

LA RAZÓN DE ESTADO¹

(razones y excesos de una institución imprescindible)

EUSEBIO FERNÁNDEZ GARCÍA
Catedrático de Filosofía del Derecho y Filosofía Política
Universidad Carlos III de Madrid

Resumen.

En el presente trabajo se tratan tres tipos de cuestiones entrelazadas. Las primeras tienen que ver con el concepto de Razón de Estado, expresión que hace referencia a la utilización (y su conocimiento y examen racional) de medios excepcionales por parte del Estado para conservarse y mantenerse en situaciones de necesidad. Los medios pueden ser legales e ilegales, morales e inmorales. Y aquí se encuentran las tensiones y conflictos entre los mandatos de la ética y el derecho y las exigencias políticas.

En segundo lugar, se insiste en la conexión entre los primeros pasos del Estado moderno (conjunto de instituciones que dentro de un territorio pretende contar con el monopolio del uso legítimo de la violencia) y las teorías de la buena y mala razón de Estado. Al respecto, se describen las contribuciones de G. Botero y P. de Rivadeneira.

Finalmente, y en el ámbito del tercer tipo de cuestiones, se analizan las aportaciones a la buena razón de Estado de Francisco Tomás y Valiente, Elías Díaz y Rafael del Águila.

La tesis mantenida en el trabajo es que mientras los conflictos de la (mala) razón de Estado son inevitables, los remedios deben ser los del Estado Democrático de Derecho y los valores éticos que le inspiran y fundamentan (buena razón de Estado).

I. INTRODUCCIÓN.

Para hacerse una idea de la razón de Estado, que permita una definición adecuada de la misma², creo que es muy útil leer los rasgos con que la dibuja Friedrich Meinecke en la Introducción a su conocido libro *La idea de la razón de Estado en la Edad Moderna*, titulada *La esencia de la razón de Estado*. Allí nos encontramos con estas frases:

¹ La realización de este trabajo ha tenido lugar en el marco del proyecto de investigación *Jueces en Democracia. La filosofía política de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, financiado por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad con ref.: DER2016-79805-P (AEI/FEDER, UE), del Grupo de Investigación sobre el Derecho y la Justicia (GIDYJ) de la Universidad Carlos III de Madrid.

Agradezco los comentarios y ayuda prestada por Jesús Ignacio Delgado Rojas en la elaboración del texto.

² Algunas de las cuestiones que aquí se tratan fueron analizadas en un pequeño libro que publiqué hace unos años con el título *Entre la razón de Estado y el Estado de Derecho: la racionalidad política*, Dykinson, Madrid, 1997.

«Razón de Estado es la máxima del obrar político, la ley motora del Estado. La razón de Estado dice al político lo que tienen que hacer, a fin de mantener al Estado sano y robusto (...).

Junto al valor del bien del Estado, existen, en efecto, otros valores elevados que piden también para sí una vigencia incondicionada. De ellos nos interesan aquí la ley moral y la idea del Derecho. Más aún, el mismo bien del Estado se asegura, no sólo por el poder, sino también por valores éticos y jurídicos, y en último término, el poder puede verse amenazado por el quebrantamiento de valores morales y jurídicos (...).

De aquí, que el obrar según la razón de Estado oscile constantemente entre la luz y las tinieblas»³.

Me parece que en estos tres textos se encuentran recogidos los puntos básicos y los asuntos más esenciales que debe abordar un análisis de los problemas contenidos bajo la noción de razón de Estado. Conjunto de problemas de notable alcance ético, político y jurídico que han acompañado al desarrollo del Estado desde el inicio de la Edad Moderna hasta la actualidad. Además de problemas que afectan no sólo a los Estados particulares sino también a las relaciones entre ellos.

Las cuestiones pertinentes, que surgen de la reflexión ética, política y jurídica sobre la razón de Estado, suelen ir dirigidas a la determinación del criterio de necesidad, a la justificación de los medios a utilizar con el fin de asegurar un fin superior, tal cual es la conservación del Estado, y a la exigencia de secreto en las actuaciones⁴. La necesidad de secreto no es solamente una manera de conseguir la eficacia en las actuaciones, sino también un modo de aceptar que los medios a utilizar no son los correctos desde el punto de vista moral y jurídico. Da la impresión, por tanto, de que «el Estado es como un mal perdedor que a veces modifica las reglas de juego»⁵.

Y, no se olvide, las reglas de juego son las propias del Estado de Derecho, democrático y constitucional, tanto las jurídicas como las derivadas de su ética política particular. La reflexión sobre la razón de Estado, nacida de unas prácticas que se consideran imprescindibles para el mantenimiento del Estado (necesidad, medios adecuados), tiene una historia paralela al desarrollo histórico del Estado moderno; y, sin

³ MEINECKE F., *La idea de la razón de Estado en la Edad Moderna*, trad. de Felipe González Vicén y estud. preliminar de Luís Díez del Corral, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, pp. 3, 5 y 8.

⁴ Ver Michel SENELLART, *Machiavélisme et raison d'Etat*, Presses Universitaires de France, París, 1989, p. 5. Para el caso español puede consultarse el trabajo de Javier DE LUCAS "Maquiavelismo y tautismo en el Barroco español: el secreto y la mentira como instrumentos de la razón de Estado", en *Estudios en recuerdo de la profesora Sylvia Romeu Alfaro*, Universitat de Valencia, 1989, tomo 2, pp. 550 y ss.

⁵ Christian LAZZERI y Dominique REYNIÉ, *La Raison d'État: Politique et rationalité*, Presses Universitaires de France, París, 1992, p. 9.

duda, se ha transformado al mismo tiempo que éste conocía su momento histórico, absoluto, en un primer momento, liberal después y democrático más tarde. Obviamente la razón de Estado conoció sus mejores momentos con el Estado absoluto y su fortaleza se fue debilitando con los primeros pasos del Estado liberal de Derecho, hasta el punto de habitar hoy en la parte más oscura, vergonzosa e inconfesable del poder en el Estado democrático de Derecho. Pero, aún oculta, su actuación se mantiene dando la impresión de que su presencia es necesaria. Y cabe preguntarse qué hay de verdadera necesidad y qué hay de interesado pretexto en toda esta historia⁶.

La razón de Estado tiene, pues, una larga historia que puede, y debe, analizarse en clave teórica y práctica. Desde este último punto de vista, numerosos hechos de la historia política occidental, moderna y contemporánea, tienen que ver con la razón de Estado. En el marco de esa historia, el secreto (muchas veces una pretensión imposible o, cuando menos, obstaculizada) ha jugado un papel primordial. Pero desde la perspectiva teórica, nunca se ha conseguido ocultar lo que, desde el punto de vista ético, político y jurídico, se presumía inconfesable. Y la prueba de ello es la existencia, desde la que puede considerarse como su primera teorización: el Tratado de G. Botero *Della ragion di Stato* (1589), hasta ahora, de una bibliografía numerosa, importante, heterogénea desde el punto de vista ideológico y plural desde la perspectiva de su defensa o su rechazo. Hasta el punto de que no es posible hacer una buena historia de las ideas políticas y de la Teoría del Estado (moderno) sin contar con el papel imprescindible de las Teorías de la razón de Estado.

Quizá sea el momento de señalar, y reiterar si es preciso, que al hablar de Estado, me estoy refiriendo a un conjunto de instituciones políticas y jurídicas, de las que estoy presumiendo su necesidad para el adecuado y correcto desarrollo de la sociedad y para la pervivencia del interés general o público y del bien común, al mismo tiempo que posibilita el ejercicio de los derechos humanos fundamentales. Aquí se encuentra, pienso, la máxima justificación y el máximo objetivo del Estado (democrático y de derecho): el hacer compatible el desarrollo individual humano con el bien común y en un marco general de paz, estabilidad y seguridad. Un Estado así concebido es necesario y debe ser conservado, es decir, su mantenimiento se convierte en un mandato ético, político y jurídico. Lo que permite derivar que hemos de pensar también en la mejor manera de prevenir, responder y reprimir los ataques a su

⁶ Ver Sergio PISTONE, "Razón de Estado", en *Diccionario de Política*, dirigido por N. BOBBIO, N. MATTEUCCI y G. PASQUINO, Siglo XXI editores, Madrid, 1991, p. 1340.

supervivencia. Y para ello el uso de la fuerza legalizada, que equivale a la violencia justificada o legítima, es imprescindible. Las complicaciones aparecen cuando, por parte de las llamadas a conservar ese Estado, se echa mano, por necesidad y urgencia, de medidas dudosas o claramente inadecuadas, desde el punto de vista de la ética política y de la legalidad vigentes, aceptadas y compartidas en ese Estado. Que la respuesta deba ser un claro rechazo de esas medidas incorrectas, compatible, coherente y derivado de un modelo constitucional de justicia, legitimado socialmente, no nos garantiza que hayamos asegurado para siempre el mantenimiento del Estado y sus fines deseables. Y la grieta entre la seguridad que aporta y justifica la existencia del Estado (no nos olvidemos nunca de releer a T. Hobbes), por un lado, y el ejercicio de las libertades individuales puede agrandarse... hasta el punto de que el protector da paso al verdugo.

Espero que, llegados a este punto, se tenga claro que no me sitúo en una postura exclusivamente favorable a las bondades del Estado, que desea olvidar u ocultar la existencia de cloacas (precisamente estatales), ni tampoco en su contraria: la de la también exclusiva maldad estatal, la de la total e implacable pureza ética ante todo lo que huele a política y a Estado. Creo que la defensa del Estado social y democrático de Derecho (ya inventado, realizado en parte y siempre mejorable) es la mejor de las posturas conocidas. Pero, una vez más, lo saludable de esa opción no significa que haya desaparecido el riesgo del nacimiento y aparición de situaciones dramáticas, es decir, situaciones de verdaderos conflictos entre valores constitucionales igualmente importantes, como la seguridad y la libertad. Y una vez más podemos percibir que la distinción weberiana entre la ética de la convicción y la ética de la responsabilidad no ha perdido oportunidad ni actualidad. Además me parece muy adecuada la utilización que hace G. Burdeau de la comparación entre el dios Jano y el Estado al comienzo del capítulo segundo de su libro *El Estado*:

«El Estado, sede de un Poder desencarnado, pero a la vez fuente del Poder de los hombres que gobiernan en su nombre, es un Jano, uno de cuyos rostros, sereno, refleja el reinado del derecho, y el otro, atormentado, cuando no pura mueca, lleva la huella de todas las pasiones que animan la vida política»⁷.

Parece que el estudio pausado y poco apasionado de la historia (mejor podríamos hablar de las historias) de la razón de Estado y de sus realizaciones actuales avalan una actitud (como ciudadanos, como participantes en la política, como políticos

⁷ Georges BURDEAU, *El Estado*, trad. de César Armando Gómez, Seminarios y Ediciones, Madrid, 1975, p. 49.

de convicciones responsables) de no ocultación (menos aún, de negación hipócrita o de interesado cinismo) de esos conflictos que pueden darse entre la moralidad, la política y la legalidad. Pues se trata de tensiones normales entre ámbitos propios y diferentes de una convivencia de seres humanos libres. Y la violación de las leyes éticas y de las normas jurídicas por motivos que tienen que ver con la necesidad de mantener la seguridad del Estado (que es el marco político en el que actuamos como agentes morales y sujetos jurídicos) es uno de esos conflictos que se han convertido en inevitables. Y podemos añadir la pregunta: ¿son también irremediables esos conflictos? Me atrevo a responder que aunque estamos lejos de pensar en una solución impecable y que nos aporte una dosis ideal de tranquilidad moral (quizá aquí toque releer la sabia y escéptica apreciación recogida en el sexto principio de las *Ideas para una historia universal en clave cosmopolita* de I. Kant, cuando señala: «a partir de una madera tan retorcida como de la que está hecho el hombre no puede tallarse nada enteramente recto»), sí contamos con medios, derivados de una ética política democrática y del Estado de Derecho para prevenir y reprimir los efectos más perniciosos de la razón de Estado. No creo que podamos librarnos totalmente de la razón de Estado pero sí podemos regularla y enderezarla con normas morales y jurídicas correctas⁸.

II. G. BOTERO Y LA RAZÓN DE ESTADO.

La obra de G. Botero *Della ragion di Stato* se publica en 1589 y es traducida inmediatamente al castellano, por mandato de Felipe II. La traducción es realizada por el cronista real Antonio de Herrera y ve la luz en 1593 con el título *Diez libros de la razón de Estado. Con tres libros de las causas de la grandeza y magnificencia de las ciudades de Juan Botero, traducido de italiano en castellano, por mandato del Rey nuestro señor, por Antonio de Herrera su criado*⁹.

Al comienzo del libro I define la razón de Estado:

⁸ Ver Yves Charles ZARZA, *Figura del poder. Estudios de filosofía política de Maquiavelo a Foucault*, trad. de Alejandro García Mayo, Biblioteca Nueva, Madrid, 2004, pp. 123 y ss.

⁹ Ver el artículo de Elena CANTARINO “El concepto de razón de Estado en los tratadistas de los siglos XVI y XVII (Botero, Rivadeneira, Settala)”, en *Res Publica*, núm. 2, diciembre de 1998, pp. 7 y ss. Sobre Giovanni BOTERO se pueden consultar los capítulos correspondientes a su figura y obras en los libros de Federico CHABOD *Escritos sobre el Renacimiento*, trad. de Rodrigo Ruza, Fondo de Cultura Económica, México, 1990, pp. 228 y ss. y de Gianfranco BORRELLI *Ragion di Stato e Leviatano*, Il Mulino, Bologna, 1993, pp. 63 y ss., así como la Introducción de L. FIRPO a la edición italiana *Della Ragion di Stato*, Unione Tipografico-Editrice Torinese, Turín, 1948, pp. 9 y ss.

«El Estado es un dominio establecido sobre los pueblos y razón de Estado es el conocimiento de los medios aptos para fundar, conservar y ampliar tal dominio. Es verdad que si bien, absolutamente hablando, la razón de Estado se extiende a las tres partes susodichas, parece comprender con mayor rigor la conservación que las otras, y de éstas más la ampliación que la fundación, ya que la razón de Estado presupone al príncipe y al Estado (aquel como especie de artífice, éste como materia) mientras que no impone, necesariamente, la fundación y solo parcialmente a la ampliación... Y si bien todo aquello que se hace por los motivos antes dichos, se dice hacerse por razón de Estado, mayormente se dice de aquellas cosas que no pueden reducirse a la razón ordinaria y común»¹⁰.

Debe subrayarse, de esta definición, que la razón de Estado es un conocimiento de medios. También es importante señalar que esos medios que utiliza la razón de Estado, con el fin de fundar, conservar y ampliar el dominio, se diferencian de los que vienen, y se obtienen, de la aplicación de la razón ordinaria y común. Cuando aparece esta obra de G. Botero es objeto de alguna crítica por no haber distinguido, en la referencia a los medios, entre medios morales y medios inmorales, base de la importante distinción entre mala y buena razón de Estado y del rechazo, por parte de los tratadistas de la Contrarreforma de la razón de Estado maquiavélica.

Pero esas críticas se desvanecen en su mayor parte cuando leemos en el libro II, apartados 12 y 13:

«La religión es el fundamento de todo principado, pues viniendo de Dios toda potestad y no adquiriéndose la gracia y el favor sino con la religión, otro tipo de fundamento sería ruinoso...

La religión es casi madre de toda virtud ya que hace a los súbditos obedientes al príncipe, valerosos en las empresas, osados en el peligro, largos en la escasez, prontos en toda necesidad de la república pues saben que sirviendo al príncipe han servido a Dios del cual él es Vicario.
(12)

Es de tanta fuerza la religión en los gobiernos que sin ella vacila cualquier otro fundamento del Estado...

Pero entre todas las religiones ninguna es más favorable a los príncipes que la cristiana, porque ésta somete no sólo a los cuerpos y a las fuerzas de los súbditos cuando conviene, sino también las almas y conciencia; y ata no sólo las manos, sino también los pensamientos y sentimientos y quiere que se obedezca tanto a los príncipes díscolos como a los moderados y que se soporte todo para no perturbar la paz. Y no admite cosa alguna que excluya al súbdito de la debida obediencia al príncipe, a menos que éste vaya contra las leyes de la naturaleza o de Dios; y en

¹⁰ Cito por la traducción de Luciana de Stefano en Giovanni BOTERO *La razón de Estado y otros escritos*, selección y estud. prelim. de Manuel García-Pelayo, Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1962, pp. 91 y 92.

estos casos, quiere que antes de llegar a una ruptura manifiesta, se busquen todos los remedios (13)»¹¹.

Cuando G. Botero en el libro primero se pregunta (apartado 10) «qué virtudes son más aptas para generar amor y reputación» por parte del príncipe, sitúa entre las primeras las correspondientes al amor, a la bondad, la cortesía, la clemencia «y otras que podemos reducirlas todas a la justicia y a la liberalidad». Y entre las segundas la fortaleza, el arte militar y la política, la constancia, el vigor del alma, o la prontitud del ingenio, «y a todas -añade- las abarcamos con los nombres de prudencia y valor».

Una vez admitido que «la primera manera de hacer bien a los súbditos es conservar y asegurar a cada uno lo suyo, con la justicia, en lo que sin duda consiste el fundamento de la paz y el establecimiento de la concordia de los pueblos»¹², G. Botero pasa, desde el comienzo del Libro II, al tratamiento de la prudencia y el valor. Y señala: «Estos son los dos pilares sobre los cuales debe fundarse todo gobierno. La prudencia le sirve al príncipe de ojo y el valor de mano. Sin aquella sería como ciego, y sin éste imprudente»¹³. Y en el apartado 6 entran en juego los principios de la prudencia, y entre ellos el interés: «Téngase por cosa segura que en las resoluciones de los príncipes el interés vence a todo: y que por esto no debe fiarse el príncipe de la amistad, parentesco, alianza u otro vínculo que no se fundamente en el interés»¹⁴.

III. PEDRO RIVADENEIRA. BUENA Y MALA RAZÓN DE ESTADO.

He elegido ahora, para un breve análisis, una de las obras más representativas de esta literatura; es el *Tratado de la religión y virtudes que debe tener el príncipe cristiano para gobernar y conservar sus Estados, contra lo que Nicolás Maquiavelo y los políticos deste tiempo enseñan* del Padre Pedro de Rivadeneira, de la Compañía de Jesús, y antiguo secretario de San Ignacio de Loyola, publicado en 1595¹⁵.

La obra de Rivadeneira, que inaugura un numeroso grupo de tratados españoles antimachiavelistas, gozó de amplia difusión durante todo el primer tercio del siglo

¹¹ Giovanni BOTERO, *La razón de Estado y otros escritos*, op. cit., p. 124.

¹² Giovanni BOTERO, *La razón de Estado y otros escritos*, op. cit., pp. 102 y 103.

¹³ Giovanni BOTERO, *La razón de Estado y otros escritos*, op. cit., p. 109.

¹⁴ Giovanni BOTERO, *La razón de Estado y otros escritos*, op. cit., p. 114.

¹⁵ Utilizo la edición correspondiente al Tomo LX, de la Biblioteca de Autores Españoles, Obras escogidas del Padre Pedro de Rivadeneira, con una noticia de su vida y juicio de sus escritos por Don Vicente de la Fuente, Ediciones Atlas, Madrid, 1952, pp. 449 y ss.

XVII, contó con varias ediciones y fue traducida al italiano, al latín, al francés y al inglés¹⁶.

Ya en el prólogo, que lleva como título “Al príncipe Cristiano Don Felipe, nuestro señor”, Rivadeneira afirma que pretende escribir acerca de las virtudes que debe tener el príncipe cristiano (que es la verdadera razón de Estado, señalará), frente a los escritos de los partidarios de la falsa razón de Estado, la de los políticos («la peor y más abominable secta que Satanás ha inventado», asegura):

«Pues desta misma manera estos que llaman políticos, haciendo posesión de sabios consejeros, de valerosos soldados y de prudentes y leales gobernadores de la república, aconsejan a los príncipes tales cosas y ponen tales como primeros principios para el gobierno della, que siguiéndoles, necesariamente se han de perder, y con nombre de conservación del Estado arruinan sus estados y señoríos; porque tomando una máscara y dulce nombre de razón de estado (cuya conservación y acrecentamiento es el blanco en que los príncipes comúnmente tienen puesta la mira), todo lo que consultan, tratan y determinan, miden con esta medida y nivelan con este nivel. Y como si la religión cristiana y el Estado fueran contrarios, ó pudiese haber otra razón para conservar el Estado, mejor que la que el Señor de todos los estados nos ha enseñado para la conservación della, así éstos hombres políticos e impíos apartan la razón de estado de la ley de Dios»¹⁷.

En el Prólogo dedicado “Al cristiano y piadoso lector” inmediatamente arremete contra Maquiavelo, «hombre y ministro de Satanás», y representante de «esta falsa y perniciosa razón de Estado». La crítica más fuerte se motiva en que él y sus seguidores «ni hacen diferencia que la religión sea falsa o verdadera, sino si es a propósito para su razón de estado». Entre los seguidores y autores semejantes a Maquiavelo en la defensa de la mala razón de Estado se encuentran los tacitistas o los que «tienen por oráculo lo que Cornelio Tácito, historiador gentil escribió», J. Bodino, monsieur de La Nue y Plesis Morneo.

No queda ninguna duda de que para Rivadeneira la buena razón de Estado equivale a gobernar y conservar los estados según las leyes de Dios:

«Y porque ninguno piense que yo desecho toda la razón de Estado (como si no hubiese ninguna), y las reglas de la prudencia con que después de Dios, se fundan, acrecientan, gobiernan y conservan los estados, ante todas las cosas digo que hay razón de estado, y que todos los príncipes la deben tener siempre delante los ojos, si quieren acertar a gobernar y conservar sus estados. Pero que ésta razón de estado no es una sola, sino dos: una falsa y aparente, otra sólida y

¹⁶ Ver el trabajo de Juan Manuel FORTE, “Pedro Ribadeneyra y las encrucijadas del antimaquiavelismo en España”, en *Maquiavelo y España. Maquiavelismo y antimaquiavelismo en la cultura española de los siglos XVI y XVII*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2008, pp. 167 y ss.

¹⁷ Pedro DE RIVADENEIRA, *Tratado...*, op. cit., pp. 452 y 453.

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 la medida que Él, con su paternal providencia, descubre a los príncipes y les da fuerzas para usar bien de ellos y como Señor de todos los estados. Pues lo que en este libro pretendemos tratar es la diferencia que hay entre estas dos razones de Estado, y amonestar a los principios cristianos y a los consejeros que tienen cabe sí, y a todos los otros que se precian de hombres de estado, que se persuadan que Dios solo funda los estados y los da a quien es servido, y los establece, amplifica y defiende a su voluntad, y que la mejor manera de conservarlos es tenerle grato y propicio, guardando su santa ley, obedeciendo a sus mandamientos, respetando a su religión y tomando todos los medios que ella nos da o que no repugnan a lo que ella nos enseña, y que ésta es la verdadera, cierta, segura razón de estado, y la de Maquiavelo y de los políticos es falsa, incierta y engañosa. Porque es verdad cierta e infalible que el estado no se puede apartar bien de la religión, ni conservarse sino conservando la misma religión, como lo enseñan los mismos gentiles y mucho mejor nuestros santos padres, que fueron doctores y lumbreras de la Iglesia Católica, como en el discurso de nuestro libro se verá»¹⁸.

IV. LA BUENA Y LA MALA RAZÓN DE ESTADO EN LA ACTUALIDAD.

No hay duda de que el desarrollo de las prácticas y teorías de la razón de Estado encontró terreno abonado en el marco del desarrollo del Estado absoluto. Y sus justificaciones, además, nos conducen a un Estado de inspiración religiosa cristiana que convirtió la razón de Estado en una razón de confesión. No debe extrañarnos, por tanto, que la mala razón de Estado sea acorde con las actuaciones políticas tendentes a crear, mantener y aumentar un Estado simplemente civil, mientras que esas mismas actuaciones se convierten en buena razón de Estado cuando están dirigidas por un Estado confesionalmente cristiano, es decir, inspiradas en un fin superior de carácter religioso. También puede servirnos, para comprender estas cosas, el dato de que los dos ejemplos elegidos y analizados esquemáticamente en el apartado precedente, sean los de un jesuita, que al dejar la orden se convierte en secretario de S. Carlos Borromeo, uno de los cardenales contrarreformistas más poderosos de la Iglesia católica, y los de un miembro muy destacado de la misma Compañía de Jesús. Y nadie piense que sus

¹⁸ Pedro DE RIVADENEIRA, *Tratado...*, op. cit., p. 456.

En relación con este texto Francisco MURILLO FERROL, en su libro *Saavedra Fajardo y la política del Barroco* ha comentado: “No he visto ningún lugar en que Rivadeneira cite a Botero; sin embargo, debió conocer su obra, muy extendida ya cuando escribe el jesuita”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, p. 165.

escritos se componen de abstracciones religiosas utilizadas como buenos consejos dirigidos a los Príncipes cristianos. Tanto su génesis como sus finalidades se dirigen muy directamente a objetivos políticos muy del día a día.

Con el triunfo del Estado liberal, y más tarde del Estado democrático, la situación de la razón de Estado no podía permanecer intocable. Esas transformaciones en el sistema de legitimidades y las estructuras políticas y jurídicas, propias del Estado moderno y acaecidas en su seno, afectan también a las justificaciones y a la función de la razón de Estado. Y, sobre todo, el triunfo del Estado de Derecho, resultado del liberalismo y las revoluciones liberales, iba estrechando el margen de la razón de Estado. Sería válido mantener la tesis de que a más Estado de Derecho le corresponde menos razón de Estado y que cada paso adelante de la razón de Estado es un paso atrás para el Estado de Derecho. Y el asunto preocupante, pero necesario de analizar y evaluar, es que el actual Estado democrático de Derecho no ha sabido (alguien añadirá: porque no puede) desembarazarse de las actuaciones inmorales (según la ética política de un sistema democrático) e ilegales (según la legalidad vigente) que invoca la razón de Estado (es decir: la conservación y mantenimiento del Estado, la seguridad, el interés general o el bien común). No tenemos más que dirigir nuestra mirada a las políticas de lucha contra el terrorismo, el narcotráfico, la carrera de armamentos o el espionaje informático para encontrar buenos ejemplos del uso frecuente de la razón de Estado y de su invocación para reivindicar una excepcionalidad, impuesta por situaciones de necesidad.

Ahora voy a analizar dos intentos actuales de salir “airosos” de los conflictos presentados por esa convivencia del Estado democrático de Derecho con la odiosa razón de Estado. Se encuentran en los escritos de dos importantes profesores universitarios, modelos de compromiso político democrático y muy influyentes en sus disciplinas académicas. Se trata de Francisco Tomás y Valiente, que fue catedrático de Historia del Derecho, magistrado constitucional y Presidente del Tribunal Constitucional, y de Elías Díaz, catedrático de Filosofía del Derecho. Los dos invocan una buena razón de Estado (la del Estado democrático de Derecho, la de los derechos humanos fundamentales) frente a una mala razón de Estado (la de las dictaduras, los Estados totalitarios, los no Estados de Derecho y las actuaciones inmorales e ilegales de los Estados democráticos de Derecho en las cuales se impone la solución política y su independencia y autonomía en relación con la Ética y el Derecho). Adviértase que se utilizan las mismas expresiones que nos encontramos en la famosa distinción del P. Pedro de Rivadeneira (y

con él un numeroso grupo de escritores del Barroco) pero con un significado bien distinto, sobre todo en lo que afecta a los contenidos, características y requisitos de la buena razón de Estado. Entre otras razones, porque un Estado de tradición liberal-democrática, donde rigen el pluralismo ético, religioso y político, la libertad de pensamiento y la no confesionalidad del Estado no puede ser compatible con la buena razón de Estado del Estado confesional.

Empiezo por Francisco Tomás y Valiente. Se trata de un artículo remitido al periódico *El País*, dos días antes de su asesinato por parte de un comando terrorista de ETA, en su despacho de la Universidad Autónoma de Madrid, la mañana del 14 de febrero de 1996, con el significativo título *Razones y tentaciones del Estado*. El artículo fue publicado por dicho periódico el 15 de febrero, junto a las noticias referentes a su cobarde asesinato.

El artículo constituye un magnífico e inteligente análisis de la situación política española en ese momento, condicionada por algunos de los hechos, estremecedores y graves, de mala razón de Estado, realizados al amparo del gobierno del PSOE, presidido por Felipe González, como fueron el caso Filesa, un caso de corrupción político-económica, precedente de otros en lo que está involucrado el Partido Popular y, otro más peligroso, como fue la creación y actividades del GAL, un chapucero y turbio caso de terrorismo de Estado¹⁹.

Entresaco algunos textos que, dada su claridad, no precisan comentarios explicativos:

«Se ha escrito tanto contra la razón de Estado que pudiera pensarse que, suprimida ésta, al Estado no le queda ninguna para defender su necesidad y para, por lo tanto, subsistir (...).

En el siglo XVII se contraponían la mala y la buena razón de Estado (...). Ahora los nombres y las razones han cambiado, pero la contraposición entre ellas subsiste porque el Estado continúa siendo un instrumento necesario y legítimo.

La mala razón de Estado, su sinrazón, lo que le hace perder su legitimidad, es la divinización o satanización del poder: la voluntad de poder, su sustantivización, el sometimiento de todo a su conservación por parte de quienes lo tengan, y el todo vale desde él en la persecución de fines legítimos o ilegítimos. Contra esta mala razón de Estado estamos todos los demócratas conscientes, quienes entendemos como únicos valores sustantivos los del hombre individual y sus derechos a la vida, a la paz, a la libertad y los de ellos derivados. Pero hay que decir

¹⁹ Ver, sobre la noción de terrorismo de Estado, el capítulo dedicado al tema por Ernesto GARZÓN VALDÉS en su libro *Calamidades*, Gedisa, Barcelona, 2004, p. 137.

enseguida que, para lograr o no perder estos valores y derechos, el Estado es imprescindible, es instrumento, pero instrumento necesario, de manera que, si se destruye, nos quedamos sin los objetivos que lo legitiman y que constituyen su razón de ser, la buena razón de Estado (...).

La primera tentación contra el Estado es el olvido de su legitimidad y de sus límites, es decir, la utilización del poder para, luchando contra los terroristas, emplear sus mismos métodos, sus crímenes. El mayor enemigo del Estado es la mala razón de Estado. Hay, pues, que perseguir a quienes hayan caído en ella».

Unos días después de su asesinato vio la luz su libro *A orillas del Estado*, cuyo prólogo está firmado el 27 de diciembre de 1995.

En él encontramos una reafirmación de la necesidad del Estado y una justificación del Estado social y democrático de Derecho, según especifica la Constitución de 1978. Además de, al menos, dos relevantes referencias a los fines de ese Estado. En el Prólogo, podemos leer que el fin último del Estado es «nuestra pacífica y libre convivencia». Y en el artículo que lleva por título *Qué pasa aquí* se encuentra el texto siguiente:

«Entre 1983 y 1987 los veintitantos asesinatos y secuestros atribuidos al GAL fueron otros tantos monstruosos crímenes. Justificarlos o disculparlos en nombre de la eficacia o de la razón de Estado sería, entonces y ahora, aberrante. La razón de Estado del Estado de derecho es el derecho, o, mejor todavía, los derechos, sobre todo los fundamentales de los ciudadanos»²⁰.

Paso al segundo ejemplo, el de Elías Díaz, autor, entre otros libros, de *Estado de Derecho y sociedad democrática* (1966), una valiente defensa del Estado de Derecho en los tiempos de la Dictadura franquista, uno de los libros de filosofía jurídico-política más importantes escritos en aquella época y una lectura obligada, y realmente debatida, por la generación que llevó a cabo la Transición política española hacia la democracia. En este libro, y en su producción teórica inmediatamente posterior, no hay una distinción entre buena y mala razón de estado. Sí la hay, y por eso me voy a referir a su texto, en las X Conferencias Aranguren, impartidas en 2001 y cuyo contenido está publicado en la revista *Isegoría* bajo el título *Razón de Estado y razones del Estado*. Repárese en que el contexto en el que se ha elaborado este trabajo es bastante similar, y lo tiene como telón de fondo, al que nos hemos encontrado en F. Tomás y Valiente. Entresaco unos textos:

«Estas reflexiones mías pretenderían también contribuir aquí a esa justificada recuperación de la política, pero, dentro de ella y en términos más directos e inmediatos, asimismo a una

²⁰ Francisco TOMÁS Y VALIENTE, *A orillas del Estado*, Taurus, Madrid, 1996, pp. 13 y 57.

recuperación en concreto de la política institucional o, si se prefiere, de las instituciones políticas, es decir, del Estado y del Derecho (...).

Respecto ya del Estado moderno que, como indicábamos, saldría de aquí no han faltado tampoco quienes también prefieren seguir hablando y distinguiendo hasta hoy mismo con muy diferente carácter entre una buena razón de Estado, identificada con las razones del Estado democrático de Derecho y la defensa de los derechos humanos, y una mala razón de Estado, las sinrazones de los Estados dictatoriales y totalitarios, pero asimismo el terrorismo de Estado de regímenes que no son, pero que, practicándolo y/o justificándolo, degradan por ello muy gravemente su inicial cualificación democrática.

De todos modos, lo que me interesa resaltar ahora en estas páginas es que, con esa u otra terminología, esta llamada hoy buena razón de Estado, o sea, la buena razón política y jurídica, en definitiva el Estado de Derecho, donde encuentra sus raíces de más fondo es precisamente en la filosofía de la Ilustración (...).

La razón de ser del Estado de Derecho es la protección y efectiva realización de los derechos fundamentales; pero ésta no se logra, en la medida en que en la historia se ha ido logrando, si no es a través de la participación de todos en la toma de decisiones, es decir -jurídicamente-, a través del imperio de la ley (y de la Constitución) como expresión de la voluntad popular»²¹.

La distinción entre buena y mala razón de Estado también ha sido utilizada actualmente por Rafael del Águila, catedrático de Ciencia Política en la Universidad Autónoma de Madrid y fallecido hace unos años. Aunque señala la existencia de buenas y malas razones de Estado no lo hace en un sentido totalmente coincidente con Elías Díaz y Francisco Tomás y Valiente. Para él no hay una disolución de la buena razón de Estado en el Estado de Derecho, sino una reiteración del papel de la seguridad, como un dato necesario para el funcionamiento del Estado, entendido como el marco que hace posible la vida política correcta, la autonomía y el bien común. Como es obvio, está pensando en el horizonte del Estado de Derecho y de la democracia. Me parece una manera muy adecuada de tratar el tema de la buena razón de Estado, que no es incompatible sino que completa, a la vez que complejiza cuestiones inevitables de la política, las posturas defendidas por F. Tomás y Valiente y Elías Díaz.

Así, en un artículo que lleva por título *La razón de Estado y sus vínculos con la ética política*, señaló:

«Existen, pues, buenas razones de Estado, no sólo malas razones de Estado. Y las hay, precisamente, porque la prioridad de seguridad y autonomía es real y no un nuevo invento que

²¹ Elías DÍAZ, “Razón de Estado y razones del Estado” (X Conferencias Aranguren), en *Isegoría*, núm. 26, Madrid, junio de 2002, pp. 132, 136, 137 y 138.

responde a oscuros intereses. Hay buenas razones de Estado porque no podemos evadir la reflexión y la deliberación sobre lo necesario suponiéndolo inexistente y/o siempre compatible con nuestra autoidentidad. Dicho telegráficamente: no es que el fin justifique los medios, es que ciertos fines pueden justificar ciertos medios bajo ciertas circunstancias para determinadas comunidades deliberantes»²².

Y en su estimulante libro *La senda del mal. Política y razón de Estado* podemos leer:

«Las razones de Estado y las razones de orden político protegen las esferas donde nuestras ideas de justicia pueden florecer. Y, al hacerlo, a veces trasgreden la moral, la ética o la justicia, con el objetivo paradójico de generar el poder político necesario para realizarlas. Quizá a la postre, lo que ocurre es que políticamente hablando no nos une el amor a los principios de justicia o de la moral, o a la homogeneidad nacional o de otro tipo. Acaso lo que nos une sea el espanto ante la inseguridad y también ante la tiranía»²³.

Como se ha podido comprobar anteriormente, la razón de Estado no ha agotado sus posibilidades de actuación política. La mala razón de Estado sigue siendo deudora, en parte, de los planteamientos maquiavélicos y contiene una referencia bastante exacta: la transgresión de principios de ética política y de normas legales para garantizar la conservación y mantenimiento del Estado y la seguridad de los ciudadanos que habitan en él. La buena razón de Estado, en cambio, está constituida por los valores inspiradores y los fines a conseguir por el Estado democrático de Derecho. Y, si utilizamos el término de razón de Estado en el primer sentido, ocurre que el segundo sentido: la buena razón de Estado, equivale, sencillamente, a su negación y desaparición.

Me parece que se pueden hacer dos matizaciones pertinentes y referentes a los textos citados de F. Tomás y Valiente y Elías Díaz, cuyas ideas y planteamientos generales comparto. La primera es si la expresión “buena razón de Estado” es siempre equivalente a “buenas razones del Estado democrático de Derecho”. El motivo que me lleva a poner en duda la total equivalencia entre ambas expresiones es en los casos en que la mala razón de Estado (decisión política inmoral e ilegal, tomada en aras de la conservación del Estado y de la seguridad de los ciudadanos, en situaciones excepcionales demandadas por la necesidad) tiene lugar en el marco general de un básicamente satisfactorio Estado democrático de Derecho.

²² Rafael DEL ÁGUILA, “La razón de Estado y sus vínculos con la ética política”, en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 2, Madrid, 1998, p. 83

²³ Rafael DEL ÁGUILA, *La senda del mal. Política y razón de Estado*, Taurus, Madrid, 2000, p. 11.

Quizá siga teniendo sentido mantener la distinción entre la específica razón de Estado, con todas las cuestiones morales, políticas y jurídicas que aparecen, y las buenas razones a favor del Estado de Derecho.

En segundo lugar: señalar de manera contundente que la razón de ser del Estado de Derecho son los derechos humanos o que la razón de Estado del Estado de Derecho son los derechos humanos, como hacen ambos autores, equivale a pensar que la única función de un Estado democrático de Derecho es el reconocimiento y garantía de los derechos humanos, no teniendo en cuenta suficientemente que el Estado también cumple, y debe cumplir, otras funciones que tienen que ver con su conservación, mantenimiento y estabilidad. Y la seguridad es una condición previa del ejercicio de los derechos y una exigencia inexcusable que afecta a los Estados en su ámbito interno como externo. Reitero aquí lo dicho en las páginas iniciales de este trabajo: el conflicto entre seguridad y derechos es inevitable, pero caben, como soluciones, buenos remedios o malos remedios. Los primeros, los del Estado democrático de Derecho, son los únicos justificados moral y jurídicamente.

Tampoco conviene olvidar (y aquí las llamadas de atención de Rafael del Águila son muy oportunas) que el Estado -al fin y al cabo, como última instancia y como garantía para la realización de sus fines (incluidos los del Estado democrático de Derecho)-, precisa de la fuerza o violencia, de la que tiene el monopolio de su uso legítimo, lo que le permite servirse del Derecho -creación suya- para su regularización (la fuerza legal no es fuerza bruta) y autocontrol. Una de las razones, quizá la básica, de que no debe asombrarnos este recurso, que no reducción, del Estado a fuerza legalizada, se encuentra en un sencillo presupuesto de carácter antropológico que N. Bobbio le recordaba a Maurizio Viroli no hace muchos años:

«Fuerza ésta necesaria porque la mayor parte de los ciudadanos no son virtuosos, sino todo lo contrario. He aquí la razón por la que el Estado necesita de la fuerza: ésta es mi concepción de la política»²⁴.

²⁴ N. BOBBIO y M. VIROLI, *Dialogo en torno a la república*, trad. de Rosa Rius Gatell, Tusquets, Barcelona, 2002, p. 14. Interesante al respecto es la lectura del Prólogo a la edición castellana, donde su autor menciona la crítica que le hizo N. BOBBIO, del libro de Maurizio VIROLI *De la política a la razón de Estado*, trad. de Sandra Chaparro y estud. prelim. de Sandra Chaparro y Rafael del Águila, Akal, Madrid, 2009, pp. 27 y ss.