

LA RAZON DE ESTADO: APROXIMACION HISTORICO-JURIDICA A SU GENESIS CONCEPTUAL

JUAN CARLOS RODRIGUEZ BURDALO

Tcol. Jefe de Estudios de la Academia de la Guardia Civil

La razón de Estado y el Estado Moderno: razón de Estado, moral y Derecho

Si las primeras referencias conceptuales de la "razón de Estado" suelen ubicarse a mediados del siglo XVI, se puede afirmar que mucho antes hubo "razones de Estado" en las maneras del poder; dicho de otro modo, que mucho antes, tal vez desde el nacimiento mismo de las organizaciones políticas modernas, hubo razón de Estado como presupuesto de los actos de los políticos, hasta el punto que los teóricos del período 1550-1650 (primeros que abordan el tema con rigor) no hacen sino sistematizar el material empírico ofrecido por la Historia: todo un conjunto de prácticas variables, dispares incluso en su expresión, pero con un lugar común a todas ellas y en todo tiempo: la supervivencia del propio poder.

Y es también alrededor de ese tiempo (1550-1650) cuando, por influencia del marco político-moral derivado del concilio de Trento, se van a desarrollar los Estados con iniciales contrapuntos de modernidad. Es por ello que, desde entonces, empiezan a nuclearse y decantarse motivaciones propias de la *razón de Estado*.

¿Y qué significado tenía el Estado en el siglo XVI, cuál su identidad como organización política?

Es frecuente en este tiempo de monarquías que bajo la misma Corona alcancen unidad un conjunto de territorios antes independientes,

Esta condensación de poder se expresará en la idea y praxis de la *soberanía*. La configuración política tenía mucho de unidad patrimonial gerenciada por el rey. En verdad puede verse aquel tipo de organización como una especie de gran familia tutelada por el monarca. Sólo bastante más tarde, el giro sociológico que el siglo XIX supone, marcará un desplazamiento práctico de la soberanía hacia el pueblo. Con relativas convulsiones — crisis de la Iglesia (Reforma); decadencia/desaparición del Sacro Imperio — se va a producir el tránsito de las viejas a la nueva forma: *el Estado*. Su potenciación, paradójicamente, va a encontrar un trampolín en el sentimiento religioso que impregna la Europa del XVI; la salvación eterna dependerá de las Iglesias, pero la salvación histórica de las Iglesias depende del Estado. De ahí que, sobre todo desde la Reforma, el Estado se perfila como institución salvadora del caos social. Esta visión trascendente del Estado es lo que va a originar la necesidad histórica de desentrañar (para analizar y sistematizar) sus *logos*, y ya analizado orientarlo al logro de sus fines.

Y, muy sucintamente también, ¿cómo era el mapa de intereses en juego de la época?

España es hegemónica en el mundo, y su emperador, Carlos I, propugna la reintegración del Sacro Imperio bajo una doble tutela: la propia y la papal. El propósito imperial se ve asistido por la amenaza que la expansión turca supone, pero tropieza el recelo, cuando no la oposición de Europa; Francia ve en el esplendor español un obstáculo cierto a su consolidación como Estado, y otros reinos del continente observan el problema francés como reflejo del propio. Así el siglo XVI supone un período turbulento e intrincado de guerras y alianzas en Europa (Italia, sobre todo). El XVII, plagado de crisis políticas, va a encontrar en la Paz de Westfalia, además del fin de la guerra de los Treinta Años, un cambio de óptica en el análisis político. Termina la confrontación que traía origen de la intolerancia religiosa, y el futuro es una preocupación de peso en el hombre moderno, que ya no quiere mirar atrás, que ve con alivio el final de una era desangrada en guerras sobre una Europa atribulada. El ritmo de transformaciones políticas, salvo en Italia, ha sido vertiginoso, y esa aludida preocupación por el futuro suscita en el hombre que reflejamos un interés por la estabilidad, por *lo stato*, estabilidad que va a ser el cauce por donde discurra la razón de Estado.

Pero es el tiempo ahora de trazar la génesis y perfil primero del pensamiento en torno a tal concepto.

Maquiavelo (1469-1527) expondrá sus teorías en "El Príncipe", que va a penetrar la esencia de la razón de Estado, aun cuando la expresión no sea suya. La obra recoge un pensamiento elaborado, fruto de pacientes lecturas de la Historia, y una permanente y aguda observación de las experiencias de gobierno en los reinos de su época, cuyo modelo vivo, real para su doctrina, fue la monarquía española — el rey Fernando el Católico es su arquetipo de gobernante, admiración articulada sobre conductas del soberano tales como sus guerras expansionistas o, más aún, la expulsión de los judíos que Maquiavelo señalaría como "piadosa crueldad, ejemplo que no cabe hallar más admirable y extraordinario", conducta respaldada, claro es, por un legitimador "valiéndose siempre de la religión" —. Esos modos mediante los que el Príncipe adquiere, ejerce y mantiene el poder será la almendra de la "razón de Estado". Esa sabiduría de raíz empírica, volcada a la praxis de gobierno, recogida en máximas del obrar, es la sabiduría político pragmática que ha de adornar como cualidad primordial al buen Príncipe. Naturalmente operarán las circunstancias concretas de cada Estado, de la eficacia necesaria para mantenerse o, incluso, vencer y someter a otros Estados en cuanto convenga.

No obstante, la figura de Maquiavelo no se corresponde con el individuo amoral denostado por Ribadeneyra, Alvia Castro y otros pensadores españoles. Realmente, el convencimiento de que la razón de Estado ha de asentarse sobre cimientos éticos reside también en Maquiavelo. Por eso escribirá: "jamás hubo Estado ninguno al que no se diera por fundamento la religión" (1). El asunto está en que el italiano no compartirá el empleo católico-fanático como cláusula habilitadora de la razón de Estado. Maquiavelo entiende, sencillamente, un mandamiento de imprescindible guarda por el Príncipe: mantenerse en el poder a toda costa, aun cuando fuera necesario aprender *a no ser bueno*; a utilizar la crueldad según la conveniencia en orden a aquel fin principal; a obrar contra la fe, contra la caridad, contra la humanidad y contra la religión. La autonomía de los principios de la política responde a su particular coherencia interna; constituye un mundo propio cuya adecuación con las reglas del orden moral se producirá sólo en cuanto no se oponga a las de la política. Y en esta lógica se contiene ya la *logos* que va a penetrar la esencia de la razón de Estado, sin que el tratadista florentino alcance todavía a individualizar teóricamente el concepto. Su tratamiento tema responde a la singularización de las técnicas de la acción política acordes

con la forma y fines del Estado. Como si de una ecuación se tratara, puede decirse que para Nicolás Maquiavelo razón de Estado es igual a conveniencia de Estado: así el embrión de la *ratio status* aparece ya en estas palabras de "El Príncipe": *el mayor o, mejor aún, el único delito contra el Estado es la anarquía... El más alto deber del Estado es mantenerse y destruir todo lo que ose atentarse contra su existencia* (2).

En literatura política el término es acuñado por Giovanni Botero en 1589, en réplica a las concepciones de Tácito (la poca conciencia), y de algunos de los modelos propuestos por Maquiavelo (artimañas utilizadas por el emperador Tiberio para conservar el poder). Botero va a centrar su "ratio status" en explicar *los métodos verdaderos y reales que debe aplicar un príncipe para engrandecerse y gobernar exitosamente a sus súbditos*.

En una literatura relativamente abundante sobre el tema, señalaríamos —muy sintéticamente y sin ningún afán exhaustivo y sí muy subjetivo, advertimos— los hitos siguientes: Pietro Canonieri (1614), *"Introducción a la política, a la razón de Estado y a la práctica del buen gobierno"*, obra a modo de vademécum de reglas de comportamientos políticos. Tommaso Campanella (1620), *"Monarquía Española"*, referida a las fórmulas políticas del Rey de España. Ludovico Settala (1627), *"La razón de Estado"*. El autor la presenta como un instrumento de análisis para conocer la acción del gobernante civil del Estado, teniendo como modelo la Corona española, de la que es súbdito.

Settala considera la razón de Estado como categoría común a todos los Gobiernos y se pregunta cuántas especies de ella existen, para coincidir con Aristóteles en seis, tres buenas y tres malas (reino, aristocracia y república las primeras; tiranía, oligarquía y democracia las segundas). Seguidamente establece la siguiente comparación: La razón de Estado viene a ser la perspicacia para resolver un asunto en una república mala, y que se llamaría prudencia en una república buena. Dicho de otro modo: en el género república buena el hábito es la prudencia; en el género república mala el hábito es la sagacidad.

Tras un análisis crítico de otros autores que tratan de definir la razón de Estado, consciente de la dificultad del empeño —sobre todo por la existencia de una doble razón de Estado: buena y mala— formula la siguiente definición: "Razón de Estado será un hábito del intelecto práctico, llamado prudencia o sagacidad, mediante el cual los hombres, después de la

consultación, resuelven acerca de los medios y los modos con los que puedan establecer o conservar la forma de dominio en la que se encuentran".

De otra parte, la educación del Príncipe para el mejor gobierno de sus reinos será tema recurrente a lo largo del periodo, conformando ámbitos importantes en el espacio de pensamiento español. Se turnarán líneas argumentales en torno a una educación moralizadora, de honda raíz en el catolicismo combativo de la literatura española de los siglos XVI y XVII, con otras que abogarán por una formación más política en que la intención para decidir descansa sobre fórmulas aprendidas y, finalmente, otras en torno al adiestramiento de la voluntad. Seguramente en cualquiera de estas tendencias —las más significativas, tal vez— como en otras no enunciadas, la tensión entre política y moral pretende encontrar en la educación moral del Príncipe un límite al poder. Como muy bien expresara Saavedra Fajardo (1584-1648), *"Con la buena educación es el hombre una criatura celestial y divina, y sin ella el más feroz de todos los animales. ¿Qué será pues un Príncipe mal educado y armado con el poder? Los otros daños de la república suelen durar poco. Este lo que dura la vida del Príncipe"* (3).

Todo lo anterior servirá de antesala para una cuestión principal. Esta no es otra que ubicar el rol del Derecho en la potenciación de las capacidades del Príncipe primero, en el ejercicio del poder después y, en torno a todo ello, los límites del Derecho a los actos del poder, al beneficio del poder, y a su entronque con la razón de Estado.

Para iniciar la andadura en tan compleja parcela, la referencia a Jean Bodin (1530-1596) parece obligada. Que al autor francés se atribuya el enunciado del moderno concepto de soberanía, resulta ya un lugar común en la literatura especializada (4). Como lo es su doctrina —*legibus solutus*— acerca de la no sujeción del rey al Derecho positivo (5); en cuanto titular de la soberanía, concebida como suprema autoridad, lo es también de un poder cualitativamente superior y distinto al de sus vasallos, ahora ya súbditos. Potestad de carácter absoluto, permanente e indelegable que, al liberar al soberano del cumplimiento del Derecho positivo, supone un paso más en la doctrina de partida que la sustenta: ¿Puede gobernar con lesión del Derecho que, por consecuencia, suponga lesión a los derechos de los súbditos? Ciertamente la pregunta se articulará sobre diversidad de construcciones: la distinción de Rosate entre *potestas ordinata et limitata* y *potestas absoluta*

abovedará todo acto de poder regio. La potestas absoluta se revestirá a veces de cláusulas formales, como el expreso reconocimiento por el rey de que obra vulnerando un derecho reconocido, cuya vigencia excusa para el acto concreto mediante declaración suspensiva ad hoc.

Mucho allanó el camino de esta doctrina aquella otra teoría del origen divino de los reyes, que sacralizaba comportamientos de poder en cuanto emanados de un Derecho divino que los impregnaba y legitimaba. Esta "fantasía doctrinal gratuita", como Tomás y Valiente la denomina (6), gozaría de clamoroso respaldo de la Iglesia. Por otra parte quedaba legitimada la irresponsabilidad de los actos regios y sembrada la semilla de las monarquías absolutas venideras.

Junto a esta corriente, la española "Segunda Escolástica", de inspiración tomista, ocupó posiciones contrarias. Belluga, Suárez, Vitoria, Vázquez de Menchaca y tantos postularían, con diferentes intensidades en cuanto a la sujeción real, el principio tomista de primacía del Derecho. De manera que la distinción entre el rey absoluto y el tirano vendría dada por la aceptación de algún límite a sus actos, límite que encontrará acomodo ora en el Derecho Natural, ora en el Derecho positivo, o sea, las leyes. Desde esta segunda posición, fundamentalmente nutrida por pensadores franceses e ingleses de final del XVI y de todo el XVII, se iría consolidando la doctrina de un núcleo fundamental del ordenamiento civil del Estado, aquel que conforma el fundamento de su existencia misma, que el rey ha de respetar porque, además, es también fundamento del poder regio. Se trata, pues, de un núcleo jurídico fundamental que, trascendido el orden moral, será base del ordenamiento político, esto es, del ordenamiento constitucional.

De Ludovico Settala tomamos elementos para la argumentación siguiente. En toda ciencia activa existen dos hábitos: uno, retórico, enseña los medios y maneras de alcanzar el objetivo; otro, operativo, el de utilizar aquellos medios. En política, el primero será el conjunto de reglas para conservar un Estado; será propio de la ciencia política. El segundo, la manera en que se apliquen aquellas reglas, dará entrada a la razón de Estado, cuyo objetivo es el bien —entendido como permanencia, stato— del que detenta el poder, del gobernante. Vendría a conformarse así la razón de Estado como la respuesta que cerrara la siguiente cuestión: Conocidos los preceptos de la política, ¿cómo aplicarlos el gobernante para conservarse en el poder que detente por sucesión, elección

o adquisición? Y con el significado ambivalente que Settala toma de Aristóteles, habrá de repetirse la formulación subjetiva sobre la objetiva, sobre el reino; en lugar de quién lo rige, cómo conservarlo.

Elaborado teóricamente el concepto de razón de Estado sobre un amplísimo precedente empírico, se presentaría la necesidad de objetivar, sistematizar sus *logos* buscando su concreción en la praxis. Así, si la razón de Estado ha sido entendida como el conjunto de reglas para conservar el Estado (*arcana imperii*) y su Príncipe (*arcana dominationis*), como no todos los Estados presentan el mismo fundamento y soporte estructural, se va a desarrollar una abundante literatura que tratará de sistematizar esta diversidad, labor en que sobresale el excelente estudio de Ludovico Settala, ya mencionado.

De las obras de Settala y otros autores se desprende que la razón de Estado responde a unos intereses, y que éstos son cambiantes en el devenir del Estado en cuestión, se corresponden con las distintas situaciones históricas. Por otra parte, el esmerado ocultismo, por conveniencia del poder, de los modos y formas en que la razón de Estado se manifiesta, va a encontrar su contrapunto en la conformación y asentamiento de un fenómeno importante: la opinión pública. Una regla de oro regirá hasta nuestros días la relación entre ambas: la simulación, el fingimiento. Seguramente, en la atribución de una falta de criterio en el pueblo radique el origen de la máxima. El político aprende pronto en el abc de su oficio que más vale aparentar que ser, representar que hacer; naturalmente la manifestación del Principio no ha de ser grosera, ha de vestirse con ropajes de apariencia, pero tampoco ha de supeditarse la resolución a ella: es sólo un vector en el haz del supuesto (7).

Otro compañero de viaje que la razón de Estado encontrará en el camino de su conformación es el Derecho, y su concreción vinculante, la ley. La disposición del Derecho para con la razón de Estado será similar a la que tuvo la religión, en cuanto también se configura como un orden superior, y así como aquella tendió a una transformación de la *ratio status* en *ratio confessionis*, los juristas pretenderán insertarla en una *ratio iuris*, considerando sólo el aspecto o dimensión estática del Estado y sin atender que si la razón de Estado persigue la estabilidad, la continuidad del Estado por encima de la contingencia, necesariamente esta *ratio* ha de ser viva, ha de propender a la acción, a la maniobra superadora de obstáculos, en definitiva

a la cara dinámica del Estado, o sea, la política (8).

Forzosamente esa otra cara dinámica, política, de la moneda llamada Estado obligará a recapacitar más profundamente a los juristas sobre los ejes del planteamiento, que no aparece ya tan resuelto. No es posible una *ratio status* sometida plenamente al Derecho (9); perdería su esencialidad intrínseca. Así es que en su afanosa labor de poner toda actividad bajo regulación jurídica, tendrá que considerar la dimensión política del Estado y derivar de ella supuestos de difícil aprehensión legal. Habrá de articular su sistemática sobre la aceptación de un *ius exceptio* que ampare ciertos episodios de la actividad estatal no asumibles por el Derecho común. Se conformará así como una facultad extraordinaria emanada de la soberanía del Estado para casos excepcionales nacidos de su propia lógica. Luego la excepcionalidad irá perdiendo su riguroso tono. El principio *salus populi suprema lex esto* la diseña fielmente.

No faltaría en este discurrir de la razón de Estado por la Historia intentos de institucionalizarla, con inciertos resultados pues, ya ha quedado expuesto, su propia naturaleza no facilita el propósito. Por otra parte, la razón de Estado en su sentir más coherente tampoco lo necesita: es atributo de quien detenta el poder del Estado en cuanto, de alguna forma, lo encarna.

España en el proceso de objetivación teórica de la razón de Estado. Corrientes de pensamiento en el Barroco español

Tal vez resulte interesante ocupar algún espacio de estas páginas en glosar un apunte sobre la aportación española al proceso de teorización de la razón de Estado, doctrina que conforma a través de la acción de gobierno, principalmente sobre sus dominios en Europa (Milán, sobre todo), y que nos llevará al planteamiento de la dialéctica religión-política.

En esquema, la labor de los pensadores españoles (o italianos al servicio de la Corona española, como Settala) consiste en ahormar con el catolicismo la naciente teoría de la razón de Estado, originariamente de raíz pagana. Ello va a comportar una cierta confesionalidad de la razón de Estado de la Corona española, en detrimento de su tecnicismo, lo que resulta incoherente con la propia esencialidad de la institución, que es neutral. Esta corriente española de pensamiento entronca con la tradición cris-

tiana que trata de moralizar la vida y actos del Príncipe, cuyas cualidades define y pondera. Desde El Dante y Santo Tomás hasta los siglos XVI y XVII, toda una pléyade de autores preocupados e implicados en el tema que hoy devienen clásicos; de alguno de ellos nos ocuparemos con mayor detalle más adelante. Indicar ahora, con Aldea Vaquero, cómo en torno a la figura del Príncipe tres grandes cuestiones se suscitan y abordan: los designios de la Providencia como pórtico inexorable en el gobierno de los reinos y los comportamientos del Príncipe; las relaciones del Príncipe católico con el entorno no católico y, finalmente, el deslinde de la auténtica razón de Estado en el brumoso marco de las "falsas razones de Estado".

Y aquí ya el espinoso tema religión-política y el cómo de su vinculación. En esta relación se había producido, con Maquiavelo, un cambio sustantivo sobre la situación anterior: la religión va a dejar de ser el fundamental cimiento del Estado para convertirse en instrumento de la acción política, cambio inapelable para la bandera contrarreformista que la monarquía española enarbolaba. De ahí que en sectores interesados empiece a gestarse y expandirse una imagen distorsionada, cuando no abiertamente peyorativa, de "lo político" (10). Debe hacerse aquí mención de un elemento esencial en la concepción del movimiento contrarreformista: el Príncipe cristiano encarnaba la autoridad moral de la sociedad, la esencialidad social. Como dice Quintín Aldea Vaquero (11), *desde la caída del Imperio Romano la cristianización de Occidente se llevó a cabo con un método vertical, o sea, de arriba abajo... de la conversión del Príncipe se iba a la conversión del pueblo*.

El axioma del concurso providencial marcando los designios en la andadura del reino y su príncipe trae referente del mensaje bíblico del pueblo elegido, permanente guardián de la ley de Dios. Con el palpito de un catolicismo de cruzada frente a turcos y protestantes latiendo en los pulsos del Imperio, el modelo judío premio/castigo del becerro de oro inspiraba el arquetipo de razón de Estado de la Corona de España. En tanto esta razón fuera la católica razón frente a la herejía, la razón era la "justa" razón de Estado; su apartamiento de tan confesionales motivos la invalidaban y cuestionaban la obra de gobierno. En tal sentido, las guerras de los Reyes Católicos contra los reinos musulmanes de la península, la expulsión de mudéjares y judíos, etc., en cuanto investidos de "sagradas miras", merecerían el premio divino del descubrimiento de América (12). Es la

Providencia quien encumbra o abate monarquías; quien rige la ascensión de los Reyes Católicos o de Carlos I y quien hace declinar la estrella de Felipe IV. La Corona de España era así un espejo teocrático de la "justa" razón de Estado para la Europa del siglo (13).

Pero si, como queda dicho, la Providencia vela amorosamente por los pueblos que guardan la ley de Dios, ¿le era permitido al Príncipe tolerar religiosamente a quienes profesaran otra fe? Formulado de otro modo, ¿cabía compatibilizar razón de Estado y libertad de conciencia? Difícil aventurar otra respuesta que no sea reconocer, una vez más, el enconado fervor en la vivencia hispana de la religión. Mas otro componente vendría a incidir en lo estrictamente dogmático de las creencias: lo conacional calaba de tal modo el sentimiento de nación, que se daba por incontestable la unidad religiosa como sustancia de la unidad política (14).

Como afirma Quintín Aldea Vaquero (15), cuando Francia, Suecia y Holanda se confederan contra la católica Casa de Austria, la alianza se recibe como un crimen abominable merecedor de castigo divino. Saavedra Fajardo escribirá al respecto, "*este caso se puede inferir cuán enojado estará Dios contra el reino de Francia por las confederaciones presentes con herejes para oprimir la casa de Austria*"... (16).

Por lo que hace a la delimitación de la "verdadera" razón de Estado, apuntados ya los rasgos de providencialismo y dogmatismo religioso, los caracteres que acuñarían la aportación española al concepto estaban ofrecidos: la misión de la Casa de Austria era la misión reservada por la Historia a la monarquía española. Sin embargo, esa subordinación de la política a la religión en orden a la conservación y ensanchamiento del reino, esa beligerancia frente a lo no católico, ese compromiso de apadrinar el cristianismo, de cuya fibra se tejía la "verdadera" razón de Estado, no sonaba con iguales acordes en el panorama político-literario del Barroco. Y ello pese al principio que suponía la desviación de la ortodoxia oficial, circunstancia ésta que obligaría al recurso del encubrimiento argumental para expresarse con alguna disidencia. Así, las facciones más atrevidas, pretextando contrarrestar posiciones maquiavélicas —aquella lógica *per se* de mantenimiento del poder como razón de Estado—, introducen variantes de opinión, módulos argumentales que cabría ordenar, siguiendo al profesor Tomás y Valiente (17), en tres grupos: moralismo, tacitismo y casuismo.

El período ha sido especialmente estudiado por los profesores Jover Zamora, Maravall, Aldea Vaquero, Angel Ferrari, Tierno Galván, Tomás y Valiente, entre otros (18). De sus reflexiones puede ser oportuno traer aquí secuencias capitales para una visión unitaria de aquel fenómeno político-religioso-literario que impregnó con sentido propio la doctrina española de razón de Estado, la que por rechazo a Maquiavelo se llamó "verdadera razón de Estado" (19).

La elección de Fernando el Católico como arquetipo de príncipe que aplica ejemplarmente la razón de Estado a sus prácticas políticas es casi unánime, aunque con visiones bien distintas entre quienes lo proponen. Han quedado expuestas las virtudes que Maquiavelo admira en el personaje —al que ve como paradigma del político moderno— y la explicación que diera a su obra de gobierno. También su nieto, el emperador Carlos I, conoció el pensamiento del autor florentino a través de la edición castellana de Juan Lorenzo Otevantí (20). Poco después la Inquisición ejecuta la condena que el Papa Paulo-IV hiciera de la obra de Maquiavelo, incluyéndola en el índice de libros prohibidos y provocando el nacimiento de una de las más ricas corrientes de pensamiento en la España de finales del XVI y del XVII, en réplica frontal a la concepción autónoma de la política que defendiera el italiano. Todos los géneros literarios se ocupan de la construcción de una corriente moralizadora cuyos principios refleja el teatro de Calderón y Lope de Vega, la narrativa de Cervantes y, desde luego, el ensayo, a cuyos parámetros se asoma un poeta y dramaturgo como Quevedo con su "Política de Dios y gobierno de Cristo". También quedaba abierto el camino al advenimiento del tacitismo, como más adelante se explicará.

Efectivamente, la Contrarreforma, religiosa en sus comienzos, se transforma en política en el siglo XVII (21). Frente a la concepción maquiavélica de Estado, titular operativo de sus conveniencias, en el que la religión no pasa de ser un instrumento subordinado a esa conveniencia, se alza el modelo "fundamentalista" de Estado, guardián de las esencias del catolicismo. La catolicidad será en sí misma la razón que empuje toda la política de la Corona española. En tal contexto, ¿cuál será la razón de Estado?

Pedro de Ribadeneyra (1526-1611), representante notable de esta tendencia, ofrece una definición descriptiva en la que la razón de Estado se hace coincidir con la guarda de los mandamientos, consecuencia seguramente

de su preocupación por reprobar las interpretaciones que en Europa seguían las influencias de Maquiavelo y Bodino. Su intención primera será distinguir entre falsa y verdadera razón de Estado, señalando los límites entre una y otra, límites que bien podrían resumirse así con sus propias palabras ... *una engañosa y diabólica, otra cierta y divina; una que del Estado hace religión, otra que de la religión hace Estado* (22). Años más tarde, en 1616, Alvia de Castro (23), tras calificar a Maquiavelo de "perverso, impío e ignorante", dedica su "*Discurso político de la Verdadera razón de Estado*" a definir la frontera entre falsa y verdadera razón de Estado. Exponente de un moralismo radical, deriva la acción política a la bondad y moral del gobernante. En realidad esta reducción encierra una renuncia al control institucional de los actos del Príncipe, difusos siempre por la neblina religiosa.

En el tacitismo, seguramente la más realista de las tendencias comentadas (24), se posicionan inconfesados seguidores de Maquiavelo y, por ello, preocupados por conseguir de la razón de Estado una categoría científica, desde un empirismo histórico desvinculado del corsete moral. El intento, al fin, es el de hacer de la razón de Estado un espacio propio del saber científico, tal otras disciplinas procedentes de la experiencia como la medicina. Alonso Remón, mercedario amigo de Lope de Vega, y como él comediógrafo, en su "Gobierno humano sacado del divino de sentencias y ejemplos de la Sagrada Escritura", prologado por Lope, instrumentaliza una definición filosófica en la que exige que la razón de Estado sea ante todo razón. Nos dirá "*si hemos de hablar della en toda propiedad y rigor, la razón de Estado supone que es razón*". Desde este presupuesto pasará a definirla como "*noticia o arte o ciencia de cómo se ha de conservar y aumentar aquel Estado que ya supone fundado... como es razón no se extiende a fundar sino a conservar y aumentar...*" (25).

En medio de la marea moralizante el ardid para eludir muy seguras represalias, utilizado también en Italia por sus correligionarios, es ignorar al denostado Maquiavelo, formulando los planteamientos de Tácito en los que aquél bebió y cuyas fórmulas positivas encierran menor tensión. La pregunta, ¿ha de supeditarse la política a la moral?, se formula en tono didáctico como ¿existe un límite moral al poder del Príncipe? Así la espinosa relación entre política y moral, ya explicada en páginas anteriores, se manifiesta en un segundo plano que disimula el claro objetivo de referir a ciencia la praxis histórica de la acción de gobierno.

Empero el camuflaje de los tacitistas no es tan discreto como para evitar que en el Barroco español aparezca otra línea de pensamiento que tratara de aligerar los peligros que aquella encerraba: una interpretación más atenuada de Tácito como vía intermedia entre la radicalidad moralista y el "atreimiento irreverente" de los tacitistas. Esta tendencia conciliadora, generalmente aceptada como *casuismo*, se articula sobre tres vectores: la sujeción a un método ecléctico y pragmático, y el subsiguiente rechazo de la formulación de un dogma de conducta para enjuiciar y solucionar supuestos concretos; la atención a lo cotidiano como fórmula de atender los asuntos de gobierno, relacionable con la moral, pero libre del moralismo radical que rechazaba; en tercer lugar, sobre todo, la intensa formación del Príncipe, como príncipe cristiano desde luego, pero también como humanista capaz del gobierno de sus reinos mediante una política liberada del dogmatismo religioso en que el moralismo fundamentaba la legitimidad de sus actos. En esta corriente, Saavedra Fajardo no elabora una definición al modo de otros autores citados, sino que ofrece elementos tanto de las que él considera falsa como verdadera razón de Estado. Calificará la religión como "*el alma de las repúblicas... de quien nace el movimiento de las cosas*" (26). Metodista y casuista, más que un concepto formula "sentencias de Estado" para aplicación en los supuestos que correspondan, de cuya generalidad puede obtenerse una notable identificación entre religión y justa razón.

Puede aventurarse, a modo de resumen, una visión hiperclerical en la aportación española al nacimiento del concepto de razón de Estado. El desenlace no puede ser muy otro que la afirmación de la religión (católica) como realidad sustancial, con lo que la tensión entre ambas razones (confesional y de Estado) no tiene otra salida que la sumisión de la *ratio status* a la religión o, cuando menos, el rechazo de las expresiones de la razón de Estado contrarias a la religión (27). Esta posición irreconciliable va a determinar la aparición de una tesis que pronto deviene dominante: la complementariedad de ambas "razones", que provienen de Dios, origen de toda razón. Esta complementariedad se va a plasmar casi siempre, por lo que respecta a la religión, en la *orientación* del esfuerzo racional. La licitud confesional de ciertos actos del Estado, el *placet religioso*, va a venir determinado en ocasiones por la *ratio* última de la supervivencia del Estado, en cuanto supone garantía de pervivencia de la religión.

Tal vez esta complementariedad, que nos atrevemos a calificar de ficticiamente interesada (28), tiene sus más expresivas realizaciones en el reinado de Felipe II, en episodios como la clandestina ejecución de adversarios políticos (y religiosos), o la económicamente injustificable conservación de Filipinas por motivaciones misioneras y pastorales. Pero esas son manifestaciones de la razón de Estado con larga tradición en España. La disculpa moral a estas acciones antijurídicas buscan su fundamentación en las conexiones divinas del origen/poder de los reyes (29). Ahí radica el tránsito de la *virtus* cristiana a la *virtú* política, antitéticas en principio, según vimos. Tal vez solamente el Barroco, con su espíritu de armonizar lo imposible, podía lograrlo, aunque muy coyunturalmente, pues esa síntesis de equilibrio inestable terminaría inclinando la balanza en buen número de casos hacia una desnuda razón de Estado. Pensamos que, al fin y al cabo, el poder de la Iglesia en aquella época tenía más de temporal que de espiritual, y los Papas, en cuanto príncipes detentadores de poder terrenal, verían sus manos más sueltas esgrimiendo la razón de Estado. Porque si Papas, eran hombres; más aún: hombres políticos (30).

Algunas reflexiones en torno a la individualización teórica de la razón de Estado. Consecuencias en la modernización del concepto de Estado

Mas, retomando el hilo de una cierta sistemática, para concluir, ¿qué supuso la individualización teórica de la razón de Estado? Creemos que la importancia primera estriba en el descubrimiento de una categoría específica dotada de su propio *logos*, categoría hasta entonces enunciada casuísticamente. Este patrón de "razón de Estado" parte del supuesto de que el orden político se sustenta sobre sí mismo.

Aparece una esfera de la realidad —la política— comprensiva de un mundo de hechos bajo el denominador común de la *necesidad*, que es contemplada desde la perspectiva del poder y, sobre todo, de las formas de expresión del Estado (o de sus detentadores), de manera que la convivencia con la moral común se va a plantear en términos de utilización por el orden político; mediante un proceso de politización, la jerarquía aceptada entre ética y política va a quedar invertida.

Mas hasta llegar a esta *ratio pulida*, aligerada de rasgos que temporalmente la desvirtuaron, cabe diferenciar cronológicamente dos distintas concepciones. La primera responde a una visión casuística de la acción de gobierno. Un hecho concreto se presenta en la vida del Estado y demanda soluciones; de entre las posibles, tal vez la más conveniente no encaje en unos principios que trascienden el orden político y lo subordinan, por lo que ha de ser desechada. Mas el cuerpo teórico de la *ratio status* crece, y en su mayoría de edad se va a despojar de ataduras y anclajes a otros órdenes paralelos para cobrar esencialidad y fundamento en sí misma. La fuerza del Estado que emana de su soberanía y la autoridad en que aquélla deviene van a conformarse como sustrato de su propia *ratio*, distinta de una *ratio* ética o moral. Se va a producir, por tanto, un rompimiento con las tesis medievales, antes señaladas. Bien es verdad que el cambio se va a cumplir mediante un período de transición en el que los juristas del medioevo van a tomar en consideración la necesidad de resolver cuestiones de Estado con un cierto distanciamiento de la doctrina imperante, para dar una respuesta ocasional con sus justificaciones, aceptando, incluso, se soslaye algún principio jurídico o se lesione algún derecho. Aquella *necesidad* venía determinada por algún hecho verdaderamente excepcional.

Pero hablábamos de una segunda concepción en el orden cronológico o, si se quiere, de una primera transformada por el afianzamiento de elementos sustantivos y el desenganche, ya comentado, de los correspondientes a otros órdenes que la subordinaban o influían. Pues bien, esta segunda concepción, afirmada sobre una visión de univocidad en el propio Estado, que es en sí mismo fundamento de su existir, es la moderna razón de Estado. La necesidad propia de la concepción primera pierde su ocasionalidad para devenir en sustrato existencial del Estado. Las cuestiones, conforme se van presentando en el discurrir político, se van resolviendo desde el principio del propio sostenimiento del Estado, de su estabilidad y perdurabilidad. Así se produce la gestación y existencia de unas reglas cuyo fundamento teleológico es el propio Estado, su existencia misma y, sobre todo, su proyección en el tiempo. De ahí que, bajo este fundamento, otras categorías como ética moral, incluso el Derecho, no le supediten.

Empero unidamente a esta decantación del fundamento del Estado en su estabilidad, conservación y proyección, discurre otra idea

matriz: la detentación del poder. Efectivamente, alguien detenta ese poder que decimos liberado de otros órdenes que no sean su propia virtualidad. Y ese alguien, ¿cómo legitima/legaliza tal detentación? ¿Cuál es el fundamento de su autoridad? Si aceptamos la tesis de García Pelayo (31) de la *signoria* como supuesto histórico de la idea de la razón de Estado, aceptaremos también que aquel fundamento descansa en la *virtú*, es decir, la capacidad del detentador del poder para mantenerlo y, unido a ello, casi siempre, la capacidad de ampliar los dominios de tal poder.

Es la *signoria* una forma de poder renacentista e italiana, caracterizada porque la *política* se muestra despojada de todo elemento extraño al nudo poder y la lucha en torno a él. Aparece al romperse en las ciudades el espíritu comunal, corporativo, y generarse tensiones que diluyen la cohesión orgánica ciudadana ocasionando su sustitución por una relación de nudo poder entre el que manda y los que obedecen. En el sistema se produce una falta de vínculos corporativos entre gobernante, pueblo y territorio, convirtiéndose el poder en la única sustancia de la ordenación política, el único sustento de unidad. La organización corporativa medieval es así sustituida por la basada en la dominación de un hombre, a propio título, sin otra causa de legitimidad, que ejerce el poder sobre un grupo amorfo o multitud. Este señor único va a desbordar pronto los poderes delegados por el pueblo, para erigirse en poder originario y superior. No existe ya legalidad ni legitimidad, y por tanto su preservación en el poder dependerá de su capacidad para conservarlo, es decir, como escribíamos no mucho más atrás, de su *virtú*. El poder se ejerce sin atender otras miras o intereses extraños al propio poder. En las prácticas tendentes a conservar el dominio —y a extenderlo—, y en las formas con que el señor afronte los intentos de removerlo y consiga mantenerse, está el germen de la razón de Estado.

Las consecuencias de la *ratio status* en la modernización del concepto de Estado son importantes.

- De un lado la propia objetivación del Estado y la racionalización de sus fines.
- De otra parte la aparición del funcionariado que sirve la burocracia del Estado y viene a conformar una actualización normalizada de aquella *ratio*.
- Finalmente, el desenmascaramiento de las ideas con su expresión más cierta de ideología, que alcanza su representación

mayor en el caso de la religión. La religión va a desvelarse como instrumento y cobertura de los intereses políticos del Estado, y como soporte del mismo. La reducción de la política a otros órdenes —religioso, por ejemplo— ha supuesto una sustracción de los actos de gobierno al control político de los mismos.

Apasionante tema que escaparía al enunciado, propósito y alcance de este estudio es el análisis de la razón de Estado en el seno del Estado de Derecho, y sobre todo de sus límites. Pero sí apasionante y, sobre todo, actual, desborda, ya se dice, el marco señalado a estas páginas. Aunque tal vez, como escribiera Saavedra Fajardo (32), *con el hombre nació la razón de Estado, y morirá con él sin haberse entendido perfectamente*.

NOTAS

- (1) MAQUIAVELO, Nicolás: *El Príncipe*. Ed. Aguilar, Madrid, 1966. Vid. capítulos XV y XVIII, sobre todo.
- (2) Este mismo carácter embrionario aparece en Glueckelindl.
- (3) SAAVEDRA FAJARDO, Diego: *Idea de un Príncipe político cristiano representada en cien empresas*. Edición preparada por Quintín Aldea Vaquero. Editora Nacional, Madrid, 1976. I, pág. 83.
- (4) BODIN, Jean: *Les six livres de la République*. IEP, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1966. Traducción de Gaspar de Anastro.
- (5) *Ibidem*. Op. cit. Lib. I, capítulo VIII, págs. 76-80, en referencia al "Digesto" (D. 1.3.311 que recoge las palabras de Ulpiano: "Princeps legibus solutus est". Esta doctrina la elabora Bodino sobre glosas y comentarios de los juristas del período del XII al XVI a textos romanos, como el de Ulpiano, que se ocupan de limitar los poderes del rey.
- (6) TOMAS Y VALIENTE, Francisco: *Historia de España*. Ramón Menéndez Pidal. Espasa Calpe, 1982. Tomo XXV. Capítulo 1 "La Monarquía española del siglo XVII: el absolutismo combatido", pág. 36.
- (7) SETTALA, Ludovico: *La razón de Estado*. [Traducción de Carlo Arlenti.] Ediciones F. C. E. España, S. A. Primera edición en español, 1988, págs. 58 y siguientes.
- (8) *Ibidem*. Menciona repetidamente el arte de la simulación como instrumento en manos y boca del Príncipe. Así, respecto al rey, el Libro II, págs. 86 y siguientes. Respecto al tirano, el Libro V, págs. 216 y siguientes.
- (9) *Ibidem*. Págs. 40 y 41. Considera difícil de armonizar la razón de Estado con la ley, pues la primera será siempre un instrumento del gobernante a utilizar en su beneficio o justificación; la ley tiene por destinatarios a los demás, a los particulares, a todos. Entiende que en las repúblicas rectas la razón de Estado se adapta a las leyes y a la prudencia, resultando de tal concordia una armonía perfecta. Pero dada la imposibilidad de la perfección absoluta, con que la discordancia entre razón de Estado y ley no sea notoria, se puede dar por bueno; más aún, si la contravención de las leyes por el gobernante persigue el bienestar de la comunidad, no su interés personal, el reproche desaparece.
- (10) RIBADENEYRA, Pedro de: *Tratado de la religión y las virtudes que debe tener el príncipe cristiano para gobernar y conservar sus Estados, contra lo que Nicolás Maquiavelo y los políticos desde tiempo enseñan*. 1595. Cit. por la edit. de la B. A. E., tomo 60, págs. 452 y 455: "la peor y más abominable secta que Satanás ha inventado es una que llaman los políticos aunque no merecen tal nombre y que tomando una máscara y dulce nombre de razón de Estado [cuya conservación y acrecimiento es el blanco en que los príncipes tienen comúnmente puesta la mira] todo lo que consultan, tratan y determinan, miden con esa medida y nivelan con ese nivel".

- (11) ALDEA VAQUERO, Quintín: Historia de España. Ramón Menéndez Pidal. Tomo XXV. *La sacralización del poder. El Príncipe cristiano*, pág. 538.
- (12) RIBADENEYRA, P.: Op. cit., pág. 481: "Pero este servicio que estos gloriosos reyes con tanta piedad y tan desinteresadamente hicieron a Dios, el mismo Dios aventajadamente se lo pagó, limpiando estos reinos de toda fealdad e inmundicia de falsas sectas y conservándolos hasta ahora en la entereza y puridad de la fe católica y en justicia y paz y dándoles otros reinos y descubriendo por su mano un Nuevo Mundo con tantos y tan grandes tesoros.
- (13) GRACIAN, Baltasar: *El Político Don Fernando el Católico*. Obras completas. Aguilar, Madrid, 1967, pág. 48: "Es la Providencia suma autora de los imperios, que no la ciega vulgar fortuna. Ella los forma y los deshace, los levanta y los humilla por sus secretos y altísimos fines.
- (14) SAAVEDRA FAJARDO: Op. cit., pág. 264: "Los reyes Don Fernando y Doña Isabel no consistieron en sus reinos otro ejercicio de religión: en que fue gloriosa la constancia de Felipe Segundo y de sus sucesores, las cuales no se rindieron a apaciguar las sediciones de los Países Bajos concediendo la libertad de conciencia.
- (15) ALDEA VAQUERO, Quintín: Op. cit., págs. 538 y siguientes.
- (16) SAAVEDRA FAJARDO, Diego: Op. cit., pág. 859.
- (17) TOMAS Y VALIENTE, Francisco: Op. cit., págs. 24 y siguientes.
- (18) ANGEL FERRARE: "Fernando el Católico en Baltasar Gracián". Madrid, Espasa Calpe, 1945.—J. M. JAVIER ZAMORA, "1635. Historia de una polémica y semblanza de una generación". CSIS, Madrid, 1949.—J. A. MARAVALL, "Maquiavelo y maquiavelismo en España". BRAH, II, 1969.—E. TIERNO GALVAN, "El tautismo en las doctrinas políticas del siglo de oro español" (*Escritos*). Tecnos, Madrid, 1971.—FRANCISCO TOMAS Y VALIENTE, "Castillo de Bobadilla (c. 1547, c. 1605). Semblanza personal y profesional de un juez del Antiguo Régimen". AHDE, XLV, 1975.
- (19) RIBADENEYRA, P.: Op. cit., N. del A. Ya el título es significativo al respecto. En igual sentido, QUEVEDO, en su *Política de Dios y gobierno de Cristo*, condena a Maquiavelo, al que llama "el impio moderno". Otro tanto ALVIA DE CASTRO en *Discurso Político de la verdadera razón de Estado*, y otros.
- (20) TOMAS Y VALIENTE: Op. cit., pág. 24.
- (21) TIERNO GALVAN, E.: *El tautismo en las doctrinas políticas del siglo de oro español (Escritos)*. Ed. Tecnos, Madrid, 1971, página 32.
- (22) RIBADENEYRA, P.: Op. cit. En especial págs. 452 a 459.
- (23) ALVIA DE CASTRO, Fernando: *Discurso político de la verdadera razón de Estado* (por Pedro Crasbaeck). Lisboa, 1616. Folsos 15 y 22-25 y 71. Citado por Francisco Tomás y Valiente en notas a "La Monarquía Española del siglo XVII: el absolutismo combatido", ya reseñado en notas 6, 17 y 18 de este trabajo.
- (24) Probablemente sea Bartolomé Alamos de Barrientos su principal representante.
- (25) ALONSO REMON: *Gobierno humano sacado del dizeño de sentencias y ejemplos de la Sagrada Escritura*. Madrid, 1624, págs. 36-38. Citado por Quintín Aldea Vaquero en notas a "La sacralización del poder", ya reseñado en nota 15 de este trabajo.
- (26) SAAVEDRA FAJARDO, Diego: Op. cit., pág. 262.
- (27) N. del A. La clave auténtica estimo no se encuentra en el elemento "espiritual" de la religión, sino en su proyección sobre las formas de vida. El elemento espiritual sistematizado, o religión, alcanza forzosamente un reflejo en las pautas de conducta y, sobre todo, en la filosofía inspiradora de las leyes. Desde esa perspectiva, podría decirse que las emblemáticas crueldades de Nerón para con los cristianos obedecían a la razón de Estado del Imperio y del Emperador, especialmente el incendio de Roma.
- (28) SETTALA, Ludovico: Op. cit., recogiendo citas de varios autores —especialmente Aristóteles—, aborda el tema. De una parte, en el Libro II, que dedica a la razón de Estado de los reyes, afirma que la piedad y religión son el fundamento del dominio regio y su razón de Estado. Y añade literalmente: "La creencia de que el príncipe es religioso es tan importante que, una vez establecida, la gente está convencida, y con razón, de que le deben asistir forzosamente todas las otras virtudes" (pág. 78). Comenta lo negativo de permitir una religión nueva, puesto que puede conmover los cimientos del Estado. Sigue diciendo Settala: Como esta conveniencia afecta a todo tipo de gobiernos, también el tirano, que no abraza ni sigue religión alguna, se ocupa de que sólo haya una religión y siempre la misma (pág. 82).
- (29) RIBADENEYRA, P.: Op. cit. El rey y el poder del rey es una participación del ser y del poder divino... no hay otra razón para conservar el Estado mejor que la que el Señor de todos los Estados nos ha enseñado para la conservación de ellos.
- (30) N. del A. Transpuesto el asunto a tiempos actuales, la vida democrática exige tolerancia y coexistencia de religiones dentro del Estado. Tal vez el dios más venerado sea el agnosticismo, cuyo culto difícilmente puede ser sustituido por otro, pues en ese Olimpo es único. No hay varios agnosticismos. No hay peligro de agresión con otro sistema de valores. Tiene la virtualidad de que, además de su singularización como categoría (v. g.: Islamismo, cristianismo, agnosticismo, etc.), resultaría aquella que menos inconvenientes de proyección presenta sobre la ciudadanía y los ordenamientos que han de regirla.
- (31) GARCIA PELAYO, Manuel: *Del Mito y de la razón en la historia del pensamiento político*. "Revista de Occidente. Selecta 30". Madrid, 1968, pág. 253 y siguientes.
- (32) SAAVEDRA FAJARDO, Diego: Op. cit., pág. 110.