

## **ESTADO Y RAZÓN DE ESTADO: el ejemplo de los Países Bajos**

*Alberto Tenenti*

En el enfrentamiento entre estos dos referentes (Estado y razón de Estado) que aparece vivo más allá de los debates académicos o de los análisis historiográficos, nos parece que todavía se pueden introducir nuevos puntos de vista o, al menos, observarlo de un modo tal que nos permita renovar el planteamiento. Para no saturar un discurso que querría ser, en la medida de lo posible, ágil y directo, se dará en gran parte por sabido el rico patrimonio de estudios sobre los dos conceptos, ya que éste, por sí solo, bastaría para absorber (incluso para inmovilizar) toda la atención. Intentaremos relacionar, incluso confrontar, estas dos nociones refiriéndolas, aunque sea rápidamente, a situaciones políticas concretas como precisas tomas de posición respecto a aquellas. Si solamente quisiésemos discurrir sobre el Estado moderno, recapitulando sus características más destacadas, y hacer lo propio para la razón de Estado, deberíamos referirnos en gran parte a investigaciones ya realizadas pero que, genéricamente, consideran las respectivas ideas y realidades como disyuntas, no interdependientes u orgánicamente complementarias.

Partiremos de la formulación de la que se valió el Senado veneciano para responder al embajador del rey Fernando de Nápoles en septiembre de 1470. Pragmáticamente el Canciller de la Serenísima la condensó en estos términos: "Todos conocen la gran fuerza y eficacia que tienen las leyes y órdenes de nuestra ciudad, pues todos han experimentado plenamente lo que son nuestro Estado y la forma de nuestro régimen; pues no estamos capacitados, a la manera de los otros

príncipes, para tomar decisiones absolutamente contra lo que establecen nuestras leyes." (1)

No obstante, es notorio que durante ese período, en el plano de la toma de decisiones y de las actuaciones políticas de todo tipo, el régimen de Venecia no obedecía con menor rigor que los otros príncipes contemporáneos a los imperativos del realismo y de la falta de escrúpulos y de lo que se podría llamar razón de Estado. Además, cabe recordar que el soberano partenopeo se encontró poco después con una grave conjura de sus barones, mientras la República del Adriático no corrió peligros análogos durante siglos por los férreos controles a los cuales estaban constante y capilarmente sometidos, además de sus súbditos, sus nobles y sus ciudadanos en nombre de los imperativos de la razón de Estado. En cuanto a las disposiciones, no podían existir dudas. En Nápoles, similarmente a otros Estados monárquicos, las decisiones esenciales dependían (y tendían a depender cada vez más) del príncipe. En Venecia, eran el *dux* y el gobierno los portavoces, tan autorizados como se quiera, de decisiones asamblearias tomadas en amplios, aunque secretos, debates y en cuidadosas votaciones.

De la toma de posición veneciana, como de tantas otras contemporáneas, se desprende que en el siglo XV se habían alcanzado formas de conciencia suficientemente precisas, no sólo de la diferente naturaleza de los varios regímenes, sino también de sus prerrogativas más allá de las competencias de la esfera estatal. No nos parece necesario añadir que la silueta que se estaba definiendo era la del Estado moderno, fuese a través de versiones y fisonomías monárquicas o republicanas. No es superfluo, sin embargo, recordar que estos Estados a partir del siglo XVI se articularon de manera más intensa, diferenciados de los problemas políticos que habían ya surgido o que habían sido claramente especificados, mientras algunos asumieron formas netamente nuevas. Sumariamente debe recordarse que en la baja Edad Media las referencias del vivir político y los contornos mentales del Estado eran todavía Dios, la justicia, el pueblo y el gobierno (generalmente focalizado en el poder del soberano), pero cuando se afirmaba que la ley de Dios era un límite a la autoridad del rey no se pensaba en situaciones concretas. Si se afirmaba que el príncipe *nihil potest nisi quod iure potest*, no se pensaba en hacer de la ley natural un

---

<sup>1</sup>.- *Magnam autem esse vim et efficaciam legum et ordinum civitatis nostre omnes norunt, quia status et modi regiminis nostri experientiam habent: quoniam non possumus more ceterorum principum absolute disponere contra leges nostras*" (Archivio di Stato di Venezia, *Senato Secreta, Deliberazioni*, reg. 24, f. 141 (137), 10 septiembre 1470).

límite a su predominio. Si se sostenía que los súbditos no tenían ninguna obligación de obedecer a una autoridad injusta o usurpada era extraño que ese tipo de disidencia asumiese otras proporciones que las de un conflicto entre la jerarquía eclesiástica y la jurisdicción civil. La legitimidad de la revuelta contra un tirano se reducía a una perspectiva teórica; nunca había existido un pueblo, en el que se suponía precisamente esta facultad en caso de abuso por parte de un soberano, que restringiera o aboliera del todo el poder de éste. De modo que si razón de Estado significa conjunto de reglas más o menos férreas a que atenerse en la conducta política fundamental, en la Edad Media éstas existían, pero más como instancia de sabor ético que como norma de efectiva conducta de gobierno.

En la fase que convencionalmente llamamos medieval muchas fueron las tomas de posición de la doctrina política que se pueden considerar como premodernas. Podríamos citar aquella de Santo Tomás de Aquino según la cual el rey es entronizado por el pueblo y éste se somete a él sólo de una manera determinada. ¿Cómo no pensar en la *plenitudo potestatis* del emperador, de la cual Ockham escribía que estaba limitada por la condición de no infringir la ley de Dios y la de la naturaleza? El pensador inglés había afirmado además que aquel supremo monarca no tenía más poder que el que tenía el pueblo que se lo había transferido. De hecho, el acto de sumisión de los súbditos se interpretaba en gran parte como una total remisión de sus propias prerrogativas. Si no faltaron las revueltas y las insubordinaciones señoriales, éstas ocurrieron en un contexto mayoritariamente feudal y, por tanto, relativamente preestatal en sentido moderno. Los derechos eran casi exclusivamente privilegios objetivos más que reivindicaciones conscientes y aún menos de naturaleza universal.

La toma de conciencia de una realidad estatal y de su lógica superior y autónoma maduró de manera lenta antes del 1500, con la parcial excepción de algunas zonas de la península italiana. Ni siquiera con el que fue prácticamente su inventor y artífice, Maquiavelo, se explicitó la noción de razón de Estado, que, por otro lado, estaba ya implícita anteriormente y que luego, en las décadas posteriores, floreció de manera bastante rápida, afirmándose de una manera irresistible. Verosímelmente fue la plurisecular unión entre fidelidad religiosa y fidelidad política lo que no sólo distinguió al período medieval, sino que le imprimió la mayor parte de sus características. Las obras de Maquiavelo, las réplicas luteranas y sobre todo calvinistas, iban a constituir los factores principales (con su proceso paralelo de interiorización ética) de aquel cortocircuito que logró cambiar profundamente el contexto en que vinieron a situarse no sólo el Estado, sino también sus renovados interlocutores. No hay que minusvalorar las

estructuras monárquicas burocráticas y los aparatos estatales progresivamente crecientes. Sin embargo no fue su desarrollo lo que cambió la corriente de la vida política de manera que su curso pudiese ser definido como moderno, sino que este cambio se debió al impulso cultural acaecido en el curso del siglo XVI. A pesar de todo, su ritmo no decreció, culminando en los logros de los siglos XVII y XVIII.

Aunque los avatares de los siglos XVII y XVIII resulten muy interesantes, no parecerá arbitrario centrarnos en los cambios del XVI, en los lineamientos que entonces se marcaron y en las subversiones y cambios de sentido de los valores ético-políticos que se verificaron. Tanto más que en ciertos aspectos, en algunas zonas, más que producirse claramente la transición del contexto medieval al moderno, se prefiguraron situaciones que se habrían de renovar y reproducir después a otra escala y en la cumbre de la madurez estatal europea.

Razón de Estado indica habitualmente, diríamos en la vulgata, la conciencia contemporánea de exigencias o reglas imprescindibles de gobierno y la necesidad de atenerse a ellas, sometiéndose incluso en caso de que las mismas estuviesen en desacuerdo o lesionasen la moral corriente. Sin infravalorar esta especie de vertiente ética del concepto ni la instancia a que alude, nos parece indudable que la razón de Estado representa además (si no en primer lugar) no un conjunto de ideales, sino un núcleo de imperativos, entre los que destaca el primado para el ejercicio del gobierno, desarrollados o proclamados como el fundamento y la condición de una vida estatal o comunitaria, dejando aparte cualquier implicación moral. Esta acepción no excluye a la primera, y de hecho ambas son complementarias, pero libera en lo posible a la noción de razón de Estado de sus valores moralistas, concebidos a posteriori y, por tanto, antihistóricos. La razón de Estado no puede dejar de formar parte del grado y del tipo de conciencia que se tiene del mismo Estado en cuanto orden y forma del vivir político-civil, de su ser como de sus principios causales, de sus instancias y de sus condicionamientos. En otros términos, partimos del supuesto que no puede subsistir sólo la fisonomía más o menos remota y odiosa del concepto y de sus aplicaciones, sino (si tiene sentido atribuir a la dimensión política una autonomía propia, y, por tanto, una lógica) también un contenido radicado en la realidad histórica, de nociones-base sobre las que trata de apoyarse y gracias a las cuales se puede regular el Estado.

No queremos derivar en lo paradójico, pero, a nuestro entender, incluso Dios puede ser asumido como uno de los principios efectivos, como una de las motivaciones ideológicas y uno de los imperativos directos de la razón de Estado eventualmente capaces de ofender la sensibilidad moral de ciertos contemporáneos o posteriores. Más

concretamente, la razón de Estado no puede dejar de ser interna a la visión del Estado y no tener sus raíces en la manera de concebirlo, de vivirlo y de realizarlo. No es que queramos hacer fagocitar el segundo por la primera. Sin duda alguna, el Estado no termina en la razón de Estado. Pero esta última se ha convertido en una parte aún más interiorizada a partir del momento en que se ha llegado a ser explícitamente consciente de ella, o sea desde las primeras décadas del siglo XVI. Se nos permitirá, por tanto, revisar uno de los recorridos de la modernidad en este contacto estrecho, que se ha convertido también en tensión, entre Estado y razón de Estado. Esta perspectiva nos puede permitir leer el desarrollo de la vida política a partir del siglo XVI de un modo menos disperso o especializado, quizás más concreto, en tanto más sintético y globalizante, al menos en la esfera mental.

\* \* \*

Nuestro análisis se centrará en este problema bifronte, en particular en el contexto de la ebullición que la madurez colectiva por un lado y las alteraciones religiosas por el otro provocaron en el curso del siglo XVI. Tras un período de incubación de algunas décadas, las posiciones se definieron, sobre todo después de hacia 1560, a escala casi europea, siendo el epicentro de las mismas el área que incluía a Francia y a los Países Bajos, seguida de Inglaterra y, en parte, Alemania. Por un conjunto de motivos nos referiremos más a menudo al proceso de formación del nuevo Estado de las Provincias Unidas. En primer lugar, constituyeron la primera emergencia estatal moderna verdadera y mantuvieron esta función excepcional y precursora hasta finales del siglo XVII. En segundo lugar, las Provincias Unidas se erigieron en una forma republicana de nuevo cuño, que debe considerarse como una auténtica y suficientemente victoriosa alternativa a los regímenes monárquicos del continente. Finalmente, de manera más nítida y ejemplar que en Francia e Inglaterra, en las Provincias Unidas se realizó el proceso de salida de un contexto aún más o menos bajomedieval y, a través de traumas y desarrollos que fueron también comunes a los susodichos Estados, de logro de posiciones definibles como modernas sin más.

Asimismo debemos recordar algunas situaciones que se habían ido creando a lo largo del tiempo o que habían sobrevenido muy recientemente imprimiendo caracteres propios a la coyuntura europea. Varias monarquías renacentistas de Occidente se habían inspirado en el criterio, no escrito pero firmemente seguido como un principio de razón de Estado, de asegurar el mantenimiento y la protección de privilegios provinciales y municipales a cambio de una cierta sumisión

o aceptación de las directrices soberanas. Este proceso, que casi no se verificaba en la Europa Oriental, hubiese podido dar lugar a un cambio progresivo y relativamente pacífico de las relaciones de fuerza internas a pesar de la sucesión de los conflictos internacionales. Tal evolución se realizó sin grandes obstáculos sobre todo en España y en las regiones italianas dominadas por esta potencia. Sin embargo, en una área mayor esta evolución padeció crisis, sobresaltos y desviaciones de gran envergadura a causa de las incidencias y repercusiones provocadas por las varias corrientes de la reforma protestante.

Sobre todo al principio estas últimas representaban minorías, que sin embargo rechazaron más o menos resueltamente aceptar el conformismo religioso exigido por los gobiernos. Las distintas corrientes de la reforma protestante inicialmente sostenían que la práctica de una determinada creencia constituía un derecho superior a aquel de cualquier gobernante meramente terrenal. Así, la convicción de poseer la verdad religiosa hacía inaceptable, como ya se ha dicho, el hecho de ver reprimido el ejercicio del culto correspondiente. No se trataba ya del viejo concepto de tiranía, sino del de intolerancia, a este respecto nuevo, en el que se inspiraban tanto los poderes constituídos como sus súbditos, ahora por el camino de la insubordinación. Este caso clásico presentó variantes de un país al otro, básicamente porque ciertos soberanos o príncipes territoriales abrazaron la causa de la Reforma arrastrando con ellos a sus propios súbditos. Según los países, las minorías fueron, pues, ya protestantes, como en Francia o en Polonia, ya católicas, como en Inglaterra o en los Estados escandinavos.

Fuese por una parte o por la otra, se sostuvo que la resistencia contra el monarca era legítima y que cada uno podía luchar por el triunfo de su propia fe. En el momento en que, por ejemplo, las Provincias Unidas declararon desposeído a Felipe II, a quien hasta entonces habían reconocido como soberano legal en cuanto sucesor de Carlos V, los calvinistas dominantes reclamaron que sólo sus correligionarios accediesen a las funciones públicas. Más que de fanatismo, se trataba de la trasposición a un plano nuevo y político de una vieja práctica. En la Edad Media se había considerado siempre justificado no sólo el excluir a los herejes de la comunidad de los fieles, sino también el privarles de sus prerrogativas civiles y el infligirles duros castigos. Ahora, el comportamiento no se inspiraba tanto en un criterio teológicoeclesiástico cuanto, al menos donde ello era posible, en un principio jurídicopolítico. La defensa de la verdad pasaba de un plano prevalentemente religioso a uno más laico, cuestionando la autoridad pública cuando no minaba directamente su equilibrio (a menos que el príncipe no se hubiese "convertido" o no

lograse mantener firmemente la precedente compatibilidad confesional). Se trataba de un principio del que se ha puesto casi únicamente de relieve, según los casos, el aspecto liberal o el autoritario y, por tanto, la reivindicación de un derecho individual o su conculcación. De hecho, era una nueva regla de Estado y de gobierno derivada de premisas tradicionales pero con aplicaciones diversas en un contexto casi radicalmente transformado. Antes aún de tenerlos de naturaleza subjetiva, las conciencias reivindicaban derechos de naturaleza bien objetiva y efectiva: el predominio político debía acompañar al que se reivindicaba para el propio credo religioso.

Venía a complicarse con esto la que posteriormente ha sido considerada como trayectoria del desarrollo del Estado moderno. Durante los siglos XVI y XVII, desde la Península Ibérica hasta Polonia y desde Escocia hasta Transilvania, la hipotética ideología sobre el poder civil constituyó un fenómeno de ningún modo secundario: más bien fue una gravosa realidad. La razón de Estado no sólo la tuvo en cuenta, sino que fue amplia y profundamente caracterizada en continuidad y a escala continental por dicha realidad. Esto no afectó exclusivamente a las potencias protestantes sino a todas las europeas, a excepción de los imperios otomano y moscovita. Incluso el compromiso asumido ahora por los Estados católicos no tenía una naturaleza diversa ni se diferenciaba del que los había podido caracterizar en el plano confesional durante la Edad Media. En otros términos, el principio de la correspondencia e interdependencia entre derechos religiosos y prerrogativas políticas fue contemplado como imperativo y preludia lo que en el siglo XX ha sido el criterio o la norma del predominio gubernativo de los partidos. Como los representantes de estos últimos en la Europa contemporánea, los pastores calvinistas y los jesuitas llamaban a ejercitar un control sobre la conducta de los responsables, incluso de los más altos, de la esfera estatal. Si, bajo esta óptica, las Provincias Unidas son acreedoras a una mención especial es debido al hecho de que en su seno este principio de la nueva razón de Estado fue puesto en discusión y dio lugar a conflictos vivaces, en el campo sociocultural no menos que en el politicomilitar.

Ya antes de mediado el siglo XVI se había establecido netamente que el deber del pueblo y de los ciudadanos (más incluso que en su calidad de fieles) hacia Dios superaba el deber hacia el soberano. Dios se convertía así en una referencia política primaria, menos espiritual de lo que pudiese parecer a primera vista, pues fue utilizado sobre todo con fines temporales y de poder. Se añadía rápidamente que el príncipe tenía la obligación de servir a Dios, exponiéndose a la desobediencia e incluso a la deposición en cuanto rechazase cumplir ese

servicio. En las *Vindiciae contra tyrannos*, de 1579, se hablaba explícitamente de un pacto existente entre Dios por un lado, y el rey y el pueblo conjuntamente por el otro. Una década después el católico Jean Boucher, en *De justa Henrici III abdicatione*, se refería igualmente a este pacto del pueblo con Dios, subrayando la obligación de los súbditos de forzar al rey a observarlo. Análogamente, las *Vindiciae* habían precisado que el pueblo debía cumplir su parte del pacto incluso cuando el soberano hubiese descuidado o violado la suya. Ciertamente, según las *Vindiciae* la resistencia o las demás iniciativas contra la autoridad podían ser tomadas sólo por los magistrados o por una asamblea de los "Estados" debidamente constituida. Pero aunque fueron muy pocos los monarcas que vieron mermado su poder, aquellas eran las tesis que daban el tono a la nueva atmósfera y esos los principios que dictaban las revueltas o ponían a los Estados en guerra entre sí.

No nos parece que haya duda, por otro lado, en que la vía hacia el Estado moderno no era únicamente la que condujo al absolutismo de algunos príncipes sino la que llevó a su contestación por parte de los pueblos. En un cierto sentido, el recorrido de estos últimos está lleno de referencias bíblico-teológicas, sobre todo en un primer momento. Pero pronto una reflexión de carácter cada vez más laico se afirmó y los valores acabaron transformándose. Mucho podría decirse del término mismo de contrato, que asumía sentidos cada vez menos medievales y menos trascendentes. Ciertamente, la idea de una división de la soberanía entre asambleas representativas y monarca era vista por Theodore de Bèze en su escrito *Du droit des magistrats* como la consecuencia del contrato estipulado entre rey y pueblo. Otro calvinista, François Hotman en la *Franco-Gallia* (Ginebra, 1573), evocaba casi contemporáneamente la idea de la justa subordinación de los intereses del príncipe a los de los ciudadanos. En cuanto a Jean Boucher, que por pueblo comprendía solamente a nobles y notables, sostenía que la *potestas* y la *maiestas* recaían en el pueblo. A este respecto, otros, como Daneau, reconocían, siempre antes del fin del siglo XVI, el derecho de elegir a los gobernantes y de cambiar la constitución.

Aparecía así una referencia cada vez más profunda y de caracteres menos eclesiásticos al fundamento popular del poder, acompañada de la negación de una naturaleza diferente de la suprema autoridad del monarca respecto a la de los magistrados inferiores. Así, había añadido Bèze, el gobierno había sido simplemente dividido, aun cuando lo fuera simplemente de manera jerárquica, entre estas varias funciones. El teórico calvinista había ido más allá, exponiendo, aunque inconscientemente sobre el nivel ideal en que se situaba la razón de

Estado, que la soberanía era algo distinto y superior a la persona del soberano porque este último, como los otros magistrados, debía prestarle juramento. Las tradicionales reglas de gobierno y las normas que presidían los mecanismos esenciales de su funcionamiento fueron casi subvertidas o al menos entremezcladas más que puestas en discusión. Junto al concepto más o menos maquiavélico de la razón de Estado se estaban diseñando y descubriendo otros, que, tras haberla prácticamente investido con principios ideológico-religiosos, la atrajeron al plano aún más moderno de las sugerencias político-constitucionales, bajo la égida de valores ético-culturales puramente humanos.

\* \* \*

Estos avances se pueden observar *in vitro* a través de la experiencia de los Países Bajos tras el inicio de su oposición abierta al poder español. Tenemos el caso, insólito a la vez que clásico, de una región que descubrió su identidad nacional constituyéndose en un nuevo Estado y de una comunidad profundamente adherida a la reforma calvinista. En otros términos, las que se estaban convirtiendo en Provincias Unidas presentan los caracteres de un país en lucha contra el propio soberano por motivos religiosos, pero también animados (probablemente sobre todo) por motivaciones jurídico-políticas y por potentes intereses económicos. Tras haber visto que en el curso del siglo XVI tanto los protestantes como los católicos, y en primer lugar los calvinistas, habían reelaborado un núcleo de imperativos para una diversa conducta de gobierno en una coyuntura nueva, se podrá analizar la contemporánea emergencia de instancias de poder en un contexto casi de laboratorio. Los hugonotes franceses habían precedido a sus correligionarios de los Países Bajos pero, aparte de algunas zonas, no habían sabido o podido situarse fuera del tradicional ámbito monárquico. Aún en sus diferentes desarrollos y consecuencias, la experiencia inglesa resultó bastante parecida pero de signo invertido. Sin embargo, la afirmación de las Provincias Unidas representó la emergencia casi en estado puro de una comunidad políticamente estructurada sobre instancias hasta el momento prácticamente inoperantes en el terreno concreto.

El desarrollo de los hechos a que nos referimos se movió entorno a un principio, el de soberanía, que estaba en el proscenio y que era considerado central tanto por quien lo sostenía monárquicamente como por quien lo ponía en cuestión en tal plano. La extensión y los atributos de la soberanía emergieron como uno de los

problemas primarios de la razón de Estado, desde los calvinistas hasta Jean Bodin y desde Molina hasta Suárez. Mientras este último hablará de la comunidad como cuerpo místico en tanto *corpus politicum*, Molina no dudará en afirmar que el poder del Estado es divino. Según Molina, como se ha señalado, aunque contenga elementos de consenso por parte de los ciudadanos que lo equiparen al contrato, el Estado constituye algo más que un simple producto de acuerdos contractuales. Aunque su unión voluntaria hubiese sido la condición necesaria, no hubiesen sido los hombres los creadores del poder estatal. Por la tesis contrapuesta, que se desarrollaba en un plano diferente, la soberanía de un monarca no constituía nunca una potencia infinita y sin límites. Menos teóricamente, estos últimos se concretaban sobre todo en los "privilegios" que definían y garantizaban la aplicación del poder supremo.

Hemos visto que en la nueva coyuntura europea del siglo XVI las prerrogativas del monarca (excepto en Polonia) fueron ideológicamente contestadas o reafirmadas en el plano efectivo a partir de motivaciones de naturaleza, si no de sustancia, político-religiosa. Queda por ver ahora cómo en las Provincias Unidas se apeló a los derechos históricamente adquiridos hacia la mitad del siglo XIV, fundados sobre un privilegio concedido al Brabante en 1356. Tomada al pie de la letra, aquella prerrogativa legal no autorizaba a tomar las armas contra el propio soberano, en aquellos momentos el rey de España Felipe II, pero no sólo la situación política había cambiado profundamente por la pretensiones neoabsolutistas de aquel rey, sino que sobre todo había cambiado la madurez ética y civil colectiva, en parte debido al conflicto confesional que oponía al rey y a muchos de sus súbditos de aquella región.

La reivindicación de derechos derivados de la verdad religiosa y ligados a ella había conducido a apelar a veces al principio de ciertos derechos naturales. En las Provincias Unidas este argumento fue menos usado en el plano filosófico o teológico que en el pragmático e ideológico-laico. Cuando en 1581 se consiguió proclamar la destitución de Felipe II se apeló conjuntamente a las leyes divina y natural, pero sobre todo a la legalidad de las propias prerrogativas y de los propios privilegios. La defensa de estos últimos apareció legítima por su evidencia patente, "impresa (como se dijo) en el corazón de cada uno". Ya en 1579 uno de los participantes en la resistencia armada contra el rey de España, Jacques de Wesembeke, había reivindicado la libertad de conciencia como un derecho de naturaleza, denegando a quien fuera la facultad de privar de ella a los ciudadanos. De hecho, aunque originalmente la noción de "privilegio" histórico tenía un sentido más bien conservador, en las Provincias Unidas jugó un rol estratégico.

Ofreció el derecho de impugnar el sagrado vínculo que unía desde siempre a los súbditos con su príncipe "natural," al cual hasta entonces se consideraba inderogable prestar obediencia en cuanto tal (excepción hecha de la hipótesis de la tiranía). El "privilegio" se convirtió en el instrumento considerado legítimo para un control de la soberanía real; se transmutó en un solemne reclamo a los límites de las atribuciones del monarca, como si el tal "privilegio" tuviese un valor contractual que autorizase la resistencia en caso de legítima defensa. Se pueden comprender plenamente, en este contexto, las palabras de Guillermo de Orange: "Cada uno está obligado frente a Dios a procurar su gloria y a mantener su propia libertad y los propios privilegios."

Sin duda, la mentalidad feudal y las relaciones sociales conectadas a ella contribuyeron, al menos en parte, a difundir la idea de un contrato entre el rey y sus súbditos. El contexto feudal tradicional, en otros términos, ayudó a los calvinistas a asimilar las relaciones entre Dios y pueblo y aquellas entre el soberano y sus propios súbditos a la situación jurídica establecida en el pasado entre el vasallo y su señor. Un camino parecido se recorrió al pasar de la noción de *mutua obligatio* a la de contrato, igual que (y más aún) fue preciso mucho tiempo para que el concepto de pueblo asumiese una fisonomía moderna. En comparación con las ideas de soberanía y de derecho de naturaleza, las de pueblo y contrato afectaban a los fundamentos del Estado, ya que respecto a ellas se venían delineando los contenidos de la razón de Estado. Más que en otro lugar, en las Provincias Unidas y en la coyuntura de finales del siglo XVI tuvo sin embargo prominente relieve otro concepto, que reflejaba la realidad de una institución muy concreta: los Estados Generales. Fue en torno a ellos que se realizó la transición política de la Edad Media tardía a la modernidad.

Se trataba de saber cuáles eran el peso y el significado político de los Estados Generales, además de su consistencia efectiva y su función. No sólo porque, por un lado, no se podía tener todavía en el siglo XVI una concepción verdaderamente moderna (y, por tanto, con una base amplia, tendencialmente universal) de la representatividad; sino también porque, por el otro, en las Provincias Unidas, sobreponiéndose a las instancias institucionales más ligadas al príncipe, emergieron como auténticos interlocutores los Estados Generales. Así, tras la deposición de Felipe II, fueron ellos los que en poco tiempo recogieron la suprema prerrogativa de la soberanía. Pero, ¿era esto legítimo? ¿No eran más bien los "Estados" sobre todo (quizá exclusivamente) los intermediarios entre el pueblo y el príncipe? ¿No era, pues, soberana en primer lugar la comunidad y luego su supremo mandatario? En tal contexto, la razón de Estado desempeñó el papel

determinante. Para fundar el nuevo Estado era preciso determinar, con la fuerza y la capacidad política, su naturaleza monárquica o republicana para que se impusiese su auténtico detentor. Esto era tanto más necesario cuanto que entre el antiguo soberano y las Provincias Unidas se encruelcía la guerra, que a las políticas añadía sus perentorias exigencias militares. Se trataba al mismo tiempo de reunir las fuerzas adecuadas y de identificar los criterios ideológicos adecuados para la supervivencia y afirmación del nuevo Estado emergente.

Como ya se ha notado, frente al monarca los Estados Generales no representaban a los Países Bajos en el verdadero sentido. Sus asambleas constituían en cierto modo el pueblo y en un cierto sentido lo materializaban encarnándolo. Sin embargo, para los mismos calvinistas de las Provincias Unidas no estuvo claro de inmediato (en cuanto era sujeto de discusión) si los "Estados" no eran más que intermediarios o una abreviatura válida de la comunidad o incluso la quintaesencia del pueblo y del Estado (estamos tentados de decir su "razón"). Es cierto que frente al gobierno español fueron ellos quienes constituyeron la oposición, la bandera de la resistencia, en el sentido de que eran ellos los detentadores de los privilegios a que se apelaba como prerrogativa legítima de autonomía y de existencia política. Los "Estados," pues, como garantes del mantenimiento de los "privilegios" eran los detentadores de una parte considerada inalienable de soberanía. Pero si esto aparecía fundado, una vez depuesto el monarca, la soberanía antes sólo parcial de los "Estados" era la única que subsistía, transformándose en total.

En las Provincias Unidas las asambleas de los "Estados" asumieron así la función de realizar concretamente en el plano político la voluntad general. Se estaba, naturalmente, lejos de las posiciones rousseaunianas, ya que, ante todo, existía el principio de que el veto de un solo miembro provincial bastaba para invalidar una propuesta de los Estados Generales. Estos últimos, a pesar de todo, pudieron constituir la nueva fuente de una soberanía liberada del poder religioso, pues se consiguió concebir el "contrato" como algo interno al cuerpo político, sin referencias a la divinidad. Por otro lado, el itinerario que partía de la salvaguarda del privilegio conducía no sólo a la inalienabilidad del derecho de resistencia, sino también a la teoría de un derecho natural laico. Una vez introducidos en el mismo plano de los derechos divinos y naturales, los "privilegios" acabaron por introducir la idea de una libertad fundada sobre el derecho natural, en cuanto se presentaban como la misma expresión de tal libertad. Se escribió entonces que los Países Bajos no se habían rebelado sino para "mantener la libertad que les pertenecía de acuerdo con las leyes de la naturaleza," como

análogamente se sostuvo al argumentar la deposición de Felipe II en 1581.

El hecho es que, en un cierto sentido, la existencia, y, sobre todo, el funcionamiento de los "Estados" se justificaban por la defensa que hacían de sus privilegios. Estos últimos vinieron a implicar para los "Estados" la facultad de convocarse libremente y no sólo a instancias del soberano. Pero a esto se añadió el principio de que la legitimación del poder del príncipe pasaba a través de la fuerza que los representantes de los tres órdenes le aseguraban. A finales de 1574 Johannes Junius de Jonghe, noble de Brabante partidario de Guillermo de Orange, había escrito: "el rey bien sabe que ellos constituyen el fundamento y el soporte de su autoridad y de todo su poder." Que el consenso de los "Estados" apareciese como determinante derivaba del hecho de que aseguraban el ejercicio de las atribuciones esenciales de la soberanía: guerra y paz, finanzas, justicia. De Jonghe aseguraba también que correspondía a los Estados Generales mantener unidas las varias provincias en un cuerpo indisoluble. Aunque esto no lo hicieron hasta algunos años después de la deposición de Felipe II, los "Estados" se afirmaron de hecho y en el plano de derecho como los detentadores reales de la soberanía de las Provincias Unidas a partir del 1588, presentándose como los herederos legítimos de la precedente autoridad imperial.

Detrás de esta realidad política prosiguieron los debates para establecer si soberano lo era realmente todo el pueblo o bien sus representantes en los Consejos ciudadanos o la asamblea de los Estados Generales. Es obvio que, más allá de intereses concretos, se entrelazaban varias exigencias: desde la de oponerse eficazmente al ex-monarca convertido en enemigo hasta la de salvaguardar la totalidad de los derechos de cada provincia. Sin embargo, el problema ulterior era el del Estado. No es asombroso que durante largos y decisivos años prevaleciese la personalidad de Johan van Oldenbarnevelt, quien reconocía a los miembros de los Estados provinciales una cierta independencia política, pero que consideraba como verdaderamente soberano al cuerpo político formado por sus representantes reunidos. Era una tesis contraria a la lanzada casi contemporáneamente por Althusio, según la cual la configuración estatal creada por la unión de provincias y comunidades locales constituía una organización más federal que unitaria. Oldenbarnevelt, con Grocio, era ya consciente del nexo que se podía, y en la práctica se debía, establecer entre la ley válida para todos y la mayoría de los votos. Grocio lanzó una formulación más perentoria sosteniendo que la parte mayor debía tener el poder del todo en virtud de un derecho natural. No es extraño que

fuese este pensador holandés quien afirmase que ni siquiera la voluntad de Dios podía abrogar aquellos derechos fundamentales que están garantizados por las leyes naturales.

Lo que resulta de los avatares político-culturales que condujeron en pocas décadas a la constitución del nuevo Estado de las Provincias Unidas es el paso relativamente rápido de posiciones mentales de la tradición tardomedieval a hechos declaradamente modernos. La prolongada revuelta antiespañola sirvió de crisol y filtro vital para hacer resaltar un conjunto de referencias propulsivas para la realidad estatal y para la razón de Estado que estaba inevitablemente conectada con ella. La noción de privilegio había seguido una trayectoria compuesta, al término de la cual se había transformado en reivindicación de soberanía. Frente a las siempre más limitadas apelaciones a Dios, los Estados Generales, iniciales detentadores de los privilegios, se presentaron cada vez más como los actores y artífices de un nuevo Estado sobre nociones modernas, como la de ley de naturaleza, además de las de *corpus politicum* y de organismo sostenido conjuntamente por ordenamientos y leyes.

\* \* \*

No sorprenderá, pues, que, habiéndonos propuesto el tema de los nexos esenciales entre estado y razón de estado, nos hayamos detenido en este *unicum* ofrecido por la historia moderna europea, como es la afirmación de las Provincias Unidas como entidad política original, rica y orgánicamente articulada en el plano mental e ideológico. Como ya hemos recordado, su surgimiento y afirmación constituyó el caso más nítido de un vasto e intrincado proceso en el curso del cual numerosos estados sufrieron experiencias formalmente bastante análogas y algunos (Inglaterra y Francia en particular) muy similares por uno u otro aspecto. Sin duda, una visión de conjunto, o al menos más panorámica, sobre esta falsilla de los nexos entre Estado y razón de Estado comportaría análisis por un lado más capilares y por otro más complejos. Si éstos quedan en buena parte pendientes no por ello se debe inferir que no puedan resultar fructíferos e iluminadores, al menos para establecer la confluencia entre los aportes de la historia de las doctrinas políticas y las posiciones teológicas con el examen detallado de la competencia concreta de las varias fuerzas politicosociales y económicas en el ámbito, en primer lugar, de los distintos países, y luego en el más vasto contexto europeo.

Este texto es más una sugerencia y una propuesta de investigación que una efectiva y puntual reconstrucción de los nexos entre la concepción del Estado y la formación de la razón de Estado.

De todas maneras, podemos subrayar algunos puntos y evidenciar algunas posiciones, comenzando por aquellas expresadas en 1579 en un anónimo *Brief discours sur la négociation de la paix* (entre las Provincias Unidas y el soberano). De hecho, su autor, dirigiéndose a la entera opinión de su país, se instalaba en un auténtico análisis de cuño paramaquiaveliano, empezando con la revelación de los designios de los españoles. La contemporánea y anónima *Advertencia a los burgueses y más particularmente a los de Amberes*, escrito en flamenco, desarrollaba todo un conjunto de argumentos de política efectiva y de criterios de razón de Estado. Destacaba literalmente que "si el país, es decir, los 'Estados' y el pueblo, llegan a conseguir la supremacía militar, podrán mantener sus privilegios tanto si el príncipe lo quiere como si no. Y por eso podrán acordar nuevas prerrogativas si así lo desean." Como para confirmar el concepto, poco después se subrayaba que "la única manera de vigilar a los malos príncipes y a su estatúder es que el país detente la fuerza de las armas." Imitando a Maquiavelo, ¿Jean Bodin no había afirmado en su *République* (aparecida tres años antes) que "en materia de Estado se puede tener como incontestable la máxima de que domina el Estado quien dispone de sus fuerzas militares"?

No parece haber dudas de que en las Provincias Unidas se había conseguido la conciencia de la existencia y de la inmanencia activa de una lógica propia de la esfera política. Otro ejemplo más concreto lo constituirían los motivos del comportamiento de los Estados Generales de los Países Bajos desde 1566, es decir desde el inicio del conflicto directo con el soberano. Mientras Felipe II había evitado hasta 1559 convocar su asamblea, un notable como Nicolas de Hames sostenía textualmente que "los Estados Generales, en cuanto detentadores del pleno poder, constituían el único remedio a los males de la comunidad." Pero, ¿emprender una acción de tal género no significaba para los Estados Generales desplegar iniciativas que iban más allá del cuadro de las atribuciones que hasta el momento les habían sido reconocidas como propias? Era el motor de la razón de Estado el que actuaba en el caso específico y el que constreñía a Nicolás de Hames a tomar esas posiciones previsoras. La lógica de los acontecimientos hubiese conducido a los Estados Generales de las Provincias Unidas, reunidos sin interrupción de 1576 a 1579, a afrontar tareas para las cuales no parecían preparados y a convertirse por la fuerza de los hechos en un verdadero órgano de gobierno, desde el campo diplomático al militar y financiero.

Se podría continuar fácil y provechosamente con esta enumeración de nexos vitales, concretos y dinámicos, entre Estado y razón de Estado, intentando poner en evidencia la lógica interna que amalgamó a estos dos polos desde el inicio de la Edad moderna, aunque fuera de manera unas veces consciente y otras sobre todo implícita. Sería sugerente, por ejemplo, seguir el curso de la oposición que se desarrolló durante una quincena de años entre los poderes de los Estados Generales de los Países Bajos y la autoridad del soberano, tanto más cuanto que la exaltación de los primeros no pareció durante un cierto tiempo contradecir una visión monárquica del Estado. No es menos instructivo remitirse a la conducta de Guillermo de Orange, el estatúder, que no estaba ciertamente privado de ambiciones, pero que tampoco carecía de un agudo sentido del Estado, consciente como fue de la antinomia que mediaba entre las reivindicaciones particularistas de las provincias y los imperativos de un ejecutivo central eficiente.

En el *Brief discours sur la négociation de la paix* recientemente mencionado, consciente de que todos ponían su confianza en el Taciturno, el autor afirmaba que, después de Dios, él representaba la esperanza de supervivencia que tenía el país además del vínculo que mantenía unidas a las diversas provincias. Era una manera lo suficientemente directa de afirmar que la conservación de la nueva entidad estatal exigía que la autoridad suprema se hallase encarnada en alguien libre de cualquier cuestionamiento. Este resultó uno de los *leit-motiv* de la vida política de las Provincias Unidas, si no su imperativo dominante, como resulta de lo que Oldenbarnevelt afirmaba en 1607: "Ningún Estado puede subsistir sin una organización eficaz del gobierno central." En 1618, en la vigilia de su propia decapitación (en un momento particularmente grave por las tensiones que agitaron al país), el mismo Oldenbarnevelt no pudo por menos que recurrir a las *maximen in de Staet*, las reglas o normas de Estado de Maquiavelo o de Bodin de las que hemos partido. Frente a las insidias, no sólo presentes, sino muy activas, de la ideología religiosa a que nos hemos referido, Oldenbarnevelt recurría a la razón de Estado, no como maléfica inspiración de medidas dudosas sino como dominio superior y bien entendido del interés público, provisto de una lógica propia y de unos insustituibles cánones autónomos y laicos. Este sería el fundamental criterio que inspiró también los pensamientos de un Locke y de un Jean-Jacques Rousseau.

**Resumen:** *Se plantea el origen de la concepción moderna del Estado y de la razón de Estado en el contexto de las luchas confesionales del siglo XVI, a partir de la nueva exigencia de libertad religiosa, y se elabora este argumento sobre el ejemplo de las Provincias Unidas.*

**Summary:** *Taking as a main reference the example of the Low Countries and starting from the new requirements of religious freedom, this script proposes the origin of the modern conception of state and reasons of state in the context of confessional struggles that took place in the Sixteenth century.*

(Traducció de Javier Antón Pelayo i Montse Jiménez Sureda.)