

# La razón de Estado

DALMACIO    NEGRO PAVÓN \*

**R**azón de Estado, *raggione di stato, ratio status, Staatsrason*, • es un concepto político moderno que, según Meinecke, empleó por vez primera con precisión el arzobispo humanista italiano Giovanni della Casa, a mediados del siglo xvi. El título de la obra de Giovanni Botero, *Della Ragion di Stato* (1589), consagró el uso de la expresión. Botero definía la razón de Estado como el conocimiento de los medios adecuados para la fundación, conservación y potenciación del Estado. La idea pronto dio lugar a fórmulas sinónimas, que contribuyen a iluminar su contenido. Según M. Stolleis, los filósofos la asimilaban a interés del Estado —versión destinada a hacer fortuna con el despotismo ilustrado—, «public good, com-mon wealth, discretion, state necessity, ratio status»; los juristas, «a law of state, prerogative, arcana imperii, salus populi, pro bono publico, sovereignty»; los publicistas, «a mystery of state, statecraft, ratio imperandi, policy, prudentia, judgement». Se desembarazó así del carácter limitado y estrecho que tenía en la literatura italiana, en que surgió el concepto. Pues, según la fina observación de L. Díez del Corral, al perder la Península su independencia política, «la razón de Estado se ofreció como instrumento imprescindible para un Estado débil». Adquirió nuevo dinamismo a medida que se afirmaron los grandes Estados.

2. El éxito de la expresión está estrechamente asociado a la aparición y asentamiento del Estado, fenómeno enteramente nuevo que asombró por sus características a los contemporáneos. El cardenal inglés Reginald Pole (1500-1539), lector de *El Príncipe* de Maquiavelo, donde no se encuentra el término, pero cuya descripción de la actividad política orientada estatalmente lo parafrasea, decía que, al empezar la lectura, comprendió que, «aun cuando el nombre del autor y el estilo muestran que es obra de un hombre, sin embargo ha sido escrito por la mano del diablo». La historia de la razón de Estado comenzó bajo esta impresión diabólica. Vinculada al nombre de Maquiavelo, quedó como rasgo central de lo que se ha entendido universalmente desde entonces por maquiavelismo, esencialmente la idea, legitimada por la *ratio status*, de que el fin justifica los medios. Y con ella la existencia inevitable de una doble moral: la propia del Estado y del político u hombre de Estado y la normal de la Sociedad, del ciudadano común; habría pues una moral de lo Político, que caracteriza a la política, en eterna oposición a la moral social fundada en la tradición y en la religión. En cierta manera, la historia política moderna y contemporánea ha estado guiada por la intención de suprimir esa contradicción.

3. Decía el historiador belga Henri Pirenne que, hasta la apa-

\* Madrid, 23 de diciembre de 1931. Catedrático de Historia de las Ideas y Formas Políticas.

rición del Estado, la historia europea había sido historia de la Iglesia. Y, a la verdad, a partir del siglo xvi, lo histórico se relaciona de manera creciente con la estatalidad. El Estado aspira incluso a subsumir la Iglesia en su seno, consiguiéndolo en su forma totalitaria. También en este sentido tenía que parecer demoníaco ese predominio de la razón de Estado en el contexto de la dialéctica dualista agustiniana de las dos ciudades, la *Civitas Dei* y la *Civitas Diaboli*. No obstante, en puridad, cabe decir que la razón de Estado vino a sustituir al *bonum commune* medieval, como su contrapunto moderno.

Sin embargo, hay que preguntarse ante todo si la razón de Estado sólo cobra sentido vinculada a esta específica forma de lo Político, o va más allá de ella, trascendiendo todas las formas políticas concretas. O, lo que es lo mismo, ¿se puede hablar de la razón de Estado como concepto que abstrae un elemento intrínseco de lo Político, o se trata de un concepto histórico-político perceptible en la circunstancia singular de las condiciones en que se instituye la estatalidad?

4. Subsiste un equívoco en torno a la idea de Estado, que es sólo la forma moderna y contemporánea de lo Político. Pues, lo Político puede revestir diversas formas, una de ellas precisamente la estatal, que hoy, por cierto, ya casi no es forma. Su deformación puede estar anunciando una nueva metamorfosis, todavía estatal, de lo Político, o bien de naturaleza no estatal. De hecho, la historia de las formas políticas es la historia sintética de lo Político. Por tanto, si lo Político como tal tiene historia, habrá una historia de la idea de lo Político y una «razón» de lo Político, independientemente de la manera en que se concrete en cada época o momento histórico. La razón de lo Político estatal es la razón de Estado, que se puede describir de un trazo, con Maquiavelo, como el plegarse a la *necessità*: la razón de Estado se refiere a la forma concreta de operar de lo Político como Estado en los tiempos modernos, de acuerdo con la realidad-efectiva de sus momentos históricos concretos, al cumplir aquél sus fines eternos. Esto es lo que verdaderamente significa la frase «el fin justifica los medios». Trátase de fines políticos, modernamente estatales, cuya realización exige decisiones sobre los medios adecuados. La emergencia del Estado respondió en lo esencial a la necesidad histórica de un poder político central, capaz de hacer frente a la dispersión medieval —lo que se suele llamar poliarquía—, que debido a los cambios histórico-sociales y en primer lugar, entre ellos, los espirituales, resultaba ahora inadecuada para satisfacer los fines políticos. El decadente sistema feudal ya no daba la protección indispensable para la libertad, que es el fin esencial de lo Político, sintiéndose como opresivo. Hoy en día, tampoco se siente que el Estado, a pesar de su absorbente proteccionismo, proteja verdaderamente la libertad a tono con las nuevas realidades, para decirlo con el título de un importante libro reciente que indaga la situación histórica.

5. La razón de Estado, en cuanto razón de lo Político, es, pues, antigua, ya que lo Político es, en sí mismo, irreductible al Estado, aunque el Estado haya sido hasta ahora la mejor forma de lo Político durante una época: gracias a él, la historia europea moderna y contemporánea ha pasado por sinónima de la historia universal, por-

que el Estado la ha universalizado. Pero hoy los europeos permanecen aferrados al Estado, o, en todo caso, a su última metamorfosis, cuya vitalidad está virtualmente exhausta. Su actitud ante esta última, el Estado de Bienestar, término absurdo pero de fácil comprensión, se parece mucho a la de los griegos del siglo IV ante su forma política, *la polis*. Aquellos griegos se negaban a ver que había agotado sus posibilidades históricas. La historia se encargó de demostrarlo.

La antigüedad de la idea se remonta, por tanto, a los orígenes de la política, precisamente al momento en que los helenos descubrieron la diferencia entre el orden sagrado y el profano y llamaron Político a este último. Su *logos*, su *ratio* ó racionalidad, sin ser contrario a lo sacro, era de distinto orden. Pero siempre existirá conflicto entre el orden de lo sagrado, relativo al más allá, y el de lo Político, relativo a este mundo. Es lo que en Europa se conoce por distinción de los dos poderes: el poder espiritual religioso y el poder espiritual temporal, como gustaba decir Ortega. «La cuestión capital de la política», afirmaba Augusto Comte. En torno a ella se articula toda la doctrina de la «razón de Estado», aunque la formulación de la expresión haya sido reciente.

6. Hay, pues, una razón de Estado. *Ratio status* alude a la objetividad de lo Político y, con ello, a la posible legitimidad y rectitud de las actividades políticas. Políticamente, sólo es legítimo lo que está de acuerdo con la *necesitá* política; y sólo es recto, verdaderamente legal, Derecho, lo que coincide con lo legítimo. Como se sabe, la distinción entre legitimidad y legalidad no tiene sentido mas que cuando prevalece la ilegitimidad, en definitiva, la falta de consenso *social*, porque la razón de Estado no opera con objetividad.

Siendo los fines de lo Político recurrentes y eternos, puesto que ser político es consustancial a la naturaleza humana —el hombre es el animal político, el que organiza racionalmente su modo de convivir—, la objetividad de la *raggione di stato* se refiere sobre todo a los medios, que, naturalmente, son los específicos de la política. La discusión —y la mala opinión— sobre la razón de Estado se ha solido plantear más en torno a los medios que a los fines, generalmente admitidos, una vez establecido el Estado. Sin embargo, hoy la cuestión está más embrollada que nunca, porque la oposición a la política en nombre de la moral, en aumento desde la Ilustración, ha hecho perder la claridad sobre los fines. No se sabe bien en qué consisten estos últimos y, de hecho, el Estado —o en nombre del Estado— se hacen las cosas más antiestatales, es decir, antipolíticas, con beneplácito general y, sobre todo, con indiferencia. Las ideologías ilustradas han condenado el poder, que consideran irremisiblemente malo, aunque se sirvan de él para sus fines. La famosa frase *ad hominem* de Lord Acton, «el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente», ha sido aceptada como dogma condenatorio del poder, y, en la imposibilidad de prescindir de él, puesto que pertenece a la esencia de la realidad, o se enmascara su empleo o se le ignora. De ahí la confusión sobre los fines del Estado y la proliferación de regímenes violentamente *antipolíticos* y de otros quizá no violentos, pero *impolíticos*, como los llama Julien Freund. Todos coinciden en condenar la razón de Estado, que en sus comienzos

—y en su literalidad— implicaba ya la despersonalización del poder, objetivando su ejercicio.

7. La obra del republicano Maquiavelo fue la primera que planteó crudamente la cuestión. Expone que el poder tiene su propia lógica y que la decisión política no se sigue de premisas religiosas o morales—hoy añadiría que tampoco de premisas ideológicas, económicas, jurídicas o sociales—, sino de «la naturaleza de las cosas» y de la diferencia entre relaciones derivadas de la forma objetiva de las cosas. Lo peculiar de la formulación maquiavélica radica en que contempla la razón de Estado como si el único fin estatal o el fin supremo de lo Político fuese el poder por el poder mismo. Hubo que esperar al inglés Hobbes, pasando antes por la doctrina de la soberanía del francés Bodino, que encausa jurídicamente la *ratio status*, para que se aceptase la idea del Estado como forma de objetivación de la política. De otro modo, la política y, por tanto, la naturaleza de lo Político, hubieran sido considerados *arcana impertí*, misterios de lo sagrado asequibles sólo a los iniciados, una especie de cuerpo político sacerdotal, de acuerdo con la doctrina del derecho divino de los reyes, que se oponía, en sus últimas consecuencias, a la autonomía de lo Político. La razón de Estado dio la respuesta adecuada a lo largo de los siglos xvii y xviii, secularizando lo Político. Fue en rigor la primera manifestación del racionalismo moderno, antes que este último se convirtiera en el sistema filosófico dominante. En todo caso, la doctrina de la razón de Estado ha mantenido vigente la consideración de la política como parte de la filosofía práctica frente al abstracto racionalismo político, que no la trata como saber praxiológico, sino teórico.

8. La razón de Estado exige, efectivamente, el reconocimiento de la autonomía de lo Político, como campo pragmático o de acción específico, y de la política, como saber praxiológico, que obedecen a leyes internas propias. La política pertenece a un orden diferente del moral o religioso. Implica el reconocimiento de lo Político como organización con fines peculiares, en cuanto institucionalización política de un pueblo, distinta de los gobernantes confundirse con ellos. Despersonaliza el ejercicio del poder: no hay razón de Estado si no existen simultáneamente la posibilidad de un cálculo político objetivo y la necesidad de establecer una relación entre los medios y los fines. En principio, el objeto formal de la racionalidad de la *ratio status* —la palabra latina *ratio* connota la idea de «medida»— es lo interno de la forma política, consistiendo su objeto material en orientar la decisión que articule lo Político, mediante la estructuración de sus instituciones y su administración, para mantenerlo en forma. En cuanto actividad, es el conjunto de métodos, medios, instrumentos, decisiones calculados racionalmente para hacer efectiva esa articulación interna de la forma cuando lo exige la salud del Estado. *Si manca la forma TÍO* hay política, decía Maquiavelo. Se proyecta asimismo hacia el exterior de la forma. En realidad, la razón de Estado se afirma y manifiesta en su plenitud en la relación con otras formas de las constelaciones políticas. En modo alguno puede prevalecer ahí el elemento personal o subjetivo aun que se disfrace de ideología; en este caso no hay política exterior. Por eso, la ciencia de la razón de Estado evolucionó en seguida para expresar los intereses de los Estados.

9. Al ser la razón de Estado un concepto práctico, un breve repaso a su historia ayuda a la comprensión. Se cita siempre como una de sus primeras expresiones el texto de la *Historia* de Tucídides —cuyo hilo conductor es la *Machtpolitik*— en que los embajadores de Atenas dicen a los gobernantes de Melos que la moral y la justicia son relativas a la relación de fuerzas: «esperamos que ambos tratemos de conseguir lo que permiten las circunstancias, guiándonos por nuestro pensamiento sincero, puesto que sabemos, y vosotros lo sabéis tan bien como nosotros, que la justicia no cuenta en los razonamientos humanos mas que si son iguales las fuerzas, y que, en caso contrario, los poderosos ejercen su poder y los débiles ceden ante ellos». Se suele recordar también el dicho de Eteocles, héroe de *Las fenicias* de Eurípides: «si hay que cometer injusticia resulta hermoso cometerla por razón del poder; en otro caso, es preciso obrar moralmente». Cicerón utilizó la expresión *ratio reipublicae*, aunque lamentaba que «en la república se pecase con frecuencia por razón de utilidad». Toda la obra del historiador Tácito se halla penetrada de la razón de Estado. En la época moderna dio origen a una frondosa literatura tacitista paralela a la maquiavélica o mezclada con ella. Como contrapunto en el campo contrario, se recuerda la frase de San Agustín, «removida la justicia, los reinos no son más que grandes latrocinios». El predominio de la religión expulsó de la literatura política medieval la razón de Estado, aunque otra cosa pudiera ocurrir en la práctica, hasta que los italianos renovaron la idea.

10. La doctrina se difundió con el maquiavelismo, si bien Maquiavelo hubiese podido decir, igual que Marx del marxismo, «yo no soy maquiavélico». A lo largo de los siglos XVII y XVIII se tendió a identificar razón de Estado con maquiavélico y práctica política. El siguiente texto del padre Pedro de Rivadeneira representa muy bien la tensión entre la aceptación intelectual del concepto y el rechazo del maquiavelismo: «la peor y más abominable secta que Satanás ha inventado es una de los que llaman políticos (aunque ellos son indignos de tal nombre), salida del infierno para abrasar de una vez todo lo que es piedad y temor de Dios, y arrancar todas las virtudes que son propias de los príncipes cristianos»... Pues, «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 dellos, como Señor de todos los Estados». Coincide con el escritor francés Silhon en relacionar el concepto con el problema de la doble moral: «Los Príncipes gozaban de una independencia absoluta y plena antes de ser cristianos, pues no tenían relación directa o indirecta con ninguna otra Potencia que les fuese superior». Baltasar Gracián explicaba sin más la situación, jugando con las palabras: «razón de Estado, razón de establo».

11. Reconocido en la paz de Westfalia (1648) el derecho de soberanía, la razón de Estado, que autores como el francés Gabriel

Naudé referían a las situaciones excepcionales, pasó a significar sobre todo el **interés del Estado**. La más importante formulación en este contexto fue sin duda la de Hegel, cuyo escrito *La constitución de Alemania* admite en este aspecto comparación con *El Príncipe*: «en política —escribía Hegel— es preciso calcular antes de golpear, para no poner en juego grandes intereses contra una pequeña ganancia; y cuando pueda parecer que se ha llegado a estar seguro, no hay que descuidarse». O, «los hombres son demasiado tontos para darse cuenta del aspecto idealista de los salvadores desinteresados de la libertad de conciencia y de la libertad política, así como del calor interior del entusiasmo por la verdad que yace en el poder; del mismo modo creen que una obra de justicia humana y de sueños imaginados asegura contra la más elevada justicia de la naturaleza y de la verdad que se sirve, sin embargo, de la necesidad para compeler a los hombres bajo su poder, a despecho de todas sus convicciones, de sus teorías y de su entusiasmo interior».

12. Con la revolución francesa la idea empezó a hacerse sinónimo de **bien público**, y pronto, de **interés público**. Ligada a la de «virtud pública», se llenó de eticidad. Pues, conforme a la tendencia de la Ilustración, se vio el objeto de la razón de Estado en moralizar la vida social mediante la transformación de sus relaciones en orden a instaurar la justicia social. Esta tergiversación de la idea, que en sí misma se refiere a los medios, al relacionarla directamente con la nueva finalidad atribuida al Estado, acabó con toda la connotación interna que implicaba por lo menos la teoría. Como este nuevo fin abarca todo y es inalcanzable, pasó a justificar el empleo de cualquier medio. El Terror constituyó el primer ejemplo de la aplicación de esta inesperada evolución de la idea, con excepciones como la de Bismarck, que se atuvo al viejo concepto, en cuyo uso fue un maestro. Con el socialismo, utopía antipolítica moralizante de contenido económico, se ha convertido en el principio dominante de la acción política. Al triunfar el leninismo y sus secuelas, como el nacionalsocialismo, se ha hecho de la razón de Estado, así entendida, el criterio supremo de la práctica política, guiada por la ideología de la sospecha universal. El cinismo político, que prevalece hoy en día invocando siempre razones morales, tiene ahí su origen. Como decía Trotsky, «las cuestiones de moral revolucionaria se confunden con las cuestiones de estrategia y táctica revolucionaria». Pues to que se trata de vencer, «tanto el juicio moral como el juicio político están condicionados por las necesidades interiores de la lucha». La utopía de los fines justifica infinitamente los medios.

13. El verdadero problema de la razón de Estado es la doble moral, congruente con cualquier tipo de pensamiento de izquierdas o de derechas, conservador o reaccionario. Lo había insinuado Aristóteles, al preguntarse si es posible que «coincidan en alguien la virtud del buen ciudadano y la del hombre bueno», pues cabe que «un ciudadano que sea bueno no posea la virtud por la que es bueno el hombre». Posteriormente tuvo gran importancia, en el seno del Imperio romano pagano, el conflicto de la doble lealtad al César y a Dios. Pero fue en la época moderna cuando lo plantearon vigorosamente los tacitistas. Adquirió especial intensidad a propósito de la política del cardenal Richelieu, a quien corresponde el mérito de haber expuesto la cuestión con la claridad deseable: «los intereses del

Estado que vinculan a los príncipes y los de la salvación de nuestras almas, son distintos». Ante la dificultad de conciliar ambos intereses, no es extraño que los teólogos calificasen la razón de Estado de «razón infernal», doctrina «incrédula» o «política atea». Marx y Nietzsche fueron partidarios de la doble moral, pero la formulación más completa de la aporía es la distinción de Max Weber entre ética de la convicción (*Gesinnungsethik*) y ética de la responsabilidad (*Verantwortungsethik*). Según Weber, la aporía tiene solución: el político puede conciliarlas, si no es un fanático o un oportunista.

14. La causa principal de las dificultades estriba en la creencia de que la moral posee contenidos objetivos, aduciendo incluso frecuentemente el deber abstracto. Sin embargo, la moral no es un tipo de acción con contenidos específicos como la religiosa, política, económica, etc. En cambio, cualquier forma de acción se relaciona formalmente con la moral. Lo moral se refiere a la relación entre los medios de que se sirve cualquier forma de acción humana y los fines que persigue. No hay acción moral en sí, pero todo acto humano implica moralidad. Por consiguiente, carece de sentido la invocación de la doble moral, salvo en un contexto polémico o como cinismo. Es decir, en lo que concierne a la *ratio status*, **no existe ninguna «política moral»**, expresión esta última carente de sentido. Hay, sin embargo, una moral de la política enteramente coherente con la razón de Estado, como apuntaba Rivadeneira.

15. En el momento actual, la *perestroika* ha puesto de relieve, por una parte, directamente, el imperativo de la razón de Estado, ante la que se ha plegado; por otra, indirectamente, el uso cínico de la doble moral, connatural al socialismo. La *perestroika* es, en sí misma, una restauración de la razón de Estado donde se había impuesto la antipolítica como norma. La *necessité* ha obligado a reconocer por pura razón de Estado el fracaso de la política moral y sus secuelas de cinismo, corrupción y tiranía física, allí donde el socialismo había conseguido el monopolio. Al mismo tiempo, pone a *todo* el socialismo ante la necesidad de reflexionar acerca de su inevitable doblez moral y su manipulación perversa de la razón de Estado. Es el caso de los países libres.

El socialismo no ha conseguido en ellos el monopolio absoluto, pero sus ideas influyen en gran medida la cultura, determinando las creencias y los hábitos sociales. Sin llegar a la tiranía, ha corrompido profundamente la vida política y social y fomentado el estatismo, cuya degenerada razón de Estado, al servicio de utopías ideológicas que apelan confusamente a la política moral, desobjetiva lo Político, degrada la vida social y destruye los hábitos de libertad. Los regímenes bajo su influjo, sin ser antipolíticos, ya que ahí el socialismo no es monopolista, son impolíticos: concebida la estatalidad como administración de negocios, reduce la razón de Estado a propaganda y prevalece el cinismo en la política. La vida estatal se representa ahí como un espectáculo costoso, más o menos grotesco según las dosis de «ética» socialista. Pero ya no creen en él ni los actores, ni los entusiastas de la política moral, ni los que se limitan a aprovecharse del derroche.

16. La *perestroika* del Este coincide con el agostamiento del socialismo en el Oeste. El fracaso del utopismo ideológico ha sido allí rotundo, aunque no se sabe qué influencia conservará en las menta-

lidades. Ese mismo fracaso no parece tan evidente, al estar más diluido, en Occidente, y, como la ideologización es muy fuerte, quizá resista mejor. Pues, en el Este ha tenido siempre en contra, a fin de cuentas, a las Iglesias, que han sido en cambio en Occidente uno de sus agentes más influyentes. Sin embargo, es tal la degradación de la vida pública, que ya se propone irónicamente, para evitar males mayores, «el definitivo reconocimiento de la corrupción como un regulador informal de nuestra sociedad» (H.-E. Richter). Desde hace tiempo, se contenta el socialismo con ser la ideología del poder. La mejor prueba es la sumisión de la masa de «intelectuales» que, entregados a «la reflexión permanente», a las consignas y las prebendas, hacen caso omiso de los hechos. En nombre de la política moral, condenan lo Político, que, en sí mismo, no es moral ni inmoral, pues su ley es la razón de Estado; olvidan que lo moral o lo inmoral es la práctica política, no sólo la teoría; y despreciando los derechos y las libertades individuales y sociales, sirven las coartadas para manipularlos.

17. Donde el socialismo está cómodamente instalado en el poder como en Suecia, el espejo de los socialistas democráticos, lo Político, se ha reducido al fisco, empeñado en controlar todos los detalles de la vida, y la política a materialismo económico; pero, a pesar del «consenso» y las infinitas coacciones, la economía sumergida alcanza ya el treinta por ciento. Donde ha llegado por fin al poder, en Francia, Grecia, España, por ejemplo, se ha apresurado a introducir el *gouvernement by corruption*, entre anatemas contra sus adversarios, que son todos «antiprogresistas», «fascistas», «antidemócratas», y, ahora, aprovechando cínicamente la debacle, también «comunistas» —lo que en rigor significa socialistas consecuentes—. En Grecia ya se sabe qué ha pasado de momento. En Francia, al ser muy fuerte la tradición de la razón de Estado, el socialismo pretende gobernar: por ende, lo socialista se reduce a «influir» en la cultura, a considerar socialista, es decir, moral, lo que favorece al partido y a los amigos y a colocar a los partidarios en buenos puestos. En España no gobierna: practica costosos experimentos de los que alguien se beneficia, intenta controlar todo y a todos al estilo sueco, transfiere la riqueza a los amigos y militantes, debilitando de paso a las clases medias, y se infiltra en todas partes con objeto de crear estructuras de poder económico e influencia social permanentes. El socialismo europeo sueña, en su huida instintiva hacia adelante, con tener controlados a todos por ordenadores para seguir explotando la sociedad en la nueva Europa, una vez instalados los militantes, convenientemente disfrazados de demócratas eficientes, progresistas y humanistas, en los centros de poder económico. La razón de Estado está exigiendo que *laperestmika* —los antiguos griegos decían *catarsis*— se extiende por toda Europa.