento del orden monástico, analizando las ocasiones en las que ha sido una fuente de oposición y aquellas ocasiones en las que ha apoyado al régimen. Y, por último, analizar los posibles

1 Pew Research Center es un *fact tank* estadounidense que trabaja, entre otros temas, la religión. <https://www.pewresearch.org/about/>

2 La Association of Religion Data Archives trabaja para garantizar el acceso a datos sobre religión. [www.theARDA.com](http://www.theARDA.com)

óbices para la democratización, concretamente aquellos que guardan relación con el budismo.

Este trabajo se estructura en una serie de apartados, incluyendo primeramente esta introducción. A continuación, el segundo epígrafe, inserta los enfoques y conceptos sobre los que se asienta la investigación. El tercer aspecto del que trata es la metodología que se ha aplicado y desarrollado para llevar a cabo la investigación. El apartado cuarto y sus subepígrafes incorporan el análisis de los resultados obtenidos sobre el cambio político, la influencia del budismo en los sistemas políticos de Bután y Tailandia y en los cambios que han experimentado. Finalmente, encontramos las conclusiones y la bibliografía.

## 2. Planteamientos teórico-políticos sobre las relaciones religión-Estado con especial referencia al budismo y a sus implicaciones en la ciudadanía y la violencia

### 2.1. Relaciones religión-Estado

Pese a que se creía que la modernización provocaría la sustitución de la religión por la ciencia y el racionalismo (Hadden, 1987. Cfr. Fox, 2006), aquella continúa siendo relevante, y así ha quedado demostrado con acontecimientos como el auge del Estado Islámico. De hecho, la religión es un elemento básico de la sociedad moderna, pues es un componente de todas las grandes civilizaciones, y se encuentra en la base de muchas ideologías nacionalistas (Fox, 2008:21). Y es que, como destaca Chinyong Liow (2016: 27), la religión proporciona a las personas sentido de comunidad e identidad abstracta, pudiendo llegar a proponer un orden político alternativo.

Para estudiar la interacción entre religión y política, se han propuesto distintos modelos. Fox (2011) utiliza los modelos desarrollados por él mismo (Fox, 2008), Madeley (2003), y Raz (1986). En primer lugar, el modelo secular-laico<sup>3</sup>, que prohíbe el apoyo estatal a cualquier religión. Esta queda relegada a la esfera privada. En segundo lugar, el modelo de la separación absoluta del Estado y la religión. Aquí, el Estado ni apoya ni restringe ninguna confesión. Tercero es el modelo político neutral, para el que la acción gubernamental debería tener consecuencias neutras. Y, finalmente, el cuarto es el modelo de la exclusión de ideales, que obliga a que el Estado no justifique sus acciones basándose en la preferencia por una forma de vida en particular.

3 Aunque no hay consenso en cuanto a su significado, podemos definir la secularización como el proceso de apropiación por parte de las instituciones seculares de funciones que, tradicionalmente, eran desempeñadas por las instituciones religiosas.

Hemos de tener en cuenta la multiplicidad de actores: “(...) gran parte de la influencia de la religión en la política viene de lugares diferentes a la política gubernamental (...). Actores no estatales (...), son parte de la economía religiosa y pueden tener una influencia política significativa” (Fox, 2011). En Occidente, con mayor o menor rapidez o lentitud, de manera más profunda o superficial, en épocas más tempranas o más tardías, por unas causas o por otras, la Iglesia perdió el control de las decisiones públicas que afectan a la población en un proceso de secularización del pensamiento y el poder políticos. Puede que todavía las comunidades religiosas y sus autoridades puedan influir sobre algunos gobiernos, pero el poder político democrático posee la capacidad de adoptar políticas públicas al margen de la religión o religiones presentes en cada Estado.

Como sostienen Stepan y Linz (2013), en un régimen secular, las autoridades religiosas no controlan a las autoridades seculares, y éstas no controlan a las primeras siempre que respeten los derechos de otros ciudadanos. Esto nos permite afirmar que existen múltiples secularismos. Así, Modood (2010) diferencia entre secularismo radical y secularismo moderado, según se dé una separación absoluta o relativa de las esferas política y religiosa.

Lo que tienen en común todos estos autores es la consideración de que es muy difícil encontrar un país en el que exista separación absoluta. Por tanto, es más adecuado hablar de “secularismo moderado” o autonomía de ambas esferas.

Philpott (2007), por otra parte, habla en términos de diferenciación, entendida como el grado de autonomía mutua entre los cuerpos religiosos y las instituciones estatales. Además, relaciona dicho concepto con la teología política, pues ambos, de manera conjunta, llevan a un cuerpo religioso a involucrarse en política de determinada manera. Entendemos aquí la teología política como el conjunto de ideas que un cuerpo religioso sostiene sobre la legitimidad de la autoridad política. Aquella se ha formado a lo largo de siglos, por lo que utilizaríamos el enfoque “del institucionalismo histórico (...), que explica las políticas del Estado como el resultado de rutas históricas llevadas a cabo por instituciones e ideas en evolución” (Pierson y Skocpol, 2002. Cfr. Philpott, 2007).

La primera de las rutas sería aquella en la que las instituciones toman forma antes que la teología política. La segunda es aquella en donde los actores religiosos parten de una nueva teología política, por lo que se reforma su relación con el Estado. En la tercera, los cambios en las instituciones lideran el camino, provocando un rápido fortalecimiento de la teología política. En la cuarta, la teología política y la diferenciación tienen sus raíces en el pasado y permanecen constantes hasta hoy.

De manera que podríamos hablar de sistemas diferenciados o integracionistas (Ilustración 1), en función del grado de autonomía. Además, podemos diferenciar los sistemas según sean consensuales o conflictuales. Philpott (2007)

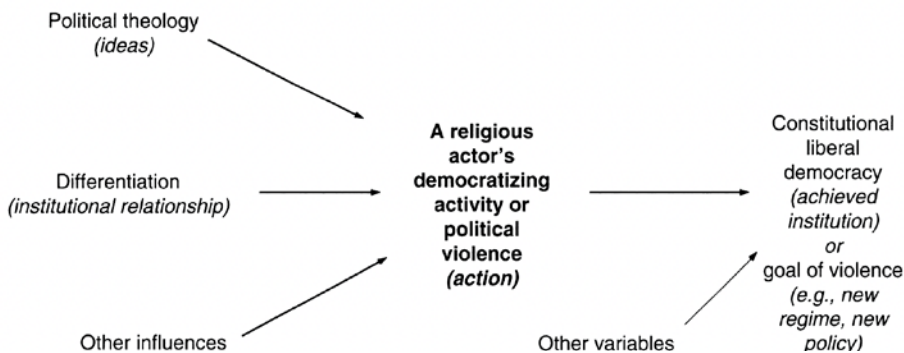
afirma, basándose en lo expuesto, que la religión importa y marca la diferencia en el proceso de democratización (Ilustración 2).

Ilustración 1. Tipos de diferenciación y ejemplos.

Degree↓	Kind→	Consensual	Conflictual
High-Differentiated		United States India States with “Engaged Buddhism”	Communist Poland Chile under Pinochet Kemalist Turkey Postcolonial Indonesia
Low-Integrationist		Iran Saudi Arabia Colonial Latin America Sri Lanka Medieval Christendom	Communist Bulgaria, Romania, Soviet Union, and Czechoslovakia Postcolonial Arab nationalist regimes

Fuente: Philpott, D. (2007). Explaining the Political Ambivalence of Religion. *American Political Science Review*, 505-525.

Ilustración 2. La lógica del argumento de Philpott.



Fuente: Philpott, D. (2007). Explaining the Political Ambivalence of Religion. *American Political Science Review*, 505-525.

## 2.2. La teoría política y el budismo

La teoría política es la filosofía del gobierno, la política y los problemas relacionados con aquellos. Mientras, el budismo es un sistema religioso-filosófico enseñado por Siddhattha Gotama (s. VI-V a. C.), que actualmente es practicado en diversas formas por millones de personas (Moore, 2016).

La doctrina budista “se preocupa por la esfera pública y sus estructuras, pero coloca intencionalmente a la política en una posición distanciada” (Lubina, 2018:76). Es decir, considera que la política es inevitable, necesaria y útil, aunque, al mismo tiempo, constituye una pérdida de tiempo y esfuerzo, y es

una tentación para el ego, por lo que nadie tiene obligación de participar en ella (Moore, 2016).

No obstante, son numerosos los textos sagrados en los que se recoge contenido que podría ser considerado teoría política. Moore (2016) hace una selección de los más importantes. En primer lugar, el *Aggañña-Sutta* divide la sociedad en cuatro castas, cuyos miembros eligen de forma pactada al Rey, mediante algo similar a un contrato social. En segundo lugar, el *Cakkavatti-Sihanada Sutta* habla del *cakkavatti*, un Rey que promueve la enseñanza de Buda en su gobierno, y extiende su dominio por el poder de no-agresión (Harris, 2016).

Por último, los textos *Jataka* enuncian los deberes de los reyes. Las monarquías budistas se basan en un contrato social y se mantienen por la rectitud espiritual de los monarcas. De este modo, los monarcas deben reunir las diez virtudes (Harris, 2016). Las tres principales corrientes budistas (*Theravada*, *Mahayana*, *Vajrayana*), pese a sus diferencias, coinciden en que el rey debe gobernar conforme a la *dhamma* (enseñanza de Buda).

El poder tiene como objetivo preservar el orden y evitar la pobreza extrema. La legitimidad se obtiene a través de la creación de condiciones que permitan el progreso espiritual. Sin embargo, los súbditos carecen del derecho de resistencia, sin que se pueda renegociar el contrato del que hablamos (Moore, 2016).

En cuanto a la relación entre la esfera política y la esfera religiosa, Philpott (2007) afirma que el budismo contiene orientaciones tanto integracionistas como de diferenciación, y asegura que en al menos cinco Estados de mayoría budista existe integración de las esferas política y religiosa, ya sea consensual o conflictual.

Harris (2016) propone una tipología de interacción budismo-política, formada por dos grandes grupos. El primero agrupa las distintas formas de equilibrio y coexistencia entre budismo y política, mientras que el segundo recoge las posiciones asumidas por el *sangha*<sup>4</sup> en sus relaciones con el poder secular. En cuanto a los *marcos institucionales* que representan al primero de ellos se considera, primeramente, la autoridad budista sobre la política: Buda afirmó la superioridad del monje sobre el poder puramente secular. De ahí que cualquier gobernante deba obedecer a los monjes. Segundo, la fusión del Budismo y la política: el Estado protege al budismo, “hay una fuerte cooperación entre el orden monástico y las autoridades seculares” (Harris, 2016). Esto tendría dos consecuencias: protege al Estado de peligros naturales, políticos y metafísicos; y, contribuye a la formación de políticas que llevan a la ausencia de sufrimiento, además de crear una oportunidad de cultivar la *dhamma*. Finalmente, la autoridad del poder político sobre el Budismo: en ocasiones, percibiendo el budismo como una amenaza, el poder político ha tratado de reducir o incluso

4 Estamento religioso.

erradicar su influencia en la sociedad. Harris (2016) pone de manifiesto que la persecución política no es un fenómeno reciente, aunque ha llegado hasta la modernidad, con el espíritu científico y racional, y el anticlericalismo.

En cuanto a las *posiciones tácticas*, segundo grupo, se contempla en primer lugar la retirada completa: el clero repudia la política, y lo hace siguiendo el modelo de Buda, que renunció al trono de su padre. En segundo nivel, la simbiosis antagónica, en la que debemos distinguir dos esferas de poder: el dominio del monarca y la *dhamma*. Entre ellas surgen tensiones porque el rey necesita el apoyo del estamento religioso para legitimarse, pero teme que sea una fuente de oposición; el estamento religioso depende de la asistencia material del laicado, pero recela frente a las posibles injerencias en sus asuntos internos. Por último, la conflictividad, pues han sido numerosas las ocasiones en las que los monjes han intentado acabar con el orden establecido. Normalmente, detrás de esas rebeliones estaba “el sentimiento de que las condiciones políticas no conducen al florecimiento de las enseñanzas de Buda” (Harris, 2016).

Teniendo en mente lo expuesto, entendemos que los valores del budismo presentes en la cultura política de Bután y Tailandia pueden propiciar o alentar la negación de la democracia, en función de la interpretación que se les dé, y de cómo se inserten en el discurso. De esta forma, y como ya hemos mencionado, la tradición *Theravada*, mayoritaria en Tailandia, defiende que el rey debe gobernar conforme a las diez virtudes, y algunas de ellas, como la liberalidad o la no violencia, pueden suponer que el monarca deba adoptar medidas democratizadoras. Sin embargo, el budismo tailandés se ha visto moldeado por la percepción de que, durante los últimos siglos, ha estado y está en constante peligro, por lo que necesita la protección del rey, y ello legitima el control que ejerce el rey sobre la esfera religiosa, además de la posición de gran poder que ocupa. Por otra parte, si bien la violencia queda justificada como acto de compasión para evitarle las consecuencias kármicas negativas a las víctimas (se justifica así la violencia contra los musulmanes en el sur del país), y el karma es usado para justificar el statu quo (Tudor Silva, 2020), también es cierto que existe un movimiento budista que condena la violencia contra la minoría musulmana (International Network of Engaged Buddhists, INEB) (Keyes, 2016). En cuanto a Bután, Jessica Locke (2020) afirma que la implementación de la Felicidad Nacional Bruta supuso también el paso a una monarquía constitucional, y aquella vendría a ser el contrato social en el que se basaría dicha monarquía. En este caso, el rey también es el protector del budismo, un instrumento para su difusión, y debe reinar conforme al ideal reflejado en los textos budistas. Esto queda reflejado en la Constitución, como veremos más adelante. Sin embargo, la existencia de amenazas para la supervivencia de Bután como el último reino budista del Himalaya (Locke, 2020), no ha frenado la democratización, aunque sí ha provocado que se intente preservar la identidad mayoritaria, violando los



derechos de las minorías como los lhotshampas (este tema también será tratado posteriormente). Por todo esto, Locke define el caso de Bután como un ejemplo de modernismo budista<sup>5</sup>.

### 2.3. Teoría de la ciudadanía limitada y excepciones al sufragio universal

El objetivo de la vida humana, según el budismo, es alcanzar la iluminación (Nirvana). Por ello, Buda aconseja a los ciudadanos hacer lo que es requerido o esperado por parte del Estado, pero nada más. En otro caso, la ciudadanía supondría una distracción. Así, hablamos de ciudadanos limitados, que no participan en política, pero sí participan de los beneficios que suponen el gobierno y la cooperación social, evitando además tener responsabilidad (Moore, 2016).

Aunque son muchas las definiciones de democracia, casi todas incluyen una dimensión relativa a la celebración de elecciones, siendo el sufragio la forma de participación política más importante. Verbigracia, Dahl establece como condición poliárquica el sufragio activo y pasivo, y la celebración de elecciones libres, limpias y periódicas. Luego, la recomendación de participar lo menos posible parece chocar con el concepto de democracia.

Tal es esa concepción negativa de la participación, que en varios países de mayoría budista se prohíbe al estamento religioso votar y ser candidato en las elecciones. Para explicarlo, Larsson (2016) cita a Lynch, que definió la democratización como “un proceso histórico complejo resultante (...) de la socialización de unidades socio-estatales en un orden internacional “moderno” y de origen occidental”. En base a ese proceso, distinguimos entre Estados “*guardianes*” y “*porteros*”. Los primeros intentan proteger una esencia nacional que parece estar en peligro por la influencia occidental y la globalización. Los segundos, controlan qué flujos internacionales aceptan, pero no intentan proteger esa esencia nacional a toda costa.

En los países que han privado a los religiosos del derecho de sufragio, el budismo constituye esa esencia nacional que ha de ser protegida. Se justifica argumentando que la participación electoral es contraria a las reglas monásticas, y podría conllevar consecuencias *kármicas* negativas, además ser una distracción en el camino a Nirvana. Empero, esta concepción no permanece incontestada, y han surgido nuevas interpretaciones del budismo que aceptan y promueven la participación política de los monjes (Larsson, 2016).

### 2.4. El budismo y la violencia

Si bien las tres corrientes budistas afirman que los monarcas deben gobernar pacíficamente, también coinciden en establecer ciertas excepciones. Jerry-

5 El modernismo budista se basa, de forma simultánea, en la tradicional teoría política budista, y adopta selectivamente los valores políticos y las prácticas de gobierno occidentales.

son (2016) identifica tres variables clave en esas excepciones: intención y rol social del agresor, así como la naturaleza de la víctima.

La corriente *Theravada* condena la violencia, pero el grado de condena depende de la intención al cometer el acto, y del estado mental del autor. Es importante resaltar que los actos que se cometan con la intención de defender el Budismo conllevan una menor condena. En el caso de que la víctima sea humana, la condena variará en función de su virtuosismo. De esta forma se ha justificado la violencia contra los rohingyas. Otras excepciones proceden del rol que desempeñe el agresor. De modo que, si el agresor es militar, no sufrirá condena siempre que sus pensamientos al cometer el acto violento no fuesen negativos. Asimismo, otro baremo diferente se aplica a los gobernantes.

En la perspectiva *Mahayana*, al igual que la tradición *Theravada*, los textos contemplan ciertas excepciones, que requieren que los agresores no tengan malos pensamientos. Pero, además, se tienen en cuenta especialmente dos circunstancias. Una, que el acto se cometa por compasión, para liberar a la persona de las “pasiones mundanas”, o para defender la religión budista. Y dos, que la víctima carezca de verdadera existencia. Esta deshumanización también está presente en la tradición *Theravada*. De modo que, si la víctima no es budista y, por tanto, no puede alcanzar la iluminación, matarla es, incluso, meritorio. Por último, esta tradición también tiene en cuenta el rol que desempeñe el agresor en la sociedad. Por ejemplo, de los reyes se espera que tomen medidas duras contra las “personas incivilizadas” (Jerryson, 2016).

La tercera corriente es la *Vajrayana*. Aunque esta tradición es muy similar a la Mahayana, presenta una diferencia: promueve literalmente la violencia. Los textos *tantra* “prescriben acciones transgresivas para propósitos superiores” (Jerryson, 2016), y requieren una ardua interpretación. La primera justificación es la intención de defensa, por ejemplo, frente a posibles amenazas al Estado. El uso del propio cuerpo como forma de protesta política también es aceptado. No obstante, sigue siendo fundamental la intención del agresor, tal y como ocurre en las otras tradiciones. En cuanto al rol del agresor, si éste es un ser iluminado o en el camino de la iluminación, no está atado a la ética mundana y no tiene pensamientos negativos, por lo que puede asesinar o violentar (Jerryson, 2016).

### 3. Sobre cuestiones metodológicas

La pregunta que tratamos de responder es: ¿Influye el budismo, con sus dogmas y su forma de relacionarse con el poder político, en la legitimación de regímenes políticos y en los procesos de cambio político? Para ello, hemos seleccionado dos casos: Bután y Tailandia. Es, por tanto, un estudio binario de sistemas heterogéneos. En términos temporales, nos centraremos en el lapso de tiempo comprendido entre 2007 y 2020.

Ambos países son monarquías del Sur-Sudeste asiático, de mayoría budista, y regímenes híbridos. De igual forma, ambos países han aprobado nuevas constituciones en los últimos años. Sin embargo, Bután sigue la tradición *Vajrayana*, mientras que Tailandia sigue la tradición *Theravada*. Igualmente, Bután suele obtener mejores puntuaciones que Tailandia en cuanto al nivel de democratización.

De este modo, nuestras hipótesis son dos: por un lado, el budismo ha ayudado a que exista una regresión democrática en Tailandia; y, por otro lado, el budismo ha influido en el hecho de que la democratización no sea completa en Bután. Ergo, nuestra variable dependiente será el cambio político en Bután y Tailandia, mientras que nuestra variable independiente será la influencia del budismo en la esfera política.

Utilizaremos datos secundarios, tanto cuantitativos<sup>6</sup>, como cualitativos<sup>7</sup>. Además, consultaremos textos normativos, así como páginas webs gubernamentales. Por último, analizaremos tres dimensiones de estudio dentro de la variable independiente (Tabla I). Los indicadores se muestran con la nomenclatura con la que aparecen en las correspondientes bases de datos.

---

6 BTI Transformation Index, Religion and State 3, Global Restrictions on Religion y Social Hostilities Index (Pew Research Center), EIU Democracy Index y Freedom In The World Index.

7 Revisión bibliográfica, acceso a informes institucionales y documentos publicados por think tanks.

Tabla I. Dimensiones de estudio.

Dimensión	Variable	Indicadores
1. Uso del budismo por parte del régimen.	a. Marco constitucional - legal	BTI 1.3. No interferencia de dogmas religiosos
		GRI.Q20.1. Religión privilegiada constitucionalmente
		RAS3 Religión oficial.
		GRI.Q1. Libertad religiosa en la Constitución
		RAS3 Apoyo oficial
		V-dem Ideology
	b. Legitimación	¿Es el budismo parte de la identidad nacional en la Constitución?
		¿Existe un tipo de delito contra la monarquía equiparable a la blasfemia?
	c. Control y supervisión	Nx06 Restricciones/persecución contra miembros y organizaciones de la religión mayoritaria que operen al margen del marco eclesiástico reconocido por el Estado
		Nx07. Restricciones a las instituciones formales religiosas.
		Nx12. Papel del gobierno en ordenaciones y nombramientos del clero.
		Nx13. El gobierno legisla/influye sobre la actividad interna de las instituciones religiosas
		Nx14. Las leyes que regulan el estamento religioso son aprobadas por el gobierno/ requieren su aprobación
		Nx23 Restricciones al discurso religioso
Nx25, nx26, nx27. El gobierno controla/influye en el contenido de la educación religiosa, pública y privada, hasta el nivel universitario		

Dimensión	Variable	Indicadores
2. Estrategia del orden monástico	a. Marginalidad o apoyo al régimen	GRI.Q.20.5. El gobierno no difiere de las autoridades religiosas, los textos o doctrinas en asuntos legales.
	c. Conflicto	GRI.Q.20.5. El gobierno difiere de las autoridades religiosas, los textos o doctrinas en asuntos legales.
		RAS3 nx22. Arresto/detención/persecución de figuras religiosas o miembros de partidos religiosos
3. Desafíos a la democracia	a. Violencia hacia minorías	Social Hostilities Index
		GRI.Q.10. Restricciones a la vestimenta y la simbología religiosa.
		GRI.Q.11. Persecución/intimidación de grupos religiosos por parte del Gobierno
		GRI.Q.12. Hostilidad gubernamental, incluyendo violencia física, contra una minoría o un grupo religioso no aprobado
		GRI.Q.13. Inactividad del gobierno frente a hostilidades sociales contra un grupo religioso
		GRI.Q.15. ¿Caracteriza el gobierno como secta o culto religioso a algún grupo religioso?
		GRI.Q.16. Prohibición formal de grupos religiosos
		GRI.Q.17. Acción gubernamental dirigida a eliminar un grupo religioso
		GRI.Q.19. Uso de la fuerza por parte del gobierno contra grupos religiosos
		b. Restricciones y exclusión de facto
¿Tienen los religiosos derecho al sufragio?		
GRI.Q.7. Limitaciones a la conversión.		
		GRI.Q.9. ¿Pueden operar los misionarios?

Elaboración propia.

## 4. El cambio político, la utilización del budismo por el régimen y dificultades para la democracia

### 4.1. Cambio político en Bután y Tailandia

Según Huntington (1994:26), una ola democratizadora implica también la liberalización de los sistemas políticos. Por ello, Szmolka (2013) habla de cambio político, entendiéndolo como “transformaciones realizadas en un régimen político y que afectan a sus normas, estructuras, actores, comportamientos y procesos”. En ese sentido, tanto Bután como Tailandia han sufrido procesos de cambio político en la última década.

#### 4.1.1. Origen de los procesos de cambio

Bután, hasta 2007, había sido una monarquía absoluta. El impulso del cambio ha procedido casi exclusivamente de la élite dirigente, por lo que algunos autores como Muni (2014) hablan de democracia *top-down*. No obstante, Muni (2014) también destaca la importancia de las presiones externas: la caída del Reino de Sikkim (1975) como consecuencia del auge de un movimiento de etnia nepalí; la influencia maoísta que reciben los refugiados butaneses en Nepal; y la abolición de la monarquía nepalí (2008). El miedo a que la monarquía butanesa acabara corriendo la misma suerte que la de Sikkim hizo que los monarcas decidieran abrir la vía reformista.

Por su parte, Tailandia, desde el golpe de Estado de 1932, que acabó con la monarquía absoluta, ha presenciado trece golpes militares (Bertelsmann Stiftung, 2018b). Tras el golpe de 1957, monarquía y Ejército se aliaron, y han gobernado el país de forma autoritaria. La democracia solo ha sido posible durante breves períodos (1946-1947, 1975-1976, 1988-1991) (Bertelsmann Stiftung, 2018b). El último de los golpes militares se produjo en 2014 y, hasta 2019, ha gobernado el Consejo Nacional para la Paz y el Orden (CNPO), una junta militar.

Por tanto, en Tailandia, al igual que en Bután, el cambio político es impulsado por las élites dirigentes. Sin embargo, en Tailandia la protagonista del cambio es la élite militar, aunque para su éxito haya sido clave el apoyo de la monarquía (Mériaux, 2019).

#### 4.1.2. Procedimientos de cambio

En Bután, no podemos hablar de ruptura. Mathou (1999) dividió el proceso de cambio en dos etapas: la primera ocuparía el reinado del Tercer Rey (1952-72), y la segunda comenzaría con el acceso al trono del Cuarto Rey en 1972. Habría que añadir una tercera etapa, que comenzaría en 2005, con la abdicación del Cuarto Rey y el anuncio de celebración de elecciones.

El Tercer Rey introdujo las primeras reformas fundamentales en el camino hacia la democratización, y el Cuarto Rey continuó la senda reformista. Destacamos el anuncio en 2001 de que se redactaría una constitución, cuyo primer borrador se publicó en 2005. Desde la llegada al trono del Quinto Rey se han dado los cambios más significativos: en 2008 se levantó la prohibición de crear partidos políticos, se aprobó la Constitución, y se celebraron las primeras elecciones generales en la historia de Bután.

La Constitución de 2008 (35 artículos) dibuja una monarquía constitucional democrática, con un sistema parlamentario, y recoge el principio de soberanía nacional. Blinda, en el art. 1.13, el principio de separación de poderes. En su art. 2, la Constitución detalla las prerrogativas, funciones y límites del monarca, que será el Jefe de Estado. Un aspecto a destacar es la introducción de la moción de abdicación (art. 2.21). En cuanto al legislativo, el art. 10 establece unas cortes bicamerales (formadas por el Rey, el Consejo Nacional y la Asamblea Nacional). Respecto a los partidos políticos, el art. 15 establece los límites a la hora de crearlos y los requisitos para su registro. Además, la Constitución recoge una declaración de derechos fundamentales bastante completa, y su protección a través de la posibilidad de acudir a la Corte Suprema (art. 7). Las segundas elecciones generales se celebraron en 2013, en las que participaron cuatro partidos. En general, hubo pocos casos de infracciones de las normas electorales (Bertelsmann Stiftung, 2018).

Mientras, en Tailandia, se produce ruptura, aunque siempre se partió de un diseño institucional previo y se mantuvo la monarquía. El golpe de 2014 dio paso a una política muy restrictiva, basada en una constitución interina que daba amplios poderes al CNPO.

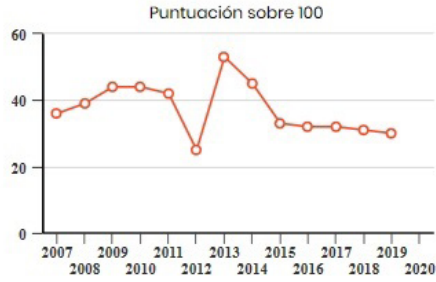
La nueva Constitución fue aprobada en referéndum en 2016, y entró en vigor en abril de 2017. Redactada por miembros del CNPO, recoge el principio de la soberanía nacional y habla de un régimen democrático. Al igual que la constitución butanesa, dedica un capítulo a las funciones del monarca y establece un legislativo bicameral (Cámara de Representantes y Senado). Además, recoge una amplísima declaración de derechos y crea órganos constitucionales para su protección. Sin embargo, para la regulación de los partidos políticos, se remite a una ley orgánica.

Aunque el CNPO había prometido celebrar elecciones a finales de 2017, éstas no tuvieron lugar hasta marzo de 2019. Como resultado de esas votaciones, el sistema de partidos ha dejado de ser un bipartidismo de facto, el gobierno está formado por una coalición de diecinueve partidos, y el expresidente del CNPO, Prayuth, es el nuevo Jefe de Gobierno (McCargo & Alexander, 2019).

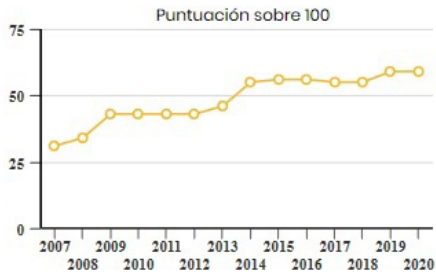
A pesar de todo, ni Tailandia, ni Bután han llegado a ser una democracia plena (Ilustraciones 3 y 4). La evolución es alentadora en el caso de Bután y, por el contrario, en Tailandia se está dando una regresión democrática.

Ilustración 3. Puntuación en Freedom in the World.

**TAILANDIA**  
Media: 39,57 (Parcialmente libre)



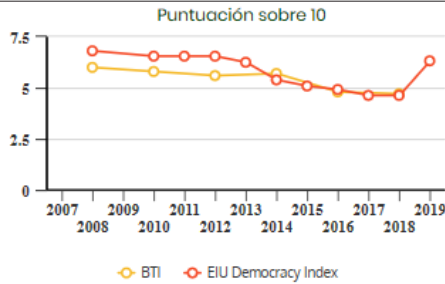
**BUTÁN**  
Media: 48,43 (Parcialmente libre)



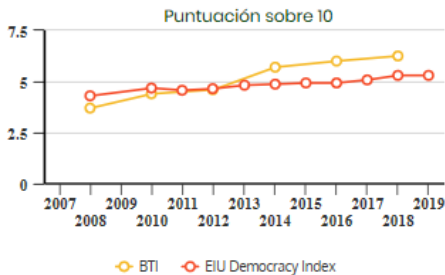
Elaboración propia a partir de los datos de Freedom House.

Ilustración 4. Puntuaciones en EIU Democracy Index y BTI.

**TAILANDIA**



**BUTÁN**



Elaboración propia a partir de los datos de The EIU y Bertelsmann Stiftung



## 4.2. 4.2. Uso del budismo por parte del régimen

### 4.2.1. Marco constitucional. ¿Qué posición ocupa el budismo en la Constitución?

La Constitución butanesa comienza su Preámbulo dejando clara la importancia del budismo: “Nosotros, el pueblo de Bután: Bendecidos por (...) la protección de nuestras deidades guardianas (...)”. Asimismo, en el art. 3, declara que el budismo es parte del patrimonio espiritual butanés. Es más, la simbología budista está presente tanto en la bandera, como en el emblema nacional, así como en el himno (Apéndices 1 y 2 de la Constitución).

El gobierno deberá crear condiciones que permitan el desarrollo de una sociedad “basada en la ética budista” (art. 9.20). Mientras, será responsabilidad de las instituciones religiosas promover el patrimonio espiritual butanés, a pesar de lo cual se dice expresamente que “las instituciones religiosas (...) deberán permanecer sobre la política” (art. 3.3). Por su parte, el Rey es el protector de todas las religiones, si bien debe ser budista (art. 2).

No obstante, la carta magna también recoge expresamente la libertad religiosa: “Un ciudadano butanés deberá tener libertad de (...) religión. Ninguna persona deberá ser obligada a pertenecer a otra fe por medios de coerción o inducimiento” (art. 7.4).

Así, Lee (2014) define Bután como una *teocracia constitucional* en la que, a pesar de que el budismo no es religión oficial, se le otorga un lugar privilegiado como patrimonio espiritual. Política y religión quedan separadas con dos objetivos: en primer lugar, proteger la concepción Vajrayana sobre la religión y el Estado; en segundo lugar, perpetuar el sistema teocrático establecido por Zhabdrung Ngawang Namgyal (sistema dual, tratado más adelante) (Lee, 2014).

En Tailandia, nuestro marco temporal comprende dos constituciones y una constitución interina. La primera de ellas (2007) hace referencia expresa en su Preámbulo al objetivo de apoyar todas las religiones. Sin embargo, y al igual que en Bután, el art. 9 establece que el Rey ha de ser budista, y es el Protector de las religiones; y el art. 79 declara que el Estado habrá de proteger el budismo. De igual forma, también reconocía expresamente la libertad religiosa (art. 37).

Con la Constitución de 2014, los preceptos mencionados se mantienen sin cambios. Finalmente, la Constitución de 2017 también mantiene la posición del Rey como Protector de las religiones y budista (art. 7), reconoce la libertad religiosa (art. 31), y atribuye al Estado la obligación de proteger el budismo Theravada, y promover su enseñanza y difusión (art. 67). Sin embargo, deja aún más clara la posición privilegiada del budismo, lo que no se refleja en los datos de RAS3 (Tabla II):

“Apoyando y protegiendo el Budismo, (...), el Estado debería promover y apoyar la educación y diseminación de los principios dhármicos del Budismo Theravada (...), y deberá tomar medidas y mecanismos para evitar que el Budismo sea deteriorado de cualquier forma. El Estado debería también animar a los Budistas a participar en la implementación de dichas medidas y mecanismos”.

Al igual que en Bután, el budismo tiene presencia en la simbología nacional tailandesa: el lema oficial es “*Nación, Religión y Monarquía*” (Mérieau, 2018:2). Igualmente, ambos países se rigen por el calendario budista, y las fiestas nacionales son budistas.

Tabla II. Marco constitucional.

Indicadores	Observaciones	Bután	
BTI 1.3. No interferencia de dogmas religiosos.	Puntuación sobre 10 (mejor puntuación). Datos hasta 2018.	7	6'5
GRI.Q20.1. Religión favorecida constitucionalmente.	0 equivale a “no”, 1 equivale a “sí”. Datos hasta 2016.	1	1 (salvo en 2007: 0)
RAS3 Religión oficial	0 equivale a “ninguna”, 2 equivale a “una religión oficial”. Datos hasta 2014.	2	0
GRI.Q1. Libertad religiosa recogida en la Constitución.	0 equivale a “sí”, 1 equivale a “no”. Datos hasta 2016.	0	0 (2014-2016: 1)
RAS 3 Apoyo oficial	Datos hasta 2014.	Active State Religion <sup>8</sup>	Multi-Tiered Preferences <sup>19</sup>

Elaboración propia a partir de los datos de BTI Transformation Index, Religion and State 3 y Global Restrictions on Religion.

Como vemos, la posición del budismo en el marco constitucional-legal de ambos países es muy similar, aunque en Bután es más explícita (Tabla II). No obstante, Tailandia también encajaría en el concepto de teocracia constitucional que Lee (2014) propone.

8 El Estado apoya activamente una religión, pero ésta no es obligatoria y el Estado no domina las instituciones oficiales religiosas.

9 Una religión es claramente favorecida por el Estado, aunque existen otras religiones que reciben algún beneficio.

Volviendo a nuestra variable dependiente, el hecho de que el budismo tenga una presencia significativa en las constituciones no es una condición que explique por sí misma una mayor o menor democratización. Habremos de tener en cuenta si, en la práctica, la posición privilegiada del budismo pavimenta violaciones de DDHH, o acciones de gobierno con un carácter antidemocrático.

#### 4.2.2. Función legitimadora

En línea con el concepto de legitimidad tradicional de Weber, los monarcas tailandeses y butaneses han usado el budismo para legitimarse. Recordemos que, en las tres principales corrientes budistas, el monarca ocupa legítimamente el poder si gobierna de acuerdo a la *dhamma* y crea condiciones favorables para el progreso espiritual.

Como destaca Mathou (2008), la modernización no ha determinado la caída de la monarquía butanesa, a pesar de las conclusiones a las que llegara Huntington (la lucha entre una élite tradicional y una élite que abogue por la modernización resulta fatal para una monarquía que no cuente con el contexto político-cultural occidental). Así ha ocurrido también en Tailandia, donde la monarquía ha sobrevivido a pesar de la inestabilidad política.

En ambos casos, el budismo forma parte de la identidad nacional. Los butaneses siempre han visto su país como la “tierra escondida” que preserva la *dhamma*, y es muy importante la trinidad *Tsa-Wa-Sum* (Rey, Pueblo y País). Así, la moral budista está muy presente en la ley butanesa (Lee, 2014). Mientras, en Tailandia, la identidad nacional se ha construido sobre tres pilares: Nación, Religión (budismo) y Rey. Igualmente, el budismo sirve hoy como base para la interpretación de conceptos jurídicos (Dressel, 2018).

Como ya hemos visto, monarquía y budismo constituyen elementos centrales de la identidad nacional, tanto en Bután como en Tailandia. Siendo así, ambos países cuentan con una legislación específica que criminaliza las críticas a dichos elementos:

- En Tailandia, la Constitución (art. 6) establece que “el Rey deberá ser entronizado en una posición de culto venerado y no será violado”. Además, la ley *lèse-majesté* prohíbe difamar, insultar o amenazar a la familia real (art. 112 Código Penal). Desde el golpe de 2014, el número de acusados por este delito se ha incrementado y los juristas han defendido esta legislación por su conexión con el budismo. De hecho, se equipara la difamación del Rey con la blasfemia: “Cuando el Rey Tailandés es criticado injustamente, la mayoría de los Tailandeses se sienten como si su propio padre fuera atacado y no pueden aceptarlo – así como (...) tampoco aceptan que nadie menosprecie a Buda” (Bowornsak, citado en Mérieau, 2018).

- En Bután, la Ley de Seguridad Nacional (1992) criminaliza al individuo que “mediante palabras (...) o mediante cualquier otro medio, socave o intente socavar la seguridad y soberanía de Bután, creando o intentando crear odio y desafección entre el pueblo” (art. 7), además de otras ofensas contra Tsa-Wa-Sum. La importancia de esta trinidad es tal, que podríamos considerarla la ideología estatal oficial.

Tabla III. Función legitimadora.

Indicadores	Observaciones	Bután	
V-Dem Ideology	Escala 0 – 4 (de menor a mayor importancia de una ideología o un conjunto de creencias para justificar el régimen)	2'66 (media)	2'96 (media)
¿Es el budismo parte de la identidad nacional en la Constitución?	Respuesta sí/no	Sí.	No.
¿Existe un tipo de delito contra la monarquía equiparable a la blasfemia?	Respuesta sí/no	Sí. Contra Tsa-Wa-Sum.	Sí. Lèse-majesté

Elaboración propia a partir de los datos de V-Dem, las constituciones nacionales y los códigos penales.

Ambos regímenes han usado discursos que afianzan la legitimidad tradicional con la que cuentan. En Bután, la política de la Felicidad Nacional Bruta (FNB) es una “*versión moderna de la doctrina budista*”, incluida como principio rector en la Constitución (Mathou, 2008). Se trata de una política que persigue la ausencia de sufrimiento y el cultivo de la *dhamma* (Harris, 2016), convirtiéndose en una ideología nacional cohesiva que sirve como factor de legitimidad a la monarquía (Mathou, 2008).

Por su parte, en Tailandia, el discurso del “budismo en crisis” ha sido propagado desde finales de los '70: “la falta de fe del pueblo tailandés, la mala conducta de los monjes y la incompetencia del Estado para mantener y proteger la religión han dejado al budismo tailandés en un estado de degeneración” (Kulabkaew, 2019a: 3). El CNPO emprendió una reforma en el ámbito religioso (descrita más adelante) que ha devuelto un amplio poder al monarca. Un monarca que, siendo *dhammaraja* (rey que gobierna conforme a las Diez Virtudes Reales), podría solucionar la crisis del budismo. De hecho, a pesar de que el

CNPO acometió dicha reforma por motivos de seguridad, lo cierto es que el empuje de la monarquía fue decisivo (Kulabkaew, 2019a).

Corbett, Veenendaal, y Ugyel (2017) afirman que, en el caso de Bután, la monarquía se ha convertido en sinónimo del Estado, y que la consideración de la monarquía como un elemento esencial de la identidad estatal se ha visto reforzada por el hecho de que el monarca encarna y defiende valores tradicionales, facilitando su supervivencia. Así que, tanto en el caso de Bután como en el caso de Tailandia, el que la monarquía sea parte de la identidad nacional y el monarca sea considerado Protector del Budismo, es de gran importancia para la supervivencia de la monarquía y, por ende, para los procesos de cambio político.

#### 4.2.3. Control y supervisión estatal.

Ambos países cuentan con una organización religiosa controlada por el Estado. Y es que, como destaca Tonsakulrungruang (2019:72):

“(...) los monjes son un arma de doble filo. Por un lado, son una herramienta fundamental para comunicarse (...) e implementar políticas públicas. Por otro lado, son un ejército de hombres disciplinados que podrían estar fuera del control estatal y convertirse en una amenaza”.

La Constitución butanesa crea una Comisión Budista para los Asuntos Monásticos (art. 3.6), compuesta por un Presidente (*Je Khenpo*, nombrado por el Rey), los Cinco Maestros del Cuerpo Monástico Central (nombrados a su vez por el *Je Khenpo*), y un Secretario (cargo civil). De esta manera, se perpetúa el sistema establecido por la monarquía durante los siglos XVI y XVII (Sistema Dual): el rey gobernaba tanto la rama religiosa (encabezada por el *Je Khenpo*), como la rama civil (Lee, 2014).

Además, la Comisión para las Organizaciones Religiosas tiene asignadas, entre otras, las siguientes funciones (National Council of Bhutan, 2007): controlar el registro de las organizaciones religiosas, promover la armonía religiosa y fortalecer el patrimonio cultural de Bután, asesorar al Gobierno en relación a las actividades religiosas, y eliminar cualquier organización religiosa que viole la ley butanesa.

Mientras, Tailandia crea una organización religiosa estatal mediante la Ley Sangha (aprobada en 1962 y reformada en varias ocasiones). Con la reforma de 2016, el Rey recuperó el poder de nombrar al *Sangha Raja* (Patriarca); y, tras la reforma de 2017, el Rey puede nombrar y cesar discrecionalmente a los miembros del Consejo Supremo del Sangha (Tonsakulrungruang, 2018). Las reformas se legitimaron con el discurso del “budismo en crisis” (Kulabkaew, 2019b).

Las funciones encomendadas al Consejo Supremo son las siguientes (The Sangha Supreme Council of Thailand, 2020): Gobernar el Sangha; contro-

lar la ordenación de novicios; supervisar la educación religiosa; mantener los principios budistas y la disciplina; y, finalmente, otras funciones que le sean atribuidas por ley.

Los poderes de los que goza el Consejo le permiten monopolizar el budismo tailandés: los monjes que no sigan sus directrices pueden ser expulsados, aunque no es muy habitual (Tonsakulrungruang, 2019:71). Por ejemplo, los monjes del movimiento Santi Asoka fueron expulsados, aunque han podido continuar con su actividad. Además, los miembros del movimiento del Templo Dhammakaya han sufrido persecución gubernamental, a pesar de lo que muestran los indicadores (Tabla IV).

Tabla IV. Control y supervisión.

Indicadores	Observaciones	Bután	Tailandia
Nx06. Restricciones/persecución de miembros y organizaciones de la religión mayoritaria que operen al margen del marco eclesiástico reconocido por el Estado.	RAS3. Datos hasta 2014. 0= no restricciones. 1= ligeras restricciones. 2= restricciones significativas.	0	0
Nx07. Restricciones a las instituciones formales religiosas.		0	0
Nx12. Papel del gobierno en las ordenaciones y nombramientos del clero.		0	1
Nx13. El gobierno legisla/influye en la actividad interna de las instituciones religiosas.		0	2
Nx14. Las leyes que regulan el estamento religioso son aprobadas por el gobierno/ requieren su aprobación.		0	0
Nx23 Restricciones al discurso religioso.		0	0
Nx25, nx26, nx27. El gobierno controla/influye en el contenido de la educación religiosa, pública y privada, hasta el nivel universitario.		0	1 (salvo en el ámbito universitario)

Elaboración propia a partir de los datos de Religion and State 3.

Además, otros dos entes trabajan en este ámbito: el Departamento de Asuntos Religiosos (DAR) y la Oficina Nacional del Budismo (ONB). El primero tiene como misión: gestionar las ceremonias reales y religiosas, y las organizaciones benéficas estatales; cultivar y fortalecer la moral y la ética; promover y construir relaciones con las organizaciones religiosas; y fomentar, mantener y proteger las actividades religiosas (Religious Affairs Department, 2020). El DAR se ocupa también del registro de las organizaciones religiosas (Tonsakulrungruang, 2019:63).

Por su parte, la ONB, creada en 2002, es una agencia gubernamental que se encarga de “promover y desarrollar el Budismo (...), mantener las propiedades budistas y desarrollar la diócesis budista en Nakon Pathom” (National Office of Buddhism, 2020). En realidad, actúa como una Secretaría para el Consejo del Sangha (Tonsakulrungruang, 2019:68).

Por tanto, ambos Estados han creado estructuras religiosas cuya cabeza, aunque sea ceremonial, es el monarca. La composición de sendas organizaciones viene determinada por las constituciones y leyes, lo que revela el control que el Estado tiene sobre el budismo, a pesar de que los datos solo lo indiquen en el caso de Tailandia (Tabla IV). Además, tenemos que recordar que los indicadores no arrojan datos a partir de 2014, y el control del Estado tailandés sobre el sangha se ha visto incrementado desde entonces.

#### 4.2.4. Estrategias del orden monástico

Recordemos que, en Bután, el orden monástico y el Estado se han fusionado. Además, el budismo condena la participación de los religiosos en política. Quizá por ello, no hay conflicto entre el monacato y las autoridades seculares. Así, podemos ver que la puntuación en el indicador GRI.Q.20.5 es de 0. El hecho de que la puntuación sea de 1 para el año 2007 puede deberse a que las medidas democratizadoras no eran del agrado del sangha (Tabla V). También, el indicador relativo a la persecución de figuras religiosas y/o miembros de partidos religiosos, nos muestra que no ha existido, al menos en el período 2007-2014.

Mientras, en Tailandia, el sangha y las autoridades seculares conviven en una simbiosis antagónica. De ahí el empeño por mantener el control sobre el sangha, evidente desde el ascenso al poder del CNPO (véase indicador GRI.Q.20.5). En cuanto al segundo indicador, la puntuación obtenida en el período 2007-2014 nos muestra que no habría existido persecución. Sin embargo, algunos sectores del orden monástico sí que la han sufrido. Y es que la tensión entre ambas esferas ha ido escalando a medida que los religiosos se involucraban cada vez más en política y actividades que pretendían proteger los intereses monásticos (Kulabkaew, 2019a:1).

Tabla V. Estrategias del orden monástico.

Variable	Indicador	Observaciones	Bután	Tailandia
Marginalidad / apoyo al régimen.	GRI.Q20.5. Diferencias entre las autoridades religiosas, los textos o doctrinas religiosas y el Gobierno.	Solo se toma en cuenta si la respuesta es negativa (0).	2010-2016	2007-2009 2011-2012 2014-2015
Conflicto	GRI.Q20.5.	Solo se toma en cuenta si la respuesta es positiva (1).	2007-2010	2010 2013 2016
	RAS3 nx22. Arresto/detención/persecución de figuras religiosas o miembros de partidos religiosos.	Datos hasta 2014. 0= no restricciones.	0	0

Elaboración propia a partir de los datos de Global Restrictions on Religion y Religion and State.

**P**

86

La élite tradicional tailandesa presionó al CNPO para que acometiera una reforma religiosa, la cual se encontró con una fuerte resistencia entre los monjes (Kulabkaew, 2019a:4). Si bien el sangha aspiraba a una reforma, su objetivo era restaurar la supremacía del budismo. Mientras, la élite tradicional (nacionalistas religiosos) pretendía asegurar el control sobre el sangha para purificar y revivir el budismo tailandés.

Se produjeron, incluso, intercambios de insultos y amenazas entre los líderes religiosos y el Primer Ministro en 2016, y enfrentamientos entre las fuerzas armadas y los monjes (Kulabkaew, 2019a). Así, pese a que no estaba en la agenda inicial del CNPO, la junta comenzó a ver a los monjes como una potencial amenaza y fuente de oposición, por lo que finalmente acometió la reforma. Asimismo, tomó medidas más radicales: la purga del Sangha y detenciones en el Templo Dhammakaya.

Frente al discurso de la élite tradicional, los religiosos adoptaron un discurso cada vez más cercano al chovinismo religioso: el budismo tailandés está amenazado por la creciente presencia de religiones extranjeras, y ni las autoridades seculares ni el Consejo Supremo hacen nada para remediarlo (Kulabkaew, 2019b). Así, han surgido distintos movimientos, siendo el más importante de ellos el Centro de Protección del Budismo de Tailandia (CPBT): fundado en 2001, aunque sus orígenes se remontan a finales de los '90, cuando las reformas democratizadoras arrebataron al budismo su posición como religión oficial (Kulabkaew, 2019b).



El CPBT es considerado el brazo político del Sangha, y tiene conexiones con otras organizaciones de corte similar, universidades budistas, y movimientos similares en Sri Lanka y Myanmar. Su objetivo es recuperar el estatus del budismo. Igualmente, el movimiento del Templo Dhammakaya anima al Sangha a involucrarse en política. Esta idea entra en conflicto con el principio budista de no implicación en política (Kulabkaew, 2019b).

Como vemos, los religiosos pueden ejercer oposición y, por tanto, pueden contribuir a que exista un mayor pluralismo político. Sin embargo, eso mismo ha hecho que el gobierno tailandés tome medidas de corte autoritario para controlarlos e, incluso, eliminarlos. En cambio, el apoyo del sangha a la monarquía en Bután ha evitado que se tomen medidas de ese carácter.

### 4.3. Posibles óbices para la democracia

#### 4.3.1. Violencia hacia las minorías

Según el Programa de Desarrollo de la ONU, el respeto a los DDHH forma parte de la doctrina budista, y de la política de la FNB (Wangchuk, 2004). Sin embargo, en Bután y Tailandia se han producido violaciones de DDHH justificadas por el budismo.

En Bután, la tolerancia es uno de los deberes ciudadanos, pero es una tolerancia “budista”. Así, la libertad religiosa se ve comprometida por políticas destinadas a proteger al budismo de la modernidad y otras religiones, mediante la discriminación de las minorías hindús, cristianas y no religiosas (Lee, 2014).

En Bután conviven cuatro grupos étnicos<sup>10</sup>, agrupados en dos grandes categorías: los *drukpa* y los *lhotsampa*. Estos últimos son de origen nepalí, pero se instalaron en Bután a mediados del s. XIX, y son mayoritariamente hindús. Durante los años '80, la monarquía puso en marcha políticas para preservar la cultura butanesa, en realidad, la cultura *drukpa*, con su idioma (*dzonghka*) y su religión (budismo Vajrayana): la Ley de Ciudadanía de 1985, y la política “*Una Nación, Un Pueblo*”. La élite gobernante temía que las conexiones entre los insurgentes indios y los *lhotsampa* constituyeran una amenaza al régimen tradicional (Pulla, 2016: 4, 5), o que los *lhotsampa* jugaran el mismo papel que los nepalíes jugaron en la caída de Sikkim (Mazumdar, 2005).

Con la Ley de Ciudadanía de 1985 y el censo de 1988 se declaró inmigrantes ilegales a la mayoría de los *lhotsampa*. Los intentos de oposición fueron reprimidos, llegando a apresar y torturar a algunos de sus representantes (por ejemplo, Tek Nath Rizal) (Pulla, 2016:7). La creciente represión y violencia llevaron a los *lhotsampa* a huir y convertirse en refugiados apátridas.

10 *Ngalong* (oeste), butaneses (centro), *sarchop* (este) y *lhotsampa* (sur).

En los '90, comenzaron las negociaciones bilaterales entre Nepal y Bután para intentar solucionar la situación de los refugiados. Mas no se llegó a ninguna solución, y las negociaciones se interrumpieron en 2003. Por ello, ACNUR introdujo en 2007 el programa de re-aseñamiento en terceros países (Pulla & Rai, 2016:81). Ergo, esta población sigue sufriendo hostilidad por parte del gobierno butanés, tal y como podemos observar en el indicador GRI.Q.19 (Tabla VI).

Tabla VI. Situación de las minorías.

Indicadores	Observaciones	Bután	Tailandia
Social Hostilities Index	Escala de 0 – 10 (peor puntuación) Media 2007-2016	1'23	5'14
GRI.Q.10. Restricciones a la vestimenta y simbología religiosa.	Government Restrictions Index 0= No 1= Sí Datos hasta 2016.	0 (salvo 2008-2009)	0 (salvo 2007-10, 2013)
GRI.Q.11. Persecución / intimidación de grupos religiosos por parte del Gobierno.		0	1
GRI.Q.12. Hostilidad gubernamental, incluyendo violencia física, contra una minoría o un grupo religioso no aprobado.		0 (salvo 2007, 2009, 2014 y 2015)	0 (salvo 2008, 2015-16)
GRI.Q.13. Inactividad del gobierno frente a hostilidades sociales contra un grupo religioso.		0	0 (salvo 2011-13)
GRI.Q.15. ¿Caracteriza el gobierno como secta o culto peligroso a algún grupo religioso?		0	0
GRI.Q.16. Prohibición formal de grupos religiosos.		0	0
GRI.Q.17. Acción gubernamental dirigida a eliminar un grupo religioso.		0	0
GRI.Q.19. Uso de la fuerza por parte del gobierno contra grupos religiosos.		1 (hasta 2015)	1 (salvo 2010)

Elaboración propia a partir de los datos de Global Restrictions on Religion y Social Hostilities Index (Pew Research Center).

En Tailandia, el clero acusa a otras religiones de haber causado el deterioro del budismo tailandés: el catolicismo sería una pitón silenciosa y cautelosa que lentamente estrangula y engulle al budismo, mientras que el Islam sería una cobra fiera y violenta cuyo veneno mata rápidamente al budismo (Kulabkaew, 2019b). Este discurso ha calado en la sociedad y, consecuentemente, la discriminación social contra las minorías religiosas es mayor en Tailandia que en Bután (Tabla VI).

Pero también el gobierno participa de esa discriminación, más aún con el CNPO, bajo influencia del nacionalismo religioso. Así, la acción gubernamental se ha dirigido a “*thaiificar*” el sur, donde gran parte de la población es musulmana: desde 2004 hasta 2016, unas 7.000 personas fueron asesinadas y unas 12.000 resultaron heridas (Bertelsmann Stiftung, 2018b). Por tanto, desde 2007 hasta 2020, el gobierno tailandés ha perseguido y discriminado a distintos grupos religiosos, sobre todo a la minoría musulmana (Tabla VI).

#### 4.3.2. Restricciones y/o exclusiones por motivo de religión

Larsson (2016:81) afirma que, tanto Bután como Tailandia, son “*estados guardianes*”, y la privación del sufragio por motivos religiosos es una manifestación de ello. A pesar de las críticas internacionales, ambos países mantienen esta práctica, basándose en que la participación en política es contraria a las leyes monásticas, y tendría consecuencias kármicas negativas.

Tailandia no permite que voten o sean candidatos, en general, los miembros del estamento religioso. Por su parte, Bután no permite que ejerzan el sufragio lamas reencarnados, monjes y cualquier personalidad religiosa o miembros ordenados del monacato. Además, la ley electoral butanesa prohíbe a los religiosos unirse a partidos políticos, participar en el proceso electoral o usar su influencia en favor de un candidato o partido (Larsson, 2016).

Este podría ser un óbice para la democratización pues, según Stepan (2000:39), en una democracia, los religiosos deberían poder expresar sus valores, además de promover y/o participar en movimientos y organizaciones civiles, siempre que respeten los derechos y libertades de otros ciudadanos.

Respecto a miembros de otras confesiones, y de acuerdo a la visión budista, la peor forma de intolerancia es el proselitismo, por lo que es una práctica ilegal en Bután (Lee, 2014), aunque permita operar a los misioneros extranjeros con restricciones (Tabla VII). Tras una reforma legislativa en 2011, el Código Penal butanés quedaba así: “El acusado será culpable por la ofensa de imponer a los que pertenezcan a otra fe si el culpable usa la coerción u otras formas de inducción para causar la conversión de una persona (...)”.

Tabla VII. Restricciones y exclusión.

Indicadores	Observaciones		Bután	Tailandia
RAS3	Datos hasta 2014	Partidos políticos religiosos.	3	2
Restricciones al rol político de la religión	0= no restricciones. 1= ligeras restricciones. 2= restricciones significativas. 3= actividad ilegal o control gubernamental estricto	Asociaciones civiles religiosas.	0	0
		Acceso de los religiosos a cargos públicos	3	3
		Sermones.	0	0
		Involucración de religiosos en discursos políticos, propaganda o actividades políticas.	2	3
		¿Tienen los religiosos derecho a sufragio pasivo y activo?	No.	No.
GRI. Q. 7. ¿Está la conversión limitada?	0= No 1= Sí		1 (valor predominante)	0
GRI.Q.9. ¿Pueden operar los misionarios extranjeros?	0= Sí 0'5= Sí, con restricciones. 1= No		0-0'5	0'5 (valor predominante)

Elaboración propia a partir de los datos de Global Restrictions on Religion, Religion And State 3.

Por contra, en Tailandia no se criminaliza el proselitismo, aunque los misioneros sufren algunas restricciones en su actividad (Tabla VII).

Estas son solo algunas de las restricciones y exclusiones en materia religiosa que suponen un obstáculo para una democratización. Dados los límites espaciales y temporales de este trabajo, descartamos profundizar en este ámbito.

## 5. Conclusiones

Mediante esta investigación se ha pretendido arrojar luz sobre la relación entre el budismo y el Estado en Bután y Tailandia, para así apreciar si dicha relación influye en los procesos de cambio político. Ninguno de estos dos países ha llegado a ser una democracia plena, pero, mientras que Bután es una democracia defectiva, Tailandia ha experimentado una regresión democrática.

En primer lugar, no podemos afirmar que la existencia de una religión oficial conlleve una menor democratización, siempre que el estatus de aquella no implique la discriminación o supresión de derechos de los miembros de otras confesiones. De hecho, la presencia del budismo es más explícita en la Constitución butanesa, teniendo Bután mejores puntuaciones en los índices de democracia. No obstante, como destaca Juergensmeyer (2004), aunque la religión no sea un problema, su presencia en la esfera pública es, a menudo, problemática.

Por contra, el budismo sí juega un papel importante en la supervivencia de ambas monarquías, pues aporta legitimidad al monarca y a las políticas gubernamentales. En este sentido, el budismo tendría mucho que ver con que la democratización no sea plena en Bután, pues es el monarca quien controla el cambio político para evitar un destino similar al de Sikkim o Nepal. En Tailandia, la monarquía ha apoyado los golpes militares, facilitando su éxito y, por tanto, la regresión democrática.

En segundo lugar, el control del sangha resulta fundamental para evitar oposición y afianzar la legitimidad del régimen. Hemos comprobado que el activismo dentro del sangha tiene una mayor fuerza en Tailandia que en Bután (donde Estado y budismo se han fusionado). La participación de los religiosos en política supone un peligro para el régimen tailandés, por lo que algunas de las medidas que han contribuido a la regresión democrática tenían como propósito controlar al sangha.

En tercer lugar, ambos países han justificado violaciones de DDHH a través del budismo. Muestra de ello es, en Bután, la situación de los *lhotsampas*, y en Tailandia, la situación de los musulmanes. Este tipo de violencia es aceptable, pues se dirige contra los “otros” para proteger el budismo. El budismo legitima también la exclusión del sufragio para los religiosos, y las restricciones al proselitismo (que es ilegal en Bután). Todo ello con el objetivo de conservar la “esencia nacional” frente a las influencias internacionales (influencias, también, democratizadoras).

En suma, el budismo legitima la monarquía, y ambos elementos forman parte de la identidad nacional, tanto en Bután como en Tailandia. Esto es esencial para la supervivencia de la monarquía, y permite a los monarcas jugar un papel muy relevante en el cambio político. También les permite controlar a la oposición, a través de la criminalización de las críticas al monarca o al budismo.

Finalmente, el budismo es el soporte de la restricción de la libertad de expresión de religiosos budistas, y de la libertad de culto en general. Además, es la base de las violaciones de los DDHH de las minorías religiosas. En definitiva, la influencia del budismo ha facilitado que el monarca butanés controle la democratización, y ésta no llegue a ser completa; y, ha facilitado que el monarca tailandés obstaculizara la democratización, apoyando golpes de Estado militares.

Como conclusión, y aunque este trabajo no es ni mucho menos exhaustivo, todo apunta a que el budismo se puede convertir en un arma política al servicio del régimen y puede tener efectos potencialmente negativos sobre los procesos de cambio político. Sería interesante estudiar esto en otros países: Myanmar, donde se habla de democracia budista, donde el sangha participa en política y el budismo justifica el odio hacia los roghinya; Tíbet, donde los monjes han usado su cuerpo para luchar contra la dominación china, etc.

## 6. Bibliografía

- Bertelsmann Stiftung. (2018). *BTI 2018 Country Report: Bhutan*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bertelsmann Stiftung. (2018b). *BTI 2018 Country Report: Thailand*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Chinyong Liow, J. (2016). *Religion and Nationalism in Southeast Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Constitución del Reino de Bután. (2008). [https://www.nationalcouncil.bt/assets/uploads/docs/acts/2017/Constitution\\_of\\_Bhutan\\_2008.pdf](https://www.nationalcouncil.bt/assets/uploads/docs/acts/2017/Constitution_of_Bhutan_2008.pdf) último acceso 19 de septiembre de 2020
- Constitución del Reino de Tailandia. (2017). [http://web.krisdika.go.th/data/outside/outside21/file/Constitution\\_of\\_the\\_Kingdom\\_of\\_Thailand.pdf](http://web.krisdika.go.th/data/outside/outside21/file/Constitution_of_the_Kingdom_of_Thailand.pdf) último acceso 19 de septiembre de 2020
- Corbett, J., Veenendaal, W., y Ugyel, L. (2017). “Why Monarchy Persists in Small States: The Cases of Tonga, Bhutan and Liechtenstein”. *Democratization*, 24 (4), 689-706.
- Dressel, B. (2018). “Thailand’s Traditional Trinity and the Rule of Law: Can They Coexist?” *Asian Studies Review*, 42 (2), 268-285.
- Fox, J. (2006). “World Separation of Religion and State Into the 21st Century”. *Comparative Political Studies*, 39 (5), 537-569.
- Fox, J. (2008). *A World Survey of Religion and the State*. New York: Cambridge University Press.
- Fox, J. (2011). “Separation of Religion and State and Secularism in Theory and in Practice”. *Religion, State and Society*, 39 (4), 384-401.

- Fox, J. (2019). The Religion and State Project Dataset. <http://www.religionandstate.org> último acceso 19 de septiembre de 2020.
- Freedom House. (2019). *Freedom in the World 2019 - Bhutan*.
- Hadden, J. K. (1987). "Toward desacralizing secularization theory". *Social Forces*, 65 (3), 587-611.
- Harris, I. (2016). "Introduction to Buddhism and the Political Process: Patterns of Interaction" en H. Kawanami, *Buddhism and the Political Process*, pp. 1-10. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Huntington, S. P. (1994). *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*. (J. Delgado, Trans.) Buenos Aires: Paidós.
- Huntington, S. P. (1996). *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Buenos Aires: Paidós.
- Jayasuriya, L. (2008). "Buddhism, Politics and Statecraft". *International Journal of Buddhist Thought and Culture*, 11, 41-74.
- Jerryson, M. (2016). "The Buddhist State of Exception" en H. Kawanami, *Buddhism and the Political Process*, pp. 145-166. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Juergensmeyer, M. (2004). "Is Religion the Problem? ". *Hedgehog Review*, 6 (1), 1-10.
- Keyes, C. (2016). "Theravada Buddhism and Buddhist Nationalism: Sri Lanka, Myanmar, Cambodia and Thailand". *The Review of Faith & International Affairs*, 14 (4), 41-52.
- Kühnhardt, L. (2012). "The Resilience of Arab Monarchy". *Policy Review*, (173), 57-67.
- Kulabkaew, K. (2019a). *The Politics of Thai Buddhism under the NCPO Junta*. Singapur: ISEAS Yusof Ishak Institute Publishing.
- Kulabkaew, K. (2019b). "The Rise of Thailand's Buddhism Protection Movement". *ISEAS Perspective*, 29, 1-9.
- Larsson, T. (2016). "Buddha or the Ballot: The Buddhist Exception to Universal Suffrage in Contemporary Asia" en H. Kawanami, *Buddhism and the Political Process*, pp. 78-96. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Lee, D. (2014). "Here There Be Dragons! Buddhist Constitutionalism in the Hidden Land of Bhutan". *Australian Journal of Asian Law*, 15 (1), 1-19.
- Locke, J. (2020). "Buddhist Modernism Underway in Bhutan: Gross National Happiness and Buddhist Political Theory". *Religions*, 11 (6), 297-314.
- Lubina, M. (2018). *The Moral Democracy: The Political Thought of Aung San Suu Kyi*. Varsovia: Scholar Publishing House .
- Madeley, J. (2003). "European liberal democracy and the principle of state religious neutrality". *West European Politics*, 26 (1), 1-22.
- Mathou, T. (1999). "Political Reform in Bhutan: Change in a Buddhist Monarchy". *Asian Survey*, 39 (4), 613-632.

- Mathou, T. (2008). *How to Reform a Traditional Buddhist Monarchy*. Thimphu: The Centre For Bhutan Studies.
- Mazumdar, A. (2005). “Bhutan’s military action against indian insurgents”. *Asian Survey*, 45 (4), 566-580.
- McCargo, D. (1999). “The Politics of Buddhism in Southeast Asia” en J. Haynes, *Religion, Globalization and Political Culture in the Third World* (pp. 213-239). Londres: Palgrave Macmillan.
- McCargo, D., & Alexander, S. T. (2019). “Thailand’s 2019 Elections: A State of Democratic Dictatorship?”. *Asia Policy*, 14(4), 89-106..
- Mériaux, E. (2019, Marzo 20). “How Thailand Became the World’s Last Military Dictatorship”. *The Atlantic*. Obtenido de <https://www.theatlantic.com/international/archive/2019/03/thailand-military-junta-election-king/585274/>
- Mériaux, E. (2018). “Buddhist Constitutionalism in Thailand: When Rajadhamma supersedes the Constitution”. *Asian Journal of Comparative Law*, 13 (2), 283-305.
- Modood, T. (2010). “Moderate Secularism, Religion as Identity and Respect for Religion”. *The Political Quarterly*, 81(1), 4-14.
- Moore, M. J. (2016). *Buddhism and political theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Muni, S. (2014). “Shifting Tides in South Asia: Bhutan’s Deferential Democracy”. *Journal of Democracy*, 25 (2), 158-163..
- National Council of Bhutan. (1992). National Security Act of Bhutan. [https://www.nationalcouncil.bt/assets/uploads/docs/acts/2014/National\\_Security\\_Act\\_1992Eng.pdf](https://www.nationalcouncil.bt/assets/uploads/docs/acts/2014/National_Security_Act_1992Eng.pdf) último acceso 19 de septiembre de 2020
- National Council of Bhutan. (2007). *The Religious Organizations Act*. [https://www.nationalcouncil.bt/assets/uploads/docs/acts/2014/Religious\\_organization\\_act\\_of\\_BhutanEng2007.pdf](https://www.nationalcouncil.bt/assets/uploads/docs/acts/2014/Religious_organization_act_of_BhutanEng2007.pdf) último acceso 19 de septiembre de 2020
- National Council of Bhutan. (2011). Reforma del Código Penal. [https://www.nab.gov.bt/assets/uploads/docs/acts/2014/The\\_Penal\\_Code\(Amendment\)\\_Act\\_of\\_Bhutan\\_2011eng7th.pdf](https://www.nab.gov.bt/assets/uploads/docs/acts/2014/The_Penal_Code(Amendment)_Act_of_Bhutan_2011eng7th.pdf) último acceso 19 de septiembre de 2020
- National Office of Buddhism. (2020). *Authorities and Duties*. <http://www1.onab.go.th/en/index.htm> último acceso 20 de junio de 2020
- Pew Research Center. (2016). *Global Restrictions on Religion Data*.
- Philpott, D. (2007). “Explaining the Political Ambivalence of Religion”. *American Political Science Review*, 101 (3), 505-525.
- Pierson, P., & Skocpol, T. (2002). “Historical Institutionalism in Contemporary Political Science” en Katznelson, & H. V. Milner, *Political Science: The State of the Discipline*. New York: Norton.



- Pulla, V. (2016). *The Lhotsampa People of Bhutan: Resilience and Survival*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Pulla, V., & Rai, D. (2016). “Resettlement Perspectives of Bhutanese Refugees: A Place Called Home with a Future” en V. Pulla, *The Lhotsampa People of Bhutan: Resilience and Survival*, pp. 79-93. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Raz, J. (1986). *The Morality of Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Religious Affairs Department. (2020). *Vision, Mission and Strategy*. <https://www.dra.go.th/th/aboutus-30-0-1-0.html> último acceso 19 de septiembre de 2020
- Stepan, A. C. (2000). “Religion, Democracy and the “Twin Tolerations””. *Journal of Democracy*, 11 (4), 37-57.
- Stepan, A., & Linz, J.J. (2013). “Democratization Theory and the Arab Spring”. *Journal of Democracy*, 24 (2), 15-30.
- Szmolka, I. (2013). “¿La quinta ola de democratización?: Cambio político sin cambio de régimen en los países árabes”. . *Política y Sociedad*, 50 (3), 893-935.
- The Association Of Religion Data Archives. (2020). The ARDA. <http://www.thearda.com/> último acceso 18 de septiembre de 2020
- The Sangha Supreme Council of Thailand. (2020). *About the Sangha Supreme Council of Thailand*. <http://mahathera.onab.go.th/index.php?url=about> último acceso 19 de septiembre de 2020
- Tudor Silva, K. (2020). “Secular State and the “Religious Left: Navayana Buddhism and Dr Ambedkar’s Vision for the Future of Democracy in South Asia””. *Journal of Social Inclusion Studies*, 6 (2), 152-163.
- Tonsakulrungruang, K. (2018, Agosto 07). Thailand’s sangha: turning right, coming full circle. *New Mandala*. <https://www.newmandala.org/thailand-sangha-turning-right-coming-full-circle/> último acceso 19 de septiembre de 2020
- Tonsakulrungruang, K. (2019, Octubre). *Toward a New Buddhist Constitutionalism: Law and Religion in the Kingdom of Thailand*. Bristol: Universidad de Bristol.
- Wangchuk, T. (2004). “The Middle Path to Democracy in the Kingdom of Bhutan”. *Asian Survey*, 44 (6), 836-855.
- Weber, M. (1958). *The Religion of India*. (G. y. Martindale, Trans.) Nueva York: The Free Press.

ANA ISABEL ROSILLO RODRÍGUEZ

Graduada en la doble titulación de Derecho y Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad de Granada (2020). Opositora al Cuerpo de Gestión de la Administración Civil del Estado.