nal no es, en efecto, el único elemento identificador de las comunidades políticas. Es más, de acuerdo con experiencias tan dispares como la constitución de estados multiétnicos (India o Suráfrica, por ejemplo) o la transformación postnacional de la Comunidad Europea al sentar el Tratado de Maastricht las bases para una ciudadanía de la Unión, el elemento nacional no es una condición básica. La cohesión cívica se genera por una identificación con el proyecto constitucional de las nuevas entidades políticas. Pero éstas, desde luego, basan su legitimidad en el reconocimiento de las diferencias nacionales.

Cabe así entender que en un mundo multinacional la identidad nacional asuma un papel fundante de la idea misma de comunidad política pluralista, pero que ese papel no es el principal. La tesis de Smith reconoce este significativo cambio de valoración, pero mantiene que la entrada de lo postnacional no acabará subsumiendo todas las funciones de la identidad nacional. Si acaso, porque la política no es una actividad estrictamente racional, sino que en ella se entremezclan permanentemente lo emocional y lo racional. Es este reconocimiento, y la argumentación que lo sustenta, una de las aportaciones imprescindibles que el libro de Smith introduce en el debate sobre el nacionalismo. La otra es su ejemplo de análisis histórico interdisciplinar, en modo alguno reduccionista y sin duda una sólida base para continuar la investigación.

LOS CLÁSICOS DE LA RAZÓN DE ESTADO

Luis Carlos Amezúa Amezúa
Universidad de Valladolid

JUSTO LIPSIO,
Políticas (est. prel. y notas de J. Peña Echeverría y M. Santos López; trad. de B. de Mendoza), Madrid, Tecnos, 1997, XLVII + 340 pp.
La razón de Estado en España. Siglos XVI-XVII (Antología de textos) (est. prel. de J. Peña Echeverría; selec. y ed. de J. Castillo Vegas, E. Marcano Buénaga, J. Peña Echeverría y M. Santos López), Madrid, Tecnos, 1998, XLI + 262 pp.

Sumergirse en el estudio de las doctrinas del pasado, iniciando un diálogo con nuestros predecesores, podría servir para adquirir lo que calificaban despectivamente los griegos como polimatía, saber erudito y excesivo. Abre, en cambio, el camino hacia la renovación de nuestra propia reflexión teórica, y no sólo al rastrear en textos con pretendido interés filosófico permanente, sino al reconstruir sin anacronismo las mentalidades extrañas a nosotros de épocas anteriores.

La lectura de estos libros, publicados en la colección de textos clásicos de la editorial Tecnos, nos da una imagen destacada de aquel momento histórico en que se invierte la tendencia de considerar como fin de la actividad política la vida buena, a entenderla al servicio de la supervivencia de la comunidad.

Las *Políticas* del erudito flamenco Justo Lipsio fueron desde su publicación en 1589 la obra más influyente y leída entre los tratadistas políticos españoles de la época. La actual edición de este tratado mantiene acertadamente la traducción realizada en 1604 por Bernardino de Mendoza, permitiéndonos de este modo ver nacer un nuevo lenguaje de la política, en el que alcanzan gran importancia voces como prudencia, simulación, disimulación o astucia. También, el trasladar las citas del cuerpo a pie de página facilita una lectura ya de por sí farragosa al consistir la obra básicamente en la acumulación de máximas de autores clásicos, una tras otra, al servicio de los valores estoicos del autor.

La *Antología* es un bien escogido muestrario del otrora extendido género sobre la razón de Estado, entre cuyos representantes, no los más señeros y divulgados, como Quevedo, Gracián o Saavedra, sino otros de irregular factura, pero entonces influyentes y hoy de difícil acceso. No son autores sistemáticos ni mantienen un discurso homogéneo; sus obras tienen una finalidad práctica. Guerra, justicia, religión y riqueza son los pilares para promover la conservación y aumento de la república. Los asuntos tratados inciden en las virtudes del príncipe, consejeros y ministros, los criterios de elección de consejeros, el aprovechamiento de la historia que refuerza la experiencia, la posibilidad de una ciencia política, el papel cimentador de la religión en el orden político o el valor de las promesas.

La exigencia editorial de presentar un capítulo significativo de cada autor, y no párrafos espigados en toda la obra de cada uno, ha permitido que esté muy bien representada en los textos elegidos la cuestión específicamente moral de la simulación y disimulación. En suma, ahí donde se hace más patente la tensión entre ética y realismo político.

Ambos libros han sido cuidadosamente preparados por docentes de Filosofía del Derecho, Moral y Política de la Universidad de Valladolid, que integran un grupo de investigación sobre el pensamiento político y jurídico español de la Edad Moderna. El estudio preliminar y la selecta bibliografía aportados por Javier Peña con el rigor a que nos tiene acostumbrados, lo hace imprescindible para entender las claves de una época tormentosa en que la fatídica palabra «razón de Estado» es reflejo fiel de que a partir de entonces nos encontramos ya con una nueva experiencia del Estado. En ese preciso momento histórico de configuración del Estado moderno se descubre un logos propio de la política, ajeno a la tutela de la Iglesia o del Derecho.

Primero, de la Iglesia, pues ante la fractura religiosa que en el siglo XVI causa la Reforma protestante, todos los príncipes 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 Derecho. Desde esta perspectiva, el sistema normativo comprendido bajo el nombre de Estado quiere conquistar para el imperante un amplio margen 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 guián-

dose 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, quien habría sido el primero en descubrir la necesidad y autonomía de la política, desligándola de la moral (Croce) y en romper con el universalismo abstracto de las doctrinas iusnaturalistas definiendo una política pragmática, atenta a los intereses concretos de los Estados (Meinecke).

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 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.

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 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. Como 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. 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, 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 la 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 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* (III, 41) había afirmado que «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» 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».

Lo que importa, pues, en la acción política no es su concordancia con los principios sino el resultado. 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 públicas.

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 gobierno. Maquiavelo identifica prudente con *savio*, semejante al *deinós* aristotélico, cuyas habilidades van exclusivamente dirigidas a satisfacer sus deseos de dominación. El tacitista Antonio de Herrera iguala prudencia política con una razón de Estado que «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» (*Discurso y tratado sobre la materia de Estado*, 1626) y Mártir Rizo afirma que «la prudencia no es otra cosa sino conducir las acciones a su fin con disimulación» (*Norte de príncipes*, 1626, cap. XXI).

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 religión.

La Iglesia no sólo había perdido 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. 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.

Aunque no se puede identificar la obra reactiva de los teóricos de la razón de Estado con una causa religiosa estrictamente definida, parecen haber sido los jesuitas

los más esforzados en demostrar la compatibilidad entre política y religión a través de la idea de una «verdadera» o buena razón de Estado. Así afirma Rivadeneira que «hay razón de Estado, y que todos los príncipes la deben tener siempre delante los ojos, si quieren acertar a conservar y gobernar sus Estados. Pero que esta razón de Estado no es una 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» (*Tratado de la religión y virtudes del Príncipe Cristiano*, 1595, Dedicatoria).

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. 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» (*Políticas* I, 4).

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; 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 *prudentia mixta*, una cristiana razón de Estado para que el príncipe sepa «mezclar el provecho con la honra» (*Políticas*, IV, 13). Manteniendo inalterados los principios morales pueden concebirse condiciones de aplicación que admitan grados de fraude. Con esta actitud políticamente realista se escora peligrosamente hacia el inmoralismo, imposible de evitar con el casuismo. Sólo más tarde Pierre Charron (*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.

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, de ahí el empeño doctrinal en ponderar el elenco de virtudes del perfecto ministro y oficial, lo que viene a ser un anticipo de selección bajo criterios de capacidad y mérito.

Con todo, el elemento primordial del arte de gobierno de los antimaquiavélicos consiste en adquirir tras la virtud «reputación» o apoyo popular, cifrado en una

combinación de amor y reverencia. 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 «abundancia, paz y justicia» (Botero, *Della ragion di Stato*, 1589, Libro III, 1). La *felicitas* desciende entonces del nivel ético-religioso al de las utilidades socioeconómicas, la vida virtuosa deja sitio al goce tranquilo de los bienes materiales. 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. No es sólo que proceda de aquélla la idea moderna de racionalidad del *homo oeconomicus* sino que hace además posible la publicidad de la política. 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 mentirá» y, por ello, cuanto más obra el Estado según la razón de Estado, tanto más está sujeto a investigación.

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 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 la ideología de la razón de Estado que correlaciona una racionalidad política como distinta de la ordinaria y una definición de 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. 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), 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.

Hoy como ayer, la política requiere la *prudencia* y la *responsabilidad* del sujeto político, cuyas actuaciones sólo son valorables en función de los principios. Ésta es la exigencia de la política, que vivieron dramáticamente los teóricos clásicos de la razón de Estado.