

La elasticidad de la «razón de Estado»

Por LUIS CARLOS AMEZÚA AMEZÚA
Universidad de Valladolid

Al socaire de la expansión económica y la simultánea mejora tecnológica basada en el avance de las ciencias naturales, que facilitan el cobro de impuestos regulares y el mantenimiento de ejércitos permanentes, se desvela en los tiempos modernos una instancia superior de poder, concentrada en torno a la persona del monarca como titular de un poderío real absoluto e independiente de la Iglesia y del emperador. Este foco de poder soberano actúa a través de un cuerpo de oficiales, dotados de unidad de dirección y decisión, que tiende a burocratizarse, y bajo la influencia de un cuerpo de letrados formados en el Derecho Romano pretende conseguir la homogeneidad nacional supliendo las carencias de la legislación local por un derecho racional previsible por adelantado.

Estos fenómenos tendentes a controlar el monopolio de los medios de coerción eran, desde luego, conocidos en el pasado, pero es la conjunción de los mismos lo que hace novedosa la situación. Aunque ninguno de ellos se presenta con la pureza que la iuspublicística decimonónica y la historiografía liberal han pretendido al descartar los vestigios medievales, la autonomía de regiones o concejos y marginar las posibles ideas no absolutistas de escolásticos o monarcómacos. Para nombrar esta peculiar forma de convivencia podemos mantener el vocablo Estado, entre cuyos rasgos destacarían el poder soberano, la racionalidad de la Administración, la hacienda pública, el ejército permanente o la neutralización religiosa.

El uso más próximo al actual de la palabra Estado lo hace a veces Maquiavelo, sobre todo en *El Príncipe*, destacando la diferencia entre el sujeto y el objeto del mandato, y significa poder político, preeminencia, autoridad que se ejercita sobre una determinada agrupación de

hombres¹. En breve se llamará soberanía a esa capacidad de unir todos los recursos en una organización racionalizada de poder, que ordena y pacífica, suprema en el interior e independiente frente al exterior. Pero aún no designa el sujeto pleno de Derecho, el soberano bodiniano capaz de *donner et casser la loi*, cuya autosuficiencia jurídica se manifiesta históricamente en la *potestas iuris condendi* en cuanto centro de imputación de normas².

Para los hombres del siglo XVI el Estado es ante todo una nueva y arrolladora experiencia que se presenta en su radicalidad primero en Italia con el hundimiento de las formas tradicionales de convivencia. Precisamente la filosofía política florece en los momentos de crisis y muy agudamente sirve para detectar un cambio de paradigma cuando la política es puesta en entredicho al haberse desprendido de los marcos de referencia que le proporcionaban su comprensión y sentido normativo. Por eso es en este concreto momento histórico de configuración del Estado, en un mundo en el que chocan los fines, cuando se descubre un logos propio de la política³, ajeno a la tutela de la Iglesia o del Derecho.

Primero, de la Iglesia, pues ante la fractura religiosa que causa la Reforma protestante, todos los príncipes, incluso los que se mantienen bajo la égida católica y aceptan la autoridad del Papado, deben decidir sobre cuál es la verdadera confesión; así que es el propio poder estatal el que, si quiere, se autolimita en materia eclesiástica y al hacerlo disuelve la legitimidad de cualquier otra pertenencia comunitaria distinta de la estatal, comenzando por la comunidad de la fe, que sigue existiendo pero *en* el Estado.

Desligado también del Derecho, y hasta opuesto a él, si es cierta la afirmación de Kelsen de que la recepción del *ius publicum* romano, como Derecho político de la monarquía absoluta introduce no sólo el concepto de un Derecho privado esencialmente distinto a aquél, sino el concepto de Estado como cosa distinta del Derecho⁴.

Desde esta perspectiva, el sistema normativo comprendido bajo el nombre de Estado quiere conquistar para el imperante un amplio mar-

¹ Está muy bien señalada la génesis de este neologismo y el nuevo uso al que Maquiavelo contribuyó decisivamente por F. CHABOD, «Alcune questioni di terminologia: Stato, nazione, patria nel linguaggio del Cinquecento», en *Scritti sul Rinascimento*, Turín, Einaudi, 1981, pp. 627-650. También A. MARONGIU, «Lo Stato: il nome e l'idea nel Tre-Cinquecento», en *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, LXV (1988), 249-287.

² Vid. J. VALLEJO, *Ruda equidad, ley consumada. Concepción de la potestad normativa (1250-1350)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992; K. PENNINGTON, *The Prince and the Law, 1200-1600. Sovereignty and Rights in the Western Legal Tradition*, Berkeley-Los Ángeles-Oxford, University of California Press, 1993; D. WYDUCKEL, *Princeps Legibus Solutus. Eine Untersuchung zur frühmodernen Rechts- und Staatslehre*, Berlín, Duncker & Humblot, 1979.

³ M. GARCÍA-PELAYO, «Sobre las razones históricas de la razón de Estado», ahora en *Obras Completas*, vol. II, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, pp. 1184-1187.

⁴ H. KELSEN, *Teoría General del Estado*, 15.ª edición, México, Editora Nacional, 1979, pp. 118-119.

gen de arbitrio en el dominio de la administración interior y especialmente de la política exterior. Éste es el principio maquiavélico: que el príncipe debe determinar sus acciones guiándose exclusivamente por el interés estatal; no mirando al Derecho, que era de origen popular.

Esto es la célebre razón de Estado, cuyo nombre encubriría la imposición de todo el complejo de postulados políticos favorables al príncipe y sus secuaces, frente al orden jurídico y moral vigentes.

La tesis más difundida atribuye su aparición en el ámbito de la filosofía política a Maquiavelo, cuya obra consistiría en una constante reflexión acerca de la razón de Estado, aun cuando él no sintiera la necesidad de comprimir en un tópico sus ideas sobre ella. No está el nombre pero sí el concepto. Esta interpretación procede de Croce, para quien Maquiavelo habría sido el primero en descubrir la necesidad y autonomía de la política, desligándola de la moral. En un sentido similar, Meinecke admira el genio del florentino, cuyo talante antimetafísico rompe con el universalismo abstracto de las doctrinas iusnaturalistas definiendo una política pragmática, atenta a los intereses concretos de los Estados ⁵.

Esta tesis ha sido rebatida fundamentalmente desde dos puntos de vista. El primero de ellos, vinculado a los trabajos de Kantorowicz, ha sido explícitamente desarrollado por Gaines Post con la intención de anticipar al siglo XII la existencia del Estado. Ya desde los glosadores el reino era objeto de la acción gubernamental, cuya «razón derecha» incluía todos los medios para mantener el bien común. Filósofos, canonistas y romanistas concebían la razón de gobierno o la razón del bien público de la república como principios de derecho público muy evidentes que consisten en privilegiar el interés general ante el particular, tomar medidas extraordinarias en caso de urgencia, tolerar un mal menor para evitar otro más grande o justificar los medios por el fin ⁶.

Pero estos intentos de anticipar vestigios precoces relativizan la innovación maquiaveliana tanto como consiguen, a su pesar, disolver el concepto de razón de Estado en una generalización intemporal, escamoteándonos qué tipo específico de racionalidad representa, sus procedimientos de legitimación o las máximas de acción que induce, precisamente lo que constituye la realidad de un discurso argumentativo, irreductible a una temática universal. Es el caso de la doctrina medieval de la *ratio status*, tal como fue por vez primera expuesta por Juan de Salisbury, en donde obrar conforme a ella es obrar según justicia, implica sumisión a un orden ético y presupone el respeto a la ley. Mientras que la doctrina moderna de la razón de Estado pretende liberar al poder de toda limitación moral o jurídica, responde al interés obsesivo

⁵ B. CROCE, *Elementi di politica*, Bari, Laterza, 1925; ÍD., *Storia dell'età barocca in Italia*, Bari, Laterza, 1929; F. MEINECKE, *La idea de la razón de Estado en la edad moderna*, (1929), 3.ª edición, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, esp. pp. 27 ss.

⁶ G. POST, «Ratio publicae utilitatis, ratio status and "reason of State", 1100-1300», en *Studies in Medieval Legal Thought. Public Law and the State, 1100-1322*, Princeton, Princeton University Press, 1964, pp. 241-309.

por el orden y la superación del caos, cuyo fin es la estabilidad e incremento de la potencia, no la justicia.

Otros autores, como el norteamericano Carl J. Friedrich, afirman que sólo después de Maquiavelo se pudo inventar la razón de Estado, cuando se presenta la oposición entre las exigencias de una ética individual normativa y las necesidades de una organización en que la seguridad y la supervivencia están en juego. Ya que Maquiavelo no tuvo necesidad de justificar los medios requeridos para conservar el Estado, al tener éste un valor superior a cualquier otro, esa oposición era imposible porque en este contexto las necesidades políticas se autojustificaban adquiriendo un valor absoluto ⁷.

Era necesario, pues, que la política no fuera investida de un valor absoluto por el restablecimiento de una instancia trascendente que legitime a los poderes seculares en lucha para que pudiera plantearse auténticamente el problema de la responsabilidad ética de la lucha política ⁸. Por eso no es casual que las doctrinas de la razón de Estado se desarrollen a finales del siglo XVI, en unas condiciones desconocidas en la centuria anterior.

Ahora el debate sobre las relaciones entre ética y política se hace acuciante porque el enfrentamiento entre los grandes Estados emergentes hace destacar la política como escenario de la voluntad de poder. Acciones moralmente reprobables, como la matanza de hugonotes o alianzas con el turco infiel, pretenden ser justificadas en nombre del mismo Dios y además, el fin salvífico de la Iglesia no le impide preconizar su intervención indirecta en asuntos temporales, precisamente cuando el Estado pretende usar la religión como instrumento de cohesión al servicio de sus fines exclusivamente terrenales y apropiarse de atributos sacrales para afirmar su supremacía.

El recurso constante a conceptos teológicos para definir el Estado y la soberanía política conduce a que los conflictos políticos se formulen en la Europa del siglo XVII como oposiciones de teología a teología ⁹. El enfrentamiento entre Estados así como las mismas guerras civiles se presentan con la máscara de guerras de religión, en cuyos términos se formulan los problemas políticos de este tiempo.

El intento teórico de explicar esta situación tiene necesariamente que remitirse a Maquiavelo, quien en sus *Discursos* había afirmado que no es oportuno rehusar cualquier medio de salvar a la patria:

⁷ C. J. FRIEDRICH, *Constitutional Reason of State. The Survival of the Constitutional Order*, Providence, Rhode Island, Brown University Press, 1957, esp. pp. 15-33.

⁸ «El problema de la relación entre política y ética es el problema de la responsabilidad ética de la lucha política», sintetiza G. RITTER, *El problema ético del poder*, Madrid, Revista de Occidente, 1972, p.15.

⁹ Vid. J. F. COURTINE, «L'héritage scolastique dans la problématique théologico-politique de l'âge classique», en H. MÉCHOULAN (dir.), *L'État Baroque. Regards sur la pensée politique de la France du premier XVII^e siècle*, Paris, Vrin, 1985, pp. 89-118. También F. OAKLEY, *Omnipotence, Covenant and Order. An Excursion in the History of Ideas from Abelard to Leibniz*, Ithaca y Londres, Cornell University Press, 1984, pp. 93-118.

«pues en las deliberaciones en que está en juego la salvación de la patria, no se debe guardar ninguna consideración a lo justo e injusto, lo piadoso o lo cruel, lo laudable o lo vergonzoso, sino que, dejando de lado cualquier otro respeto, se ha de seguir aquel camino que salve la vida de la patria y mantenga su libertad»¹⁰.

Y en *El Príncipe*, comienza el capítulo XVIII con estas palabras fatales:

«Cuán loable es en un príncipe mantener la palabra dada y comportarse con integridad y no con astucia, todo el mundo lo sabe. Sin embargo, la experiencia muestra en nuestro tiempo que quienes han hecho grandes cosas han sido los príncipes que han tenido pocos miramientos hacia sus propias promesas y que han sabido burlar con astucia el ingenio de los hombres. Al final han superado a quienes se han fundado en la lealtad»¹¹.

Estos textos son la clave de bóveda de todo el debate posterior: contraposición entre las deseables normas de la moral cristiana y las ineludibles exigencias del interés público. Lo que importa en la acción política no es su concordancia con los principios sino el resultado, las grandes cosas que consiga. Reorientando el pensamiento hacia el poder, se asume como patrón de validez de un programa político el criterio de utilidad. La política deja de ser el arte de gobernar la república según la razón y la justicia para convertirse en una técnica de control de las instituciones públicas¹².

La subversión que provoca Maquiavelo se aprecia si lo comparamos con la visión tradicional de la relación entre normas y situaciones de excepción. Desde antiguo se admitía que para defender la utilidad o bien común, el emperador y el rey podían en caso de necesidad transgredir la ley positiva, quebrar las inmunidades e incluso la costumbre, lo que resume el brocardo *necessitas non habet legem*, procedente del desplome final de la república romana y también asumido por santo Tomás. Igualmente se admitía la vulneración de la promesa en caso de hacerse al enemigo de la patria, al loco, a quien se presume que no cumpliría lo acordado o a los herejes. También encontramos en Platón, en la Patrística o en humanistas como Pontano que se admite la mentira para salvar a la ciudad o por un bien superior. Todos ellos son supuestos excepcionales para momentos de conflicto, que se alegan *ex casu*, representando un ejemplo límite de la argumentación por la causa, que desplaza las indeterminaciones del mundo político a las determinaciones del mundo físico¹³.

¹⁰ *Discursos sobre la primera década de Tito Livio* (edic. de A. MARTÍNEZ ARANCÓN, Madrid, Alianza, 1987), lib. III, cap. 41 (p. 411).

¹¹ *El príncipe* (edic. de M. A. GRANADA, Madrid, Alianza, 1995), cap. XVIII (p. 90).

¹² Es la tesis central de M. VIROLI, *From Politics to Reason of State. The acquisition and transformation of the language of politics 1250-1600*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

¹³ Analiza la «lógica de la necesidad política» como fundamento de la razón de Estado, R. DEL ÁGUILA, «La razón de estado y sus vínculos con la ética política», en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 2 (1998), 71-74.

En cambio, como Maquiavelo presupone que los hombres son insaciables ambiciosos y el deseo de mandar desmesurado¹⁴, el conflicto no es excepcional sino consustancial a las relaciones sociales. La mentira y la disimulación, antes justificadas por el interés público, ahora corresponden a la ingratitud y falsedad de los seres humanos. Las promesas tampoco deben constreñir al príncipe, antes bien debe ser capaz de adaptarse a las circunstancias, estando preparado para alterar las alianzas fundándose en la anticipación del comportamiento ajeno, del cual debe por principio desconfiar.

Incluso la idea del bien común deja de sintetizar el holismo social o el conjunto de valores que se imponen a todos los miembros de la comunidad para ser el resultado de una convergencia de intereses y pasiones. Philippe de Béthune declarará que «la raison d'État n'est rien d'autre que la raison d'intérêt»¹⁵, que consiste en la garantía de seguridad, el goce de los bienes, acceso a honores y riqueza, la posibilidad de dominar otros Estados y la gloria que ello conlleva para los ciudadanos.

Al ser la política el escenario de relaciones polémicas y enfrentadas se esfuma la posibilidad de una idea compartida acerca del bien, de ahí que el fin mínimo, y último también, de las acciones del príncipe sea lograr la paz social. De donde surge un concepto de prudencia alejado del fin ético y transformado en simple técnica de gobierno¹⁶. Compendiaría el conjunto de habilidades que permiten «ver al mismo tiempo delante y detrás»¹⁷, aproximar el futuro a los eventos pasados y requiere, pues, un tipo de inteligencia estocástico al tratarse de un saber indirecto y tanteante que se nutre de la historia y la experiencia, capaz de dominar el tiempo y de conjeturar una especie de medida improvisando lo necesario según las circunstancias. Ya no es la «deliberación respecto de lo que es bueno y malo para el hombre»¹⁸, sino la mera capacidad de «realizar los actos que conducen al blanco propuesto y alcanzarlo»¹⁹.

¹⁴ Son muchos los textos donde se destacan el egoísmo y la corrupción de las costumbres, por ejemplo: *Discursos* I, 29; I, 37; II, pr.; *El Príncipe*, 13; 17.

¹⁵ *Le Conseiller d'État*, 1633; citado por P. BURKE, «L'influence de Tacite, le scepticisme et la raison d'État», en J. H. BURNS (ed.), *Histoire de la pensée politique moderne 1450-1700*, París, PUF, 1997, p. 437.

¹⁶ J. PEÑA, «Sobre la responsabilidad política», en *Revista Internacional de Filosofía Política*, 11 (mayo 1998) 130-135 y también del mismo autor «De l'antimachiavelisme, ou la vraie raison d'État d'Alvia de Castro», en *Corpus*, 31 (1997), 31-48; C. LAZZERI, «Prudence, éthique et politique de Thomas d'Aquin à Machiavel», en A. TOSEL (dir.), *De la prudence des anciens comparée à celles des modernes. Sémantique d'un concept, déplacement des problématiques*, Annales Littéraires de l'Université de Besançon, París, Les Belles Lettres, 1995, pp. 79-128; I. FLANDROIS, *L'Institution du Prince au début du XVII^e siècle*, París, PUF, 1992, pp. 183-190. Cfr. V. DINI y G. STABILE, *Saggezza e prudenza. Studi per la ricostruzione di un'antropologia in prima età moderna*, Nápoles, Liguori, 1983.

¹⁷ HOMERO, *Iliada*, I, 343; XVIII, 250; *Odisea*, XXIV, 452.

¹⁸ ARISTÓTELES, *Ética Nicomáquea*, VI, 5, 1140b (trad. J. Pallí, Madrid, Gredos, 1988).

¹⁹ *Él. Nic.*, VI, 13, 1144a 25-30. Aristóteles se refiere al uso trivial de *phronesis* en su teoría de la prudencia y cuida bien de distinguirla de *deinotes*. Vid. P. AUBENQUE, *La prudence chez Aristote*, París, PUF, 1963 (reciente traducción de M.^o J. TORRES, Barcelona, Crítica, 1999, pp. 43 ss.); M. DETIENNE y J. P. VERNANT, *Las aritméticas de la inteligencia. La «metis» en la Grecia antigua*, Madrid, Taurus, 1988, realizan un estudio semántico de la prudencia astuta o tipo de conocimiento que versa sobre lo contingente.

Maquiavelo identifica prudente con *savio*, semejante al *deinós* aristotélico, cuyas habilidades van exclusivamente dirigidas a satisfacer sus deseos de dominación. Botero dará nombre a esta nueva técnica racional y objetiva de la política que se presenta como un conjunto de imperativos estratégicos neutralizados axiológicamente:

«El Estado es un dominio establecido sobre los pueblos y razón de Estado es el conocimiento de los medios aptos para fundar, conservar y ampliar tal dominio»²⁰.

El tacitista Antonio de Herrera iguala prudencia política con una razón de Estado que es el alma de los reinos y provincias y el principal fin de su conservación:

«La materia de Estado, que significa prudencia política, reducida al alma del humano gobierno, consiste en lo que se propone, en lo que se aconseja y en lo que se determina para fundar un Estado, para aumentarle y conservarle»²¹.

Y Juan Pablo Mártir Rizo afirma sin dudar:

«la prudencia no es otra cosa sino conducir las acciones a su fin con disimulación»²².

Los más tempranos fustigadores de Maquiavelo, como Pole, Osorio o Catarino y luego Gentillet, Rivadeneira o los mismos escolásticos percibieron claramente la potencialidad destructora de la autoridad eclesiástica que implicaban las ideas del florentino, acusándole de ateísmo o impiedad por negar la Providencia, de politiolatría por erigir en ídolo supremo al Estado y, en breve, vinculándole al partido *politique* en el curso de las guerras de religión²³.

La Iglesia no sólo había perdido en los países reformados la exclusividad de su función mediadora entre el mundo y la divinidad, sino que ahora se arriesgaba a quedar convertida en mero instrumento estatal para la cohesión al acentuarse la necesidad de una racionalización

²⁰ G. BOTERO, *Della ragion di stato* (1589), libro I, cap. 1, inicio; recogido en G. BOTERO, *La razón de Estado y otros escritos*, selección, y estudio preliminar de M. GARCÍA-PELAYO, traducción y notas de L. DE STEFANO, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1962, p. 91.

²¹ *Discurso y tratado sobre la materia de Estado* (1626), recogido en *La razón de Estado en España. Siglos XVI-XVII. (Antología de textos)*, edic. de J. PEÑA, J. CASTILLO, E. MARCANO y M. SANTOS, Madrid, Tecnos, 1998, p. 89.

²² *Norte de príncipes* (1626), cap. XXI; también en la *Antología*, cit., p. 213.

²³ C. GIACON, «Machiavelli, Suarez e la ragion di Stato», en *Umanesimo e Scienza Politica. (Atti del Congresso Internazionale di Studi Umanistici, Roma, Firenze 1949)*, Milán, 1951, pp. 185-199; H. LUTZ, *Ragione di Stato und Christliche Staatsethik im 16. Jahrhundert*, Münster Westfalen, Aschendorf, 1961; G. BORRELLI, *Ragion di Stato e Leviatano. Conservazione e scambio alle origini della modernità politica*, Bolonia, Il Mulino, 1993, pp. 21-62; y especialmente la encomiable monografía de R. BIRELEY, *The Counter-Reformation Prince. Anti-Machiavellianism or Catholic Statecraft in Early Modern Europe*, Chapel Hill y Londres, The University of North Carolina Press, 1990.

de la política que atendiese a las condiciones efectivas. Para mantener su influencia en un mundo secularizado no encontró mejor defensa que demonizar al enemigo ideológico a la par que se apropiaba de sus mismas prácticas e ideas, permitiéndolas al gobernante siempre que éste siguiera reconociendo la supremacía espiritual del Papado y la defensa de la fe como objetivo mediato de sus acciones ²⁴.

Aunque la imputación de «maquiavelismo» sirve de arma arrojadiza entre católicos y protestantes, ciertamente viene a ser una comodidad polémica o una manera vaga de captar la cuestión por las consecuencias. Lo importante es que el discurso de la razón de Estado toma como referencia el resultado de una cierta recepción distorsionada del florentino ²⁵, a quien se ve como expresión ejemplar de una visión de la política incompatible con la religión y la moral cristianas. De modo que no se puede identificar la obra reactiva de los teóricos de la razón de Estado con una causa religiosa estrictamente definida, si bien parecen haber sido los jesuitas los más esforzados en demostrar la compatibilidad entre política y religión, haciendo frente al nuevo humanismo maquiavélico y tacitista con sus mismas armas y lenguaje, pero recuperando un humanismo de tradición ciceroniana ²⁶. Para ello se sirven de la idea de una «verdadera» o buena razón de Estado. Así afirma Rivadeneira:

«Y porque ninguno piense que yo desecho toda la razón de Estado (como si no hubiese ninguna), y las reglas de prudencia con que, después de Dios, se fundan, acrecientan, gobiernan y conservan los Estados, ante todas cosas digo que hay razón de Estado, y que todos los príncipes la deben tener siempre delante los ojos, si quieren acertar a gobernar y conservar sus Estados. Pero que esta razón de Estado no es una sola, sino dos: una falsa y aparente, otra sólida y verdadera; una engañosa y diabólica, otra cierta y divina; una que del Estado hace religión, otra que de la religión hace Estado; una enseñada de los políticos y fundada en vana prudencia y en humanos y ruines medios, otra enseñada de Dios, que estriba en el mismo Dios y en los medios que Él, con su paternal providencia, descubre a los príncipes y les da fuerzas para usar bien de ellos, como Señor de todos los Estados» ²⁷.

²⁴ Encontraríamos entonces en la Iglesia el mismo comportamiento cínico de la Monarquía Hispánica, que armoniza una actuación dirigida a la consecución de resultados con el envés moralista para monopolizar no sólo el triunfo sino también la razón y el Derecho, según M. F. FERNÁNDEZ DE ESCALANTE, *Álamos de Barrientos y la teoría de la razón de Estado en España*, Barcelona, Fontamara, 1975, pp. 9-10.

²⁵ G. PROCACCI, *Machiavelli nella cultura europea dell'età moderna*, Roma-Bari, Laterza, 1995, que debe completarse con H. PUIGDOMÈNECH FORCADA, *Maquiavelo en España. Presencia de sus obras en los siglos XVI y XVII*, Madrid, Fundación Universitaria Española, 1988.

²⁶ R. TUCK, *Philosophy and Government 1572-1651*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, esp. pp. 17-18 y 131-136.

²⁷ P. DE RIVADENEIRA, *Tratado de la religión y virtudes del Príncipe cristiano* (1595), Dedicatoria «Al cristiano y piadoso lector», edición de la Biblioteca de Autores Españoles, Tomo LX, Madrid, Atlas, 1952, p. 456; recogida también en la *Antología*, op. cit., pp. 6-13, el fundamental texto citado en pp. 11-12.

Seguir la religión, por consiguiente, es lo mejor para tener éxito ya que Dios recompensa a sus fieles. Es un argumento providencialista a la vez que pragmático pues la acción moral sería por sí misma exitosa ²⁸. Pero puede chocar con la evidencia y, entonces, no bastan los caducos argumentos veterotestamentarios de que la derrota es un castigo por el pecado o una prueba de que lo terrenal es tan efímero que el gobernante auténticamente cristiano debe cuidar en este mundo su conciencia para asegurarse la vida eterna. Hay que aceptar en los Estados el mismo proceso de decaimiento que en el cuerpo humano y con «constancia», dice Lipsio, participar activamente en el curso de la providencia:

«¿Queréis buenos sucesos?: trabajad» ²⁹.

Este argumento debió de convencer a los atribulados españoles; por realista era también más esperanzador que las mesiánicas soflamas de Campanella o de un visionario Juan de Salazar, aún empeñados en loar la Monarquía Universal Hispánica como encarnación definitiva de la idea imperial al servicio de la religión ³⁰. Pero las armas no dieron la razón al falso optimismo, el orden europeo no se articuló bajo los poderes universales sino en Estados independientes y la soñada unidad religiosa se desvaneció definitivamente.

Los más idealistas rechazan transigir con las creencias porque la libertad de conciencia destruye los controles morales del poder y, sobre todo, porque genera tumultos. Esta convicción fue general en España ³¹; en cambio, Lipsio fue más conciliador: por muy deseable que fuera mantener la verdadera fe, puede ser un mal menor transigir con la herejía en los lugares donde esté muy extendida.

El mismo pragmatismo lleva al humanista flamenco, en esta cuestión mucho más emulado, a inventar la *prudencia mixta* o prudencia mezclada, una cristiana razón de Estado para que el príncipe sepa «mezclar el provecho con la honra» ³². Manteniendo inalterados los

²⁸ R. BIRELEY, *op.cit.*, pp. 30-31, 95-98 y 234-236.

²⁹ J. LIPSIO, *Políticas* (1589), lib.I. cap. IV; edic. de J. PEÑA y M. SANTOS, Madrid, Tecnos, 1997, p. 19; además J. LAGRÉE, *Juste Lipse et la restauration du stoïcisme. Étude et traduction des traités stoïciens De la Constance, Manuel de Philosophie Stoïcienne, Physique des Stoïciens (Extraits)*, Paris, Vrin, 1994.

³⁰ La escasa repercusión que tuvo en la corte española la obra de Campanella se explicaría por su visión radicalmente teocrática de la monarquía universal, donde el rey español estaría sometido a la superior autoridad del Papa, como recientemente ha resaltado J. M. HEADLEY, *Tommaso Campanella and the Transformation of the World*, Princeton, Princeton University Press, 1997. Sobre Salazar, *vid.* A. MONTORO-BALLESTEROS, *Fray Juan de Salazar, moralista político (1619)*, Madrid, Escelicer, 1972.

³¹ J. A. FERNÁNDEZ-SANTAMARÍA, *Razón de Estado y política en el pensamiento español del Barroco (1595-1640)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, pp. 44-77. Es una constante de la modernidad el acabar con la disidencia interior por razones de eficacia en la consolidación del poder, en tanto se fomentaba en los otros Estados para provocar disensiones; cfr. M. F. FERNÁNDEZ DE ESCALANTE, «Concentración del poder y voluntarismo en la implantación del Estado moderno. (En torno a dos interpretaciones sobre la última Edad Media castellana)», en *Anales de la Universidad Hispalense*, XXVI (1966) 169-241.

³² *Políticas*, lib. IV, cap. XIII (p. 191).

principios morales pueden concebirse condiciones de aplicación que admitan grados de fraude: son admisibles la desconfianza y el disimulo o el soborno y el engaño, pero reprobables la perfidia y la injusticia³³. Con esta actitud políticamente realista se escora peligrosamente hacia el inmoralismo, imposible de evitar con el casuismo. Sólo más tarde Pierre Charron comprenderá que lo esencial no reside en las relaciones de la norma con los tipos de fraude, sino en la capacidad humana de aplicarla a situaciones concretas. En *De la sagesse* (1601) sustituirá un modelo de abierto conflicto entre razón de Estado y normas ético-jurídicas por un modelo fundado en el recurso permanente a la ambigüedad interpretativa, de tal modo que los actos no autorizados por las normas aparezcan necesariamente ligados a los permitidos como su condición de aplicación; por ejemplo, está formalmente prohibido un conflicto ofensivo contra un simple adversario potencial, pero está permitido por razones defensivas anticiparse a los peligros³⁴.

Tal como estamos viendo, los teóricos de la buena razón de Estado y antimaquiavélicos en general presentan notables variaciones según hagan prioritarios los requerimientos de la doctrina cristiana, militen en el empirismo político o pretendan conciliar las exigencias de racionalidad con los límites de la ortodoxia. En cualquier caso, manteniendo una antropología menos pesimista, se acomodan bien al siglo del absolutismo. Suplen la ausencia de restricciones institucionales a un soberano *solutus a legibus* con el refuerzo del Derecho Natural y de la conciencia educada en la piedad y la virtud, que asegura el asesoramiento de teólogos.

A la misma función garantista sirve el deber de tomar en consideración la opinión de consejeros y ministros, no obstante la suspicacia que Botero, Rivadeneira o Contzen muestran hacia la actuación de estos subordinados. Por ello es conveniente que el rey «tenga ministros, no compañeros del Imperio», según la afortunada frase de Saavedra que sintetiza la moderna concepción de la forma de gobierno³⁵. El monarca es la cabeza del reino, de donde fluye la corriente discrecional de la jurisdicción a través de los ministros. Sólo el primero detenta el poder, irrevocable, mientras los otros son colaboradores o auxiliares.

Se advierte aquí no sólo la distinción entre el cargo del rey y sus ministros, un intento de separar gobierno de administración, sino la objetivación de funciones, cuyo desempeño no está condicionado a la persona concreta que las cumple. Por ende, la doctrina es rigurosa al ponderar

³³ *Políticas*, lib. IV, cap. XIV.

³⁴ C. LAZZERI, «Le gouvernement de la raison d'État», en C. LAZZERI y D. REYNIÉ (dirs.), *Le pouvoir de la raison d'État*, París, PUF, 1992, pp. 119-129. Más extensamente, E. THUAU, *Raison d'État et pensée politique à l'époque de Richelieu*, París, Institut français d'Athènes, 1966; A. M. BATTISTA, *Alle origini del pensiero politico libertino. Montaigne e Charron*, Milán, Giuffrè, 1966.

³⁵ D. SAAVEDRA FAJARDO, *Idea de un príncipe político cristiano* (1640), empresa LVII; edición de la Biblioteca de Autores Españoles, tomo XXV, Madrid, Atlas, 1947, p. 152.

el elenco de virtudes del perfecto ministro y oficial, lo que viene a ser un anticipo de selección bajo criterios de capacidad y mérito ³⁶.

Con todo, el elemento primordial del arte de gobierno de los anti-machiavélicos consiste en adquirir tras la virtud «reputación» o apoyo popular, cifrado en una combinación de amor y reverencia. Exhibiciones militares, obras de arte, panfletos laudatorios o el propio ocultamiento del príncipe en su palacio contribuyen a realzar su imagen de poderoso. La guerra distrae a los súbditos de las dificultades domésticas tanto como acarrea gloria para el gobernante y vigor al país; pero principalmente la reputación se obtiene más que por una guerra victoriosa por el desarrollo del propio Estado en «la abundancia, la paz y la justicia» ³⁷.

El mismo Botero había sostenido antes que el móvil de todas las conductas es el interés y la finalidad de toda sociedad política es proporcionar bienestar a sus miembros ³⁸. Con ello la *felicitas* desciende del nivel ético-religioso al de las utilidades socioeconómicas, la vida virtuosa deja sitio al goce tranquilo de los bienes materiales ³⁹. La razón de Estado proveerá los medios para incrementar la población, suprimir la ociosidad, proteger la industria y alentar el comercio exterior, única manera de mantener un *dominio fermo sopra popoli*, según esta tesis mercantilista que tendrá gran eco entre los arbitristas españoles.

La derivación de la razón de Estado hacia la doctrina de los «intereses del Estado» será bien acogida en la Francia de Richelieu y alcanzará después su modificación más importante en la influyente obra de Pufendorf ⁴⁰. No es sólo que proceda de aquélla la idea moderna de racionalidad del *homo oeconomicus* sino que, según la sugerente hipótesis de Marcel Gauchet, hace además posible la publicidad de la política ⁴¹. Ya no debe tenerse en cuenta el comportamiento individual de los gobernantes, sino las acciones específicas exigidas por la estructura de los Estados. Como traducen los ingleses, «el interés no miente», o sea que hay una verdad objetiva de la política emancipada de sus actores y, por ello, una accesibilidad de sus resortes al análisis indepen-

³⁶ Vid. J. M. GARCÍA MARÍN, *La burocracia castellana bajo los Austrias*, 2.ª edición, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1986, pp. 151 ss.

³⁷ G. BOTERO, *Della ragion di Stato*, libro III, cap. 1 (en G. BOTERO, *La razón de Estado y otros escritos*, op. cit., p. 127).

³⁸ *Delle cause della grandezza delle città* (1588), libro I, inicio; libro II. Ambas obras de este ex-jesuita piemontés se encuentran ahora editadas en Bolonia, Arnaldo Forni, 1990.

³⁹ Sobre el lugar de la economía en la política de Botero, vid. M. SENELLART, *Machiavélisme et raison d'État*, París, PUF, 1989, pp. 56-83. Respecto a la conformación del concepto de interés y su alcance económico-político, cfr. A. O. HIRSCHMAN, *Las pasiones y los intereses. Argumentos políticos en favor del capitalismo previos a su triunfo*, Barcelona, Península, 1999, y la antología preparada por L. ORNAGHI, *Il concetto di «interesse»*, Milán, Giuffrè, 1984, en particular su estudio introductorio en pp. 3-81.

⁴⁰ A. DUFOUR, «Pufendorf», en J. H. BURNS (ed.), op. cit., pp. 509-533.

⁴¹ M. GAUCHEF, «L'État au miroir de la raison d'État: La France et la chrétienté», en Y. C. ZARKA (dir.), *Raison et déraison d'État. Théoriciens et théories de la raison d'État aux XVI^e et XVII^e siècles*, París, PUF, 1994, pp. 197-244, esp. pp. 235 ss.

diente de la posición del observador. Tanto más obra el Estado según la razón de Estado, tanto más está sujeto a investigación.

En palabras del duque de Rohan, sumamente esclarecedoras:

«Los príncipes dirigen a los pueblos y el interés a los príncipes. El conocimiento de este interés está tan por encima de las acciones de los príncipes, como ellos mismos lo están por encima de los pueblos»⁴²;

«... en materia de Estado no podemos dejarnos llevar por deseos desordenados que nos inducen con frecuencia a emprender cosas más allá de nuestras fuerzas, ni por pasiones violentas que nos agitan de distinta forma según como nos posean, ni por opiniones supersticiosas que nos crean escrúpulos sin fundamento, sino por nuestro propio interés, guiado éste únicamente por la razón, que debe ser la regla de nuestras acciones»⁴³.

La existencia de este interés que constriñe objetivamente la acción de gobierno coloca a quien lo alega en una posición susceptible de ser validada por la exposición de sus razones en el ágora. Con ello se abre la posibilidad de una esfera pública, donde los ciudadanos aprenden el espacio de las apariencias, la pluralidad de los discursos, la crítica de los puntos de vista; un ámbito de inteligibilidad y comunicación que se irá afianzando en pugna tenaz con los intentos de sustraer a la deliberación los «secretos de Estado» (*arcana, mysteria*) alegando la ignorancia del vulgo sobre cuestiones de seguridad nacional.

Pero en tanto el interés del Estado se identifique con el de grupos empresariales u otros cabilderos influyentes, como antes con la voluntad del monarca absoluto, o sean burócratas y expertos quienes fijen el destino de los pueblos, no podrán los ciudadanos determinar la orientación de la política estatal ni controlar siquiera *a posteriori* las decisiones protegidas con el velo del secreto⁴⁴. La razón de Estado no se habrá transformado en una «razón cívica» adecuada a los requerimientos del sistema democrático⁴⁵.

Y es que la ideología de la razón de Estado que correlaciona una racionalidad política como distinta de la ordinaria y una definición de

⁴² Henri DE ROHAN, *Del interés de los Príncipes y Estados de la Cristiandad* (1634), Primera Parte (edic. de P. MARIÑO y M. I. HERNÁNDEZ, Madrid, Tecnos, 1988, p.73).

⁴³ *Ibid.*, segunda parte (p. 89). Cfr. A. O. HIRSCHMAN, *op. cit.*, pp. 56 ss., y fundamentalmente, F. MEINECKE, *op. cit.*, pp. 165 ss.

⁴⁴ Debe tenerse en cuenta la «realidad bifronte» del secreto, según dice J. DE LUCAS, «De secretos, mentiras y razones del Estado», en *Claves de Razón Práctica*, 52 (mayo 1995), 22-30 y articular cautela y transparencia en una sociedad abierta que exigiría un «culto público racionante», como recuerda F. J. LAPORTA, «La transparencia del poder: problemas actuales de un ideal ilustrado», en J. M. GONZÁLEZ y C. THIEBAUT (eds.), *Convicciones políticas, responsabilidades éticas*, Barcelona, Anthropos, 1990, pp. 206-222.

⁴⁵ R. DEL ÁGUILA, «Razón de Estado y razón cívica», en *Claves de Razón Práctica*, 52 (mayo 1995) 10-21. Pero una actuación participada no haría buena una razón de Estado que utilice medios inmorales o ilegales, advierte E. FERNÁNDEZ GARCÍA, «Entre la razón de Estado y el Estado de Derecho: La racionalidad política» (Cuadernos «Bartolomé de las Casas», 4), Madrid, Dykinson, 1997, p. 37.

Estado en términos de dominación ha calado en el inconsciente colectivo hasta el punto de excluir cualquier otra concepción de la política por imposible o periclitada ⁴⁶.

Aun cuando la versión liberal del Estado de Derecho consiguió legalizar la fuerza y normalizar también en leyes los «excesos de derecho común por causa del bien público» (que así definían, entre otros, Ammirato o Naudé la razón de Estado ⁴⁷), persiste todavía el problema de la transgresión de normas morales o la falta de respeto a los compromisos internacionales.

El problema moral que entonces se evidenciaba al confrontar los resultados de la acción política con un concepto sustantivo del bien público, hoy se residencia en el respeto a unos valores básicos de publicidad y participación y a procedimientos para establecer criterios de justicia.

En el ámbito internacional es típica la movilización propagandística de sentimientos universales con una carga emotiva favorable (paz, justicia, libertad, derechos individuales, Derecho internacional) en pro de intereses particulares, erigiéndose en paladines del Derecho y la Razón en contra de la razón de Estado quienes más practican esta vía anuladora de la dignidad individual en nombre de una supuesta eticidad superior de la colectividad representada en cada unidad estatal civilizada o del nuevo orden internacional.

En cualquier caso, la razón de Estado alude a una ponderación de razones al sacrificar ciertos valores fundamentales que constituyen el universo ético de nuestra comunidad en aras de la pervivencia de otros valores esenciales ⁴⁸. En estas circunstancias difíciles, los ocupantes de la estructura burocrática estatal pueden adoptar la decisión sobre los fines amparados en su control sobre los medios y la apatía de las masas.

Sin embargo, ni siquiera el discurso tecnocrático puede prescindir de una opción valorativa. Una conciencia perezosa se limita a los principios o a las reglas, descuidando el contexto, fines o deberes, intereses y conflictos. Lo deseable sería una política que asuma la verdad del realismo y a la vez se configure como comunicación solidaria entre ciudadanos libres.

En último término, la tensión entre moral y política es irrebasable. Pero el dilema sirve también para liberar al político de la tentación pragmatista igual que se evita al filósofo enrocarse en lo que se debe

⁴⁶ M. VIROLI, *op.cit.*, pp. 282-285.

⁴⁷ G. NAUDÉ, *Considérations politiques sur les coups d'État* (1639), cap. II (edición española de C. GÓMEZ RODRÍGUEZ, Madrid, Tecnos, 1998, p. 82). Para Ammirato, «ragion di Stato altro non essere che la contravvenzione di legge ordinaria, per rispetto di publico beneficio, ovvero per rispetto di maggiore e più universale ragione», cita R. DE MATTEI, *Il problema della «Ragion di Stato» nell'età della Controriforma*, Milán-Nápoles, Ricciardi, 1979, p. 92.

⁴⁸ R. DEL ÁGUILA, «La razón de estado y sus vínculos con la ética política», *op. cit.*, pp. 67-86, y anteriormente en «Razón de Estado y razón cívica», *op. cit.*, pp. 18, 20 y 21, y «Dilemas y secretos del secreto de Estado», en *Claves de Razón Práctica*, 83 (junio 1998), pp. 13-19.

hacer. El político debe responsabilizarse de su propia convicción⁴⁹ y el ciudadano, activo, asumir la libertad comunitaria como un objetivo común, precisamente como el marco de autodeterminación que permite realizar eficazmente los derechos, a la par que el mismo discurso democrático tiene que levantarse sobre ellos⁵⁰.

Hoy como ayer, la política requiere la *prudencia* y la *responsabilidad* del sujeto político, cuyas actuaciones sólo son valorables en función de los principios⁵¹. La política exige resistencia, no basta el espíritu utópico. Ésta es la exigencia de la política, que vivieron dramáticamente los teóricos clásicos de la razón de Estado.

⁴⁹ Es la complementariedad weberiana de convicción y consecuencias, que adopta un hombre maduro al afirmar en lo difícil: «*hier stehe ich*», aquí estoy yo. Vid. las consideraciones de R. R. ARAMAYO, *La quimera del Rey Filósofo. Los dilemas del poder, o el frustrado idilio entre la ética y lo político*, Madrid, Taurus, 1997, p. 140 ss.

⁵⁰ En este intento de conciliar libertad negativa y libertad comunal, me sirvo de A. WELLMER, «Modelos de libertad en el mundo moderno», en su *Finales de partida: la modernidad irreconciliable*, Madrid, Cátedra, 1996, pp. 41-76.

⁵¹ J. PEÑA, «Sobre la responsabilidad política», *op. cit.*, p. 141.