

¿TIENEN FUTURO LOS ESTADOS?

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Benigno Pendás García*

Esta ponencia adopta la forma de un ensayo breve, evitando referencias bibliográficas y notas a pie de página. El lector sabrá identificar fácilmente de dónde proceden las citas de los clásicos. El título está relacionado con mi aportación al libro-homenaje ofrecido a Santiago Muñoz Machado, que publicó el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales hace un par de años: ¿Tienen futuro las Constituciones?, me preguntaba entonces. La respuesta era afirmativa. Lo mismo ocurre —anticipo— con el interrogante sobre el porvenir de los Estados que aquí se plantea.

I. APOLOGÍA DEL ESTADO

Convocamos primero a G. W. F. Hegel, siempre imponente: el Estado es la culminación del Espíritu Objetivo, la realización de la Idea Ética, el reflejo de los pasos de Dios sobre la Tierra... La formidable síntesis que ofrece el filósofo de Stuttgart en *La fenomenología del Espíritu* lleva a su máxima expresión la apología del Estado como forma política. Recuerda Antonio Truyol y Serra en el pórtico de una (excelente, como suya) exposición de la filosofía política hegeliana una sagaz observación de Xavier Zubiri, en *Naturaleza, Historia, Dios*: “La madurez intelectual de Europa es Hegel”, y ello porque, “en cierto sentido, Europa es el Estado y tal vez solo en Hegel se ha producido una ontología del Estado”. El desarrollo del argumento es impecable como expresión suprema del racionalismo. Frente a la *bürgerliche Gesellschaft*, el Estado supera o integra las contradicciones de esa sociedad civil, reino del egoísmo subjetivo que conduce

* Sesión del 13 de noviembre de 2018.

al caos y la anarquía. No me resisto a reproducir un pasaje célebre de la *Filosofía del Derecho*, el párrafo 57, donde la jerga del pensador idealista, solo al alcance de los iniciados, alcanza la cima de la *estadolatría*: el Estado es “la realidad efectiva de la Idea Ética, el espíritu ético como voluntad sustancial manifiesta, clara a sí misma, que se piensa y se sabe, y ejecuta lo que sabe y en cuanto lo sabe”. Y así el Estado realiza la libertad, primero en la Constitución (*Verfassung*); luego en relación con sus iguales (*äusseres Staatsrecht*); por fin, en competencia con los demás a través de la Historia universal, esa *Weltgeschichte* perfectamente justa, porque sitúa a cada uno en el lugar que le corresponde. Mayestático, implacable, omnipresente...: el Estado protagoniza casi en régimen de monopolio la teoría y la práctica en el ámbito de la vida política a partir del siglo xvi. Surgido poco a poco como *lo stato* desde la Baja Edad Media, con la sencillez —diría yo— de un cuarteto de cuerda, alcanza esa condición cuasidivina con la poderosa sinfonía coral de los filósofos y juristas alemanes. No en vano la madurez doctrinal de Hegel coincide en el tiempo con la *Novena* de Beethoven. El Estado es dueño absoluto del panorama universal de las formas políticas: aquí confluyen Bodino y su teoría de la soberanía formulada en los confusos y hasta contradictorios seis libros de la *República* (1576); Westfalia y el equilibrio de poderes (1648); la Revolución francesa (1789) y la puesta en práctica de la teoría rousseauiana de la *volonté générale* (1762).

Inmenso Hegel, ambicioso sin límites: “Hasta aquí ha llegado el Espíritu del Mundo (*Weltgeist*). La última filosofía es la conclusión de todas las precedentes; nada se ha perdido, todos los principios se han conservado”: así termina la *Historia de la Filosofía*, con un sistema que triunfa por aplastamiento frente a la “excesiva ternura” que disminuye a su juicio la influencia de Kant. Escribe Rodrigo Fernández-Carvajal que de la onda expansiva hegeliana “aún no ha salido hoy nadie”. La referencia al catedrático de Murcia, ilustre miembro de esta Real Academia, y su crítica a los juristas de “observancia demasiado estricta” me sugiere una reflexión que dejo caer de pasada: una vez consagrado el Derecho Constitucional como disciplina jurídica y extraídos los beneficios pertinentes que de ello se derivan, acaso ha llegado el tiempo de recuperar lo mejor del *Derecho Político*. Algunos nunca perdieron el hábito de cultivarlo... Pero prefiero evitar que la digresión nos lleve por un camino que no pretendo ahora transitar.

Toda plenitud marca el principio de la decadencia. Muy pronto, Karl Marx pondrá boca abajo la dialéctica hegeliana, proclamando como un futuro (eso sí, con la precaución de no fijar *dies ad quem*) la supresión del Estado. Engels lo destina al museo de la arqueología (constitucional), junto con la rueda y el hacha de madera. Pero la inercia es tan operativa en la vida del Derecho como lo es en la circunstancia personal. Así, la Teoría del Estado establecida por los Jellinek y compañía para la Escuela alemana del Derecho Público sigue siendo el *background* de nuestra formación histórica en Derecho Constitucional y Ciencia Política. Aprendimos entonces a mirar con antipatía tanto al *poli-*

ticalsystem americano como a las doctrinas pluralistas del poder. Somos criaturas académicas del Estado y, pase lo que pase, nos cuesta renunciar a una doctrina que nos hizo felices, aunque no era fácil entender las abstracciones kelsenianas ni el aparato doctrinal de los juristas del Reich y de Weimar.

Siempre realizado por la mayúscula inicial, el Estado perdía únicamente su poderío doctrinal en el ámbito anglosajón: en Inglaterra, reza la vieja fórmula, *the State is the Crown*, y en los Estados Unidos la condición estatal se predica de sujetos evidentemente subestatales como son los integrantes de la Unión indestructible... También es cierto que el añoso Imperio germánico que dolía al patriota Hegel (“Alemania ya no es un Estado”) estaba integrado por unidades políticas minúsculas: *rather estates than states*, más propiedades que Estados, como dijo Maitland en su prólogo a Gierke, con un inteligente juego de palabras. El acceso al club era muy restringido. Recuerdan los internacionalistas que al concluir la Primera Guerra Mundial se podían contar acaso 21 miembros en Europa, otros 21 en América y, con cierta generosidad, cabría incluir en la lista a Japón y Etiopía. El apogeo del mundo colonial consiguió integrar, con excepciones mínimas, a todos los territorios del planeta bajo la cobertura estatal, de manera que ningún espacio *nullius* era ya susceptible de ocupación. El *nomos* de la tierra, concluye Carl Schmitt, tiene su fundamento en ese acto constitutivo del que derivan luego todas las relaciones de propiedad y posesión. Esa toma de la tierra es “el título jurídico más radical que existe” y, por ello, el Estado supo utilizarlo al servicio de su consolidación como forma política exclusiva y excluyente. Escribe Schmitt: “A partir del siglo xvi, el Derecho de Gentes europeo continental, el *ius publicum europeum*, era esencialmente, en su núcleo, un Derecho inter-estatal de los soberanos europeos y determinaba el *nomos* del resto de la tierra a partir de ese núcleo europeo”. Así que nuestro Viejo Continente exportó, como tantas otras cosas, la forma política Estado. A la manera del “rapto”, que describió con brillantez Díez del Corral, el resto del mundo se apropió de la técnica estatal... De la técnica, me temo, y no del espíritu de la *polis* griega, del Derecho romano, de la tensión entre las “espadas” temporal y eclesiástica o del proceso de expropiación de funciones y competencias por parte de los Reinos respecto de instancias universales (Papado e Imperio) o estrictamente locales (feudos). En esa dinámica se establece el substrato de la nueva forma política y de ello surgen sus variantes internas (Estado absoluto, Estado constitucional) y sus protagonistas socioeconómicos: el burgués, el militar, el letrado, el diplomático...; en la madurez de los tiempos, también el *intelectual* de cuño volteriano, competidor exitoso frente al clérigo tradicional en ese oficio difuso y confuso que consiste en despachar “ideas” que, cuando arraigan, determinan la mentalidad social en forma de “creencias”. Como es notorio, los conceptos son orteguianos, si bien con el acento puesto en lo político.

¿Pudo haber discurrido la Historia por otros cauces? Hubo, en efecto, una *alternativa* al Estado y a la soberanía, ese poder absoluto y perpetuo no sujeto a leyes (mezclando las dos definiciones de Bodino, la francesa y la lati-

na). Se llamó *república*, concebida como forma de Estado (valga la contradicción) y no como mera forma de gobierno. Las *signorias* italianas, con sus rasgos oligárquicos y corporativos, tuvieron una opción que nunca llegó a concretarse. Tengo escrito en otro lugar que el Estado soberano juega con ventaja, porque —si hace falta— “es muy capaz de imponer la paz a golpe de Leviatán”. Pero, como tantas otras veces, la derrota embellece el recuerdo: la Escuela de Cambridge (sobre todo, Quentin Skinner) ha traído días de gloria para la anquilosada Historia de las Ideas. *Vivere civile* encarnado en un sorprendente Maquiavelo republicano (*Discorsi* y no *Príncipe*); en la recuperación de nombres olvidados, como Donato Giannotti; en mitos al modo de Venecia y la Serenísima que actúa como talasocracia frente a la “geocracia” propia del sujeto estatal. Lo más importante: J. G. A. Pocock, en *El momento maquiavélico*, fuerza sutilmente el despliegue del pensamiento político para conectar la tradición republicana en el Mediterráneo y el Atlántico. La Inglaterra emprendedora de los siglos XVI y XVII, la Reforma en su faceta radical, la guerra civil y las revoluciones...: llegamos a la Gloriosa, a Locke como antesala de la Ilustración, al parlamentarismo modelo Westminster. No hace falta seguir, porque la historia es bien conocida, aunque el positivismo reduccionista prefiere dedicar su esfuerzo a otros debates de perfil aparentemente técnico, cuyo *background* no entienden y acaso tampoco les importa. Peor para ellos, aunque también sea una desgracia para la teoría y la práctica de la Constitución.

Volvemos a lugares mejor conocidos. La clásica Teoría del Estado distingue como elementos constitutivos de la forma estatal el territorio, el pueblo y la soberanía. Solo este último es exclusivo, porque los otros dos son necesarios en términos ontológicos para que cualquier tipo de poder ejerza su pretensión al mando y reclame la obediencia.

El territorio es, de acuerdo con Jellinek, en la elegante traducción de Fernando de los Ríos, “el fundamento espacial para que el Estado pueda desplegar su autoridad”. Nuestro compañero Miguel Herrero ha estudiado esta materia con su rigor habitual. En el XIX se supera definitivamente la doctrina patrimonialista, residuo (muy resistente) de la concepción absolutista. Muy resistente, en efecto, porque la teoría del dominio público y sus notas distintivas (inalienable, inembargable, imprescriptible) trae causa evidente de aquellos sólidos orígenes. Lo mismo ocurre con las regalías, incorporadas fácilmente a la estatalidad dominante. Y así tantas y tantas instituciones, que justifican la perspicaz observación de Tocqueville en *El Antiguo Régimen y la Revolución*: cambia el titular de la soberanía, pero no su naturaleza. La doctrina jurídica sobre el territorio del Estado se refuerza con el *ius excludendi alios*, una suerte de inviolabilidad del espacio físico frente a injerencias externas. Al más alto nivel del Derecho Internacional Público, la Carta de Naciones Unidas proclama en el artículo 2.1 el principio de “igualdad soberana” de todos sus miembros y en el artículo 2.7 el de no injerencia en asuntos internos, sin perjuicio de las medidas coercitivas.

El formalismo positivista se niega a reconocer la evidencia: las diferencias territoriales son abrumadoras, en extensión, riqueza del suelo, clima (un tema clásico, ya desde Aristóteles) y tantos otros elementos. Mientras se discute sobre la eventual existencia de Estados *sin* territorio en circunstancias excepcionales y de forma transitoria, muchos prefieren no recordar que hay Estados *casi sin* territorio, con carácter ordinario y permanente. Luego lo veremos. Ahora seguimos con Jellinek: ¿es divisible o indivisible el territorio del Estado? La respuesta bien merece una reflexión: *era* divisible en tiempos de la concepción patrimonial, como ejercicio por el monarca del haz de facultades jurídico-privadas que integran su derecho de propiedad o cualquier otro título derivado de derechos reales. Una vez más, con el tiempo cambió el titular, pero permaneció la institución: el pueblo mediante plebiscito (y no referéndum) expresa su opción con carácter vinculante. Otra vez se diluye la esencia del Derecho Público en favor de una visión iusprivatista justificada por razones de (sedicente) democracia. Por eso, la reacción lógica de la estatalidad bien entendida es la inexistencia del derecho de secesión, autodeterminación y similares, con la excepción colonial (Resolución 2625/XXV) que nos sitúa ante otra forma de ser y de actuar como Estados.

Como es bien sabido, el segundo elemento es el pueblo. Otra vez Jellinek: en su aspecto subjetivo, es una “corporación”, puesto que los individuos “están enlazados entre sí”; en su aspecto objetivo, está en posición de “subordinación” al *imperium* del Estado. Pero el asunto va más allá de una simple construcción técnico-jurídica, por muy bien diseñada que parezca. El gran debate se sitúa en la raíz más profunda del Estado constitucional: ¿quién forma parte del *demos*? Recordemos los orígenes. Apenas un diez por ciento de la “población” accede a la categoría de “ciudadano” en la Antigüedad clásica: en el nacimiento mismo de la política, mujeres, extranjeros (aunque fueran residentes) y esclavos son ajenos a la naturaleza propia del *polités*. El porcentaje crece levemente en la Baja Edad Media, con el acceso de la protoburguesía mercantil a la calidad de “tercer estado” en asambleas más o menos representativas. La experiencia inglesa a este respecto está muy bien contada por C. H. McIlwain, en *Constitucionalismo antiguo y moderno*, un “semiclásico” editado por Juan José Solózabal para el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Pero vale la misma doctrina para el pionero Fuero de León o para las Cortes castellanas y aragonesas. Luego aprendimos de Sieyès que el tercer estado debe ser “todo” y que la Nación es titular (permanente, irrenunciable y perpetuamente actual) del poder constituyente. Simplificando la evolución: a pesar de la resistencia del sufragio censitario, “media” población alcanza el *status* de titular del derecho político por excelencia, el derecho al voto, a lo largo del siglo XIX. La otra “mitad”, las mujeres, se incorpora trabajosamente a ese contenido mínimo de la ciudadanía durante el siglo XX.

Población, por tanto, es mucho más que un concepto social o demográfico, aunque elementos como la raza sean determinantes en la historia

del Estado como forma política. También lo eran, cómo no, en el ámbito colonial. La estatalidad se multiplica en el proceso de descolonización con la finalidad (cumplida de forma harto insatisfactoria) de incorporar plenamente a las razas antes subyugadas a la vida propia del ciudadano de un Estado nuevo. La historia nunca termina. Hoy día, los defensores de las esencias nacionales tienen un objetivo común: eliminar de su ámbito político a los que son ajenos a la *causa* que distingue entre “nosotros” y “ellos”. Un *demos*, por tanto, configurado a través de la exclusión de los metecos, mediante una discriminación ideológica tan odiosa como cualquier otra. Por el contrario, los defensores de la democracia constitucional hacen suyo el argumento de la nación de ciudadanos libres e iguales, sujetos al imperio de una misma ley que a todos exige y a todos protege. Como es notorio, este es el gran desafío de las democracias contemporáneas, situadas, una vez más, ante una encrucijada de dimensión histórica.

El *poder soberano* nos sitúa ante el tercer y más característico elemento de la forma política Estado. Acabamos con Jellinek: es un concepto “polisémico”, en el sentido de que “solo puede comprenderse mediante las luchas históricas de los Estados para afirmar su existencia”. La evolución es muy conocida, aunque solo se entiende bien (como sabemos los profesores ya veteranos) cuando la explica García-Pelayo con su reconocida capacidad analítica. El Estado se forja en competencia con los poderes universales y locales en un proceso de expropiación de competencias *ad intra* y *ad extra*. Los *instrumenta regni* (ejército, hacienda, justicia, diplomacia...) excluyen por definición a otros sujetos histórico-políticos y el pluriverso político de los Estados configura en el Renacimiento un “club” exclusivo y excluyente que solo admite como miembros de pleno derecho a las entidades que, según reza la fórmula clásica, “no reconocen superior en lo temporal”. Como se dijo, el premoderno Bodino, paradojas de la vida, aunque sigue hablando de *res publica* y no de Estado, encuentra la palabra fetiche y así la soberanía es el objeto de nuestros desvelos doctrinales desde hace ya unos cuantos siglos.

Sobre este punto, me parece que H. Heller (entre los juristas) y Bertrand de Jouvenel (entre los pensadores políticos) son los mejores a la hora de explicar este concepto ambiguo y polisémico. Cito a veces también a un sociólogo notable, Pierre Bourdieu, cuya formulación resulta tan simple como incontestable: soberano es quien dice la “última palabra”. Más o menos lo mismo enseñaba Carl Schmitt, en tono mucho más dramático: lo es quien decide sobre el estado de excepción. Y bien: ¿quién dice ahora la “última palabra”? Todavía el Estado, sin duda, pero muy lejos de la prepotencia característica de otras épocas ya lejanas. Vivimos el reverso del proceso bajomedieval de formación del Estado. Las entidades supra e infraestatales recuperan poderes expropiados en su día que los Estados ceden de mejor o de peor gana, conservando (al menos nominalmente) la vieja soberanía. Sea como fuere, por citar casos concretos, el euro, el “techo” presupuestario o el “diálogo” de tribunales son fenóme-

nos ajenos al monopolio de decisión estatal. Lo mismo ocurre con las conferencias de presidentes o las Cámaras territoriales (al menos, según el modelo federal genuino) o con las siempre confusas disputas sobre competencias entre diferentes niveles territoriales.

Sigue vivo, no obstante, el viejo orgullo del Estado divinizado por los hegelianos de todos los partidos... Yo no apostaría por esa crisis final, tantas veces anunciada. Con un matiz importante: si tal cosa sucede, sería por causa de los errores propios y no de los "méritos" ajenos. Lo vamos a desarrollar en el siguiente apartado.

II. ESTADOS DEFICIENTES

Empezamos por Nauru. Ya saben: una isla remota, en los lejanos mares del sur, donde no llegaron ni siquiera Joseph Conrad o Herman Melville con su desbordante imaginación. Son 21 kilómetros cuadrados y, aproximadamente, 13.000 habitantes. Territorio, población y... ¡soberanía!: desde 1999, es miembro de Naciones Unidas. Nauru, cuyo territorio es utilizado por Australia para alejar y concentrar a los refugiados, habla en posición de igualdad soberana con todos los demás integrantes de la organización universal por excelencia. Si hacemos caso al omnipresente Hegel, también allí se manifiestan los pasos de Dios sobre la tierra, culminan la Idea Ética y el Espíritu Objetivo... Para qué seguir. Todos los Estados merecen igual respeto desde el punto de vista de la dignidad humana y, si son democracias constitucionales, también de la legitimidad política. Pero lo más preocupante de nuestra remota isla no es que se rompan los esquemas clásicos de la Teoría del Estado. Son mucho más graves las denuncias (parece que veraces) de abusos de todo género contra los refugiados y la evidencia de que estamos ante un régimen político poco recomendable, aunque sea en su ínfima escala territorial y poblacional. Basta un solo ejemplo para ilustrar el uso torticero de la condición estatal. En 2002, Yaren (capital de la isla) reconoce a la República Popular como única representante de China; según la prensa internacional, todo se arregla mediante el equivalente a 90 millones de euros. Al año siguiente, cierra la Embajada en Pekín. En 2005, abre otra legación en Taiwan, que pasa a convertirse en uno de sus principales socios comerciales. Entre la *Realpolitik* y el negocio diplomático hay una sensible diferencia... Como es notorio, también existen microestados en Europa. Casi todos (Andorra, Mónaco, San Marino, Liechtenstein) son producto de sucesiones patrimoniales y crisis de origen feudovasallático resueltas solo a medias. En el caso del Estado Ciudad del Vaticano, se trata de la persona jurídico-pública que actúa como vertiente estatal de la Santa Sede. Pero son excepciones muy limitadas, más dignas de una visita turística (son lugares todos ellos de gran belleza y/o interés artístico) que de un estudio profundo desde la perspectiva jurídico-constitucional.

En cuanto al territorio y la población, los datos son concluyentes para el estudioso capaz de razonar más allá de la miopía formalista. Debo aclarar ante todo que las cifras proceden de una indagación apresurada en fuentes fácilmente accesibles vía Internet y, por tanto, admiten todo género de matices y precisiones. Sin embargo, a efectos de nuestro razonamiento, no es relevante sumar o restar unos cientos de kilómetros cuadrados o unos pocos miles de habitantes.

Empezamos por el territorio. En el primer puesto de la clasificación, con gran ventaja, se sitúa la Federación Rusa, con *solo* 17.098.200 km². *Solo*, aclaro, porque la Unión Soviética superaba los 22.400.000. Siguen Canadá y China con más de 9 millones y la lista de los diez primeros se completa con Estados Unidos, Brasil, Australia, India, Argentina, Kazajistán y Argelia. Comparamos con algunos de los últimos del *ranking*, elegidos casi al azar: islas del Caribe, que fueron en su día refugios de filibusteros, como San Vicente y Granadinas (389 km²) o San Cristóbal y Nieves (261); lejanos lugares de Oceanía como Palaos (459) o Tuvalu (26, solo cinco más que nuestro ejemplo característico, Nauru); en África, cierran el escalafón las Seychelles (455) o Santo Tomé y Príncipe (1.001).

Los contrastes derivados del censo de población son todavía más contundentes. Gana China (República Popular; por supuesto, sin Formosa) con —probablemente— más de 1.400 millones, datos poco fiables por la ocultación de niñas a causa de la política de un solo hijo, ahora un poco suavizada. Muy cerca está la India, con 1.350 millones, siempre con cifras aproximadas y discutidas por los demógrafos. Queda lejos Estados Unidos, y luego aparecen Indonesia, Brasil, Pakistán, Nigeria, Bangladesh, Rusia y México. Nos vamos a los últimos lugares de la lista. Para no repetir los ejemplos encontramos allí, entre otros, a Antigua y Barbuda (91.000 habitantes), Tongo (100.000), Samoa (196.000) o Vanuatu (294.000). Más aún: cerca de 40 Estados cuentan con una población inferior a un millón de personas. Todavía una última referencia estadística, que resulta especialmente llamativa. Se admite que Tokyo es la metrópolis más poblada del mundo, en torno a 40 millones de habitantes. Los mismos que Polonia o Uganda y, como está pensando el lector, solo un poco menos que España... Pues bien, únicamente ¡35! Estados del mundo superan a la capital del antiguo Imperio del sol naciente en número de ciudadanos. Hasta aquí las cifras. Vamos con la interpretación.

Con el despliegue de la forma política estatal, se desarrolla la doctrina de la *razón de Estado*, materia cultivada con fervor por nuestros maestros, casi todos deudores del libro excelente de F. Meinecke. Por ello, se sitúa en lugar (muy) secundario la dimensión moral de la política y ya nadie se ocupa de cuál es el régimen más justo; la actividad estatal es objeto de estudio desde consideraciones estratégicas y tácticas, al modo del juego de ajedrez; todo deriva, en fin, de un cálculo de intereses utilitarios, al margen de impulsos y pasiones. El historiador de las ideas estudia, faltaría más, los antecedentes italianos y las

derivaciones españolas, pero otorga prioridad a la Francia de los siglos XVI y XVII, porque el hugonote Bodino; su jefe político, el canciller de L'Hopital, y hasta su enemigo Richelieu se inspiran en estos planteamientos. Es muy conocido el testamento político del cardenal, modelo de *praxis* política del absolutismo, según estudió en su día Graciela Soriano. Hay otros textos reseñables, como el panfleto de 1624 en torno a la Valtelina (atribuido al padre José, confidente de Richelieu, o también al publicista Fancon), cuya tosquedad argumental no le impide ser fiel reflejo de la mentalidad empírica y la defensa del "interés nacional". Pero lo más relevante, por la calidad del escrito y la personalidad del autor, es la obra del duque Henri de Rohan (1579-1638), aparecida en París el año mismo de su muerte, con el título de *Del interés des Princes et Estats de la Chrestienté*. Singular personaje: defensor del derecho de resistencia proclamado por la *Vindiciae contra tyrannos* a raíz de la noche de San Bartolomé, Rohan pasa de enemigo mortal a fiel servidor de Richelieu a partir de la toma de La Rochelle, le sirve con la pluma y con la espada y le adula sin ningún pudor en la dedicatoria de su libro: "en todo este tratado solo se hablará de Vos, aunque en ningún lugar se mencione vuestro nombre".

Rohan aporta novedades relevantes a la teoría de la razón de Estado. Lejos del método de Maquiavelo o de Botero, desprecia la concepción cíclica de la Historia y los ejemplos del pasado, ofreciendo un razonamiento puramente técnico. Triunfa la mentalidad del Barroco que desmitifica a los héroes de la Antigüedad y supera los modelos del idealismo neoplatónico. Las mejores páginas están dedicadas al análisis objetivo de las potencias que juegan un papel relevante en el "sistema" de Estados. Por razones evidentes, no simpatiza con la España de los Austrias, pero admira algunos rasgos de su política. Elogia la habilidad de Venecia y el pragmatismo de Saboya, el pacifismo de los suizos (mercenarios al margen) y el belicismo de los neerlandeses. Destaca el estilo ambicioso que imprime Isabel a la política inglesa y explica los rasgos generales de la confusa situación alemana. Le importa, sobre todo, Francia, y hace verdaderos equilibrios en el alambre para compaginar su condición de jefe de los protestantes, de caudillo de la aristocracia frente al absolutismo regio y de fiel subordinado del cardenal en defensa del interés nacional, aun a costa de purificar el Estado (como *les politiques*) de sus elementos confesionales y feudales. En realidad, la oposición al universalismo católico (antiestatal, en su raíz) es el punto de encuentro de opciones tan contradictorias unas de otras. Lo mismo cabe decir de su admirado Enrique IV o del príncipe de Condé. He aquí la razón de Estado en su fórmula genuina. Y sin embargo, el espíritu particularista y los aires de Fronda introdujeron de nuevo en la política francesa un factor de conflicto que retrasó el éxito de las armas y la diplomacia hasta la paz de los Pirineos. A nuestros efectos, Rohan expresa una defensa fría (gélida, a veces) y mecánica de los intereses del Estado, que degenera en una concepción impersonal de la política: es una suerte de Maquiavelo "desalmado", al que ya no redime el ardiente espíritu del patriota italiano (véase el famoso capítulo final de *El Príncipe*) para convalidar los desvaríos morales que justifican al gobernante sin escrúpulos.

Una digresión sobre la imagen de la Monarquía hispánica en la obra de Rohan, buen ejemplo de su espíritu científico. Percibe en ella una mezcla sutil de máximas abstractas e inteligencia práctica cuya finalidad es utilizar a la religión y al Papado al servicio de sus fines políticos. Destaca la astucia española para ganar “reputación” (como Maquiavelo respecto a Fernando el Católico): oculta sus proyectos bajo el manto de la piedad y así consigue mantener al pueblo en estado de “reverencia”. Observa también su debilidad intrínseca: la desproporción entre medios y fines; la torpeza de una maquinaria burocrática “obstaculizada por su propio peso”; el menosprecio de las fuerzas de sus enemigos... Juegos, en fin, cargados de sutileza, aplicados por élites sociales y culturales, cuyo control sobre el territorio y la población, a pesar de los medios limitados de la época, permite nacer y crecer a la forma política estatal.

El contraste, una vez más, da mucho que pensar. Volvemos al siglo XXI para constatar la existencia de Estados *deficientes*: Estados “gamberros” o “canallas” (*rogue States*), se dijo durante algún tiempo, o “fallidos” (*failed States*), se dice hoy día. Si algo contraviene la esencia de la estatalidad es la pérdida del monopolio de la coacción física legítima, según la famosa expresión de Max Weber. ¿Cómo aplicar esas solemnes categorías hegelianas a entidades regidas por déspotas que actúan como “señores de la guerra”? Peor todavía si hablamos de naciones con una trayectoria más o menos relevante en la sociedad internacional, como Siria, Afganistán o Libia. Definitivamente, hay que cambiar el enfoque de la Teoría del Estado en el siglo XXI si no queremos vivir completamente de espaldas a la realidad, pecado imperdonable para los científicos sociales, sea cual fuere su especialidad académica.

Todos, en efecto, tenemos tareas pendientes. Los filósofos del Derecho y de la Política tendrán que renunciar (yo diría que *para siempre*) a la ontología del Estado, cuya confusa realidad contemporánea no es compatible con naturalezas jurídicas eternas e inmutables. Los economistas y los sociólogos deben situar en contexto el debate sobre el Estado de Bienestar y el equilibrio entre intervención pública y libre mercado. Los politólogos han de reconocer la inutilidad de aplicar esquemas abstractos sobre el proceso de toma de decisiones. Más aún, hay casos (en África no son excepcionales) donde nos ilustra mucho más el estudio antropológico de las tribus primitivas que el análisis de los *lobbies* en una sociedad desarrollada. Los juristas tienen que decir una y mil veces, todas las que haga falta, que “Constitución” es un concepto cultural, aunque sea un lugar común mencionar de nuevo el artículo 16 de la Declaración francesa de derechos del hombre y del ciudadano de 1789. Con su secuela correspondiente: fuera de la democracia y el Estado de Derecho, no hay Constitución, sino mera *Staatsordnung*. Como es evidente, Rusia o China son Estados, pero carecen de Constitución, aunque sus dirigentes toman en vano con toda naturalidad un nombre tan prestigioso... Por algo será.

Por último, también los historiadores de las ideas y las formas políticas tenemos una deuda pendiente. Decía Platón que “cuando se saben los nombres, se saben también las cosas”. Por ello mismo, hay que huir del lenguaje convencional. Si Santa Lucía o Tuvalu (entidades, insisto, muy dignas si sus gobernantes respetaran los patrones mínimos de la legitimidad) son Estados, entonces los “grandes”, incluso los “medianos”, deben ser necesariamente otra cosa. ¿Tal vez *Imperios*? Decía Leopold von Ranke que la Historia es “Historia de las grandes potencias”, inspiradas cada una de ellas por un principio espiritual propio. Dejo de lado a los “espíritus”, porque al final todos ellos confluyen de una o de otra manera en una justificación de la *Machtpolitik*, cuyo origen —dicho sea de paso— se sitúa en Tucídides y no en Bismarck, como algunos piensan. El “espíritu” de la “ciudad en la colina”, la “tercera Roma” o la “armonía” que predicaba Confucio son expresiones ideológicas del deseo muy humano de ejercer el dominio a escala cuanto más amplia mejor. Como lo fueron en su día, entre muchos ejemplos posibles, el providencialismo romano en Tito Livio, las *gestas Dei per francos* o la doctrina Monroe. El ser humano goza (o padece) de una característica muy singular: no se conforma con “ganar”, sino que pretende además “tener razón”. También es verdad que los estudiosos del pensamiento político vivimos —en términos académicos— de esta peculiaridad de la especie.

Así pues, a mi juicio, los Estados “deficientes” no son Estados *sensu stricto*, y acaso sería preferible designarlos de otra manera, aunque para ello hace falta encontrar la palabra adecuada. La evidencia muestra que la soberanía, el poder para decir la última palabra, no está a su alcance. En rigor, ni siquiera es una cualidad predicable de los Estados de nivel medio o medio/alto, España incluida. Soberanas (en lo posible) son las entidades de naturaleza “imperial” y no solo estatal: Estados Unidos, Rusia, China, Japón y en cierto modo la Unión Europea, aunque no lo sean sus miembros por separado. Estas formaciones “supraestatales”, ambiciosas por naturaleza, ejercen una influencia determinante sobre su *hinterland* y desarrollan una acción exterior con aspiraciones globales, no siempre exitosas ni justificadas. Quienes se sitúan al margen de este nuevo *nomos* del planeta quedan relegados a la periferia de la Historia. Tal vez no sea un drama: puede ser una posición cómoda, al modo de un “parque temático”, aunque la decadencia suele ser mala compañera de viaje. El desplazamiento afecta también a quienes abandonan por decisión temeraria el lugar que les corresponde en el espacio geopolítico: como se adivina, estoy pensando en el Brexit. Advertencia final para españoles: la obsesión por el localismo en tiempos de globalización alimenta el grave riesgo de perder el tren de la Historia, que —como los trenes de verdad— nunca espera a los viajeros rezagados: no hay que cometer errores irreparables en un mundo que, valga otra vez el símil ferroviario, circula por vías de alta velocidad.

III. ESPAÑA: NACIÓN Y ESTADO

Decir que España es un *Estado* parece una obviedad, y lo es en buena medida. No en vano fue el primero o de los primeros, porque no hace falta emprender una competición inútil con nuestros socios y vecinos a base de retórica historicista. Muchos, la mayoría, casi todos, pensamos con la misma naturalidad que España también es una *nación*. Así lo dice la Constitución, y lo repite unas cuantas veces: “la Nación española, en uso de su soberanía,...” (Preámbulo); “España se constituye...” (artículo 1.1); “...patria común e indivisible...” (artículo 2). Sobre todo, la historia, la sociedad y la cultura ofrecen pruebas irrefutables, por mucho que la ceguera y el sectarismo impidan a unos cuantos reconocer los hechos concluyentes. Puestos a buscar apoyo doctrinal, cabe acudir a muchos autores españoles, cuyos nombres están en la mente de todos. Sin embargo, prefiero aquí y ahora recordar a algunos extranjeros, conocidos y (parcialmente) reconocidos entre nosotros por sus libros sobre nacionalismo: me refiero a Ernst Gellner y a Elie Kedouri, colegas y no siempre amigos en la London School of Economics and Political Science.

Gellner (*Nacionalismo*, Destino, Barcelona, 1977, pags. 98 y otras) sitúa a España en la Zona 1. Con sus propias palabras: “los Estados dinásticos fuertes con base en Lisboa, Madrid, París y Londres (...) correspondían más o menos a zonas culturales y lingüísticas”, mucho antes de la existencia de la ideología nacionalista. Por supuesto, “el emparejamiento (Estado-Cultura) era todo menos perfecto” y había diferencias en el territorio de cada Estado. Pese a ello, continúa, “no eran excesivas, y las diferencias culturales importantes habían de encontrarse más entre los estratos sociales que entre las regiones”. Por eso mismo, “para comprender el mapa político de la Europa occidental es todavía más importante el conocimiento de los conflictos dinásticos de fines del siglo xvii y del siglo xviii, así como de las campañas de Luis XIV, que la familiaridad con el mapa etnográfico de Europa”. En conclusión: cuando surgió la “sagrada doctrina nacionalista”, las gentes que poblaban estos territorios “ya sabían cuál era su identidad y qué Estado se ocupaba de protegerla”. Así pues, en los husos horarios que construye el historiador británico de origen checo estamos muy bien situados, si consideramos los traumas sufridos en la Zona 2 (Alemania o Italia) y la violencia irredentista que caracteriza a las Zonas 3 y 4 (*Mitteleuropa* y la Europa del Este, con sus matices). La pregunta sobre cuándo nace la nación española resulta por ello impertinente si aceptamos esta metáfora de los husos horarios: las naciones de la Zona 1, diría yo, no tienen cumpleaños, ni les hace falta inventar un origen imaginario.

Vamos ahora con Elie Kedouri (*Nacionalismo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985). El prólogo de F. Murillo Ferrol, también antecesor nuestro en esta Real Academia, ofrece algunas pistas interesantes: “Ahora ocurre que ese Estado nacional, tan indiscutible, tan eficaz y creador en muchos aspectos, tan destructor en otros, tan conspicuo en la historia de la espe-

cie (...) se nos aparece cuarteado, agrietado por antiquísimas fisuras que parecían soldadas para siempre...”. Lo resume muy bien el catedrático granadino y ex director del Centro: “nación en crisis, pues, y nacionalismo en auge”. Kedouri es mucho mejor historiador de las ideas que su colega de la London School, aunque yo también me “escandalizo” cuando incluye a Kant, el hombre bueno de Königsberg/Kaliningrado, entre los padres ideológicos del nacionalismo. Si he leído bien, no hay en su libro ninguna mención a nuestros nacionalistas domésticos. Muy pocas a España, aunque encuentro una significativa: “La continuidad del Estado francés, o el *Estado español*, y su estabilidad territorial hace fácil mostrarlo como ejemplo del crecimiento y desarrollo de *naciones* europeas”. Y añade críticamente: “el giro es vital aunque imperceptible”. Recuérdese que, a juicio de Gellner, el nacionalismo es una doctrina literalmente “inventada” a principios del siglo XIX y, por tanto, las “soberanías” absolutistas y dinásticas (al cabo Monarquías de derecho divino) estaban muy lejos de ser naciones en el sentido moderno. Así será o no será, pero lo cierto es que España aparece también aquí en el mismo segmento que Francia (y en este caso que Alemania o Italia, más por criterios de formación ideológica que de instituciones).

Es absurdo afirmar que España es *solo* Estado y no nación. Es Estado y es nación, en términos rigurosamente académicos, salvo para quienes miran ofuscados por sus propios prejuicios. Discutimos con excesiva frecuencia sobre la cuestión nacional. Pero el tema que nos concierne en este breve ensayo es España como Estado y así vamos a enfocarlo. El *territorio* es muy estable desde hace siglos. Si alguien admite todavía la teoría de las “fronteras naturales”, la península situada al sur de los Pirineos es un ejemplo de libro. “Artificial”, en cambio, es la frontera con Portugal, como bien saben los habitantes de uno y otro lado de la “raya”. La *población* es homogénea desde un punto de vista racial, a pesar de algunas tesis disparatadas que producen más sonrojo que indignación. La inmigración, con la cercanía que supone un fuerte componente hispanoamericano, se mantiene en proporciones discretas en comparación con otros países europeos. La clasificación de España en el *ranking* universal por número de habitantes es el puesto 29 (por detrás de Colombia y por delante de Kenia); en el orden de superficie es el puesto 51 (por detrás de Tailandia y por delante de Turkmenistán). Son lugares de preferencia, objetivamente situados entre las potencias medias/altas.

¿Y la soberanía? Aquí no existen medidas indiscutibles, pero los indicadores son positivos. Según los últimos estudios, España es la decimotercera economía del mundo. La quinta (pronto la cuarta), de la Unión Europea. Muy buenos puestos en materia de *soft power*: turismo, gastronomía, deporte, patrimonio cultural... Me remito a los índices periódicos de presencia global del Real Instituto Elcano para una información fiable y rigurosa. Por supuesto, la lengua española, nuestro petróleo, es un gran activo: más de 500 millones de hablantes y segunda lengua de comunicación a escala universal. Ocu-

pamos puestos más bajos en potencia militar, aunque el prestigio de las Fuerzas Armadas en misiones internacionales está muy acreditado. Ya sé que estas reflexiones solo afectan de forma tangencial al tema de la soberanía, pero dan mucho que pensar sobre el éxito de la España constitucional, a pesar del empeño en cultivar ese pesimismo estéril tan arraigado en la mentalidad colectiva.

Termino con algún apunte sobre España como Estado desde el punto de vista interno. *Estado*, según estableció el Tribunal Constitucional, en una sentencia ya casi arcaica, tiene en la Constitución un sentido *anfíbológico*. Lo utilizo ahora como equivalente a Administración General, poderes centrales o ámbito nacional, dejando al margen la retórica al uso, nada ingenua, durante los años de formación del sistema autonómico: “las Comunidades Autónomas *también* son Estado”. Sea federal, “federo-regional” (decía Gumersindo Trujillo) o solo regional, nuestra forma de organización territorial se articula sobre principios hoy día cuestionados: unidad, autonomía y solidaridad.

Aplicando el esquema clásico, el Estado español tal y como se percibe después de 40 años de experiencia constitucional nos deja una impresión preocupante:

- a) La presencia de la Administración estatal sobre *el territorio* es muy limitada, casi inexistente en Cataluña o el País Vasco: Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno concentran organismos y servicios; con excepción de las Comunidades citadas, únicamente se hacen presentes en la vida cotidiana las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; las altas autoridades del Estado son (mejor o peor) recibidas como visitantes ilustres pero ajenos a la gestión de los asuntos que afectan al ciudadano, salvo cuando el objetivo de la visita es hablar de financiación. Me refiero, insisto, a todas o casi todas las Comunidades Autónomas, acaso con la excepción de Madrid capital. Peor todavía: en los territorios “hostiles”, el Estado es prácticamente invisible y, por tanto, no aparecen sus símbolos (himno, escudo, bandera).
- b) Lo mismo cabe decir respecto de la relación de la Administración estatal con *la población*. El desarrollo del modelo autonómico convierte a las Administraciones regionales en la única referencia de los ciudadanos para la prestación de servicios públicos; sobre todo, educación y sanidad, los que más interesan. Es significativo que las Comunidades Autónomas hayan conseguido transmitir una imagen amable: parece que no recaudan tributos, pero siempre otorgan beneficios tangibles. Aclaro que no hablo de patologías clientelares, sino de percepciones sociales generalizadas. La presencia del Estado es excepcional y transitoria: unas veces se agradece como un favor (ayuda en incendios, inundaciones y similares) y otras muchas se recibe como una interferencia que dificulta el orden “natural” de la distribución de competencias. Aunque la perspectiva jurídico-formal fun-

ciona con otros parámetros (bases más desarrollo; titularidad y gestión; instrumentos de cooperación), el observador imparcial descubre una percepción del poder político y administrativo en régimen de (cuasi) monopolio por parte de los poderes autonómicos. En los casos que todos sabemos, incluso sobra el matiz que aporta el prefijo “cuasi”.

- c) Sobre *la soberanía*, es imposible decir nada relevante en pocas líneas. Como es notorio, el nacionalismo radical rechaza de plano la soberanía del pueblo español tal y como la establece la Constitución. Después de muchas logomaquias que nos han entretenido durante décadas, ahora ya no hay eufemismos: el objetivo es la independencia, derivada de una soberanía propia. Así pues, estamos en presencia de un conflicto situado en el plano de los principios, donde no cabe transacción: la soberanía “compartida” es una doctrina desacreditada por la Historia, simple estación de paso hacia el triunfo o el fracaso de la pretensión. Para el análisis del discurso, es muy significativo que los defensores de la independencia se llamen o se hagan llamar “soberanistas”. Derecho a decir la última palabra, incluso aunque sea —y eso en el mejor de los casos— para buscar acomodos razonables durante algún tiempo. ¿Soluciones? Nadie las tiene a corto plazo. Pero los defensores de la España constitucional hemos dado pruebas de flexibilidad, a veces excesiva. Es hora de afirmar una vez más los principios: dentro de la Constitución (España, sujeto constituyente único) caben muchas cosas. Fuera de ella, volveremos al “caos primigenio”, como afirma muy alarmado un personaje de Saul Bellow, *en Ravelstein*.

IV. RESPUESTA PROVISIONAL

Dice C. Wright Mills, tan influyente en la educación sentimental de la izquierda española, que los intelectuales tenemos el deber de aportar a la sociedad “recapitulaciones lúcidas”. Quienes no somos capaces de ofrecer soluciones creativas (por escasez de talento o exceso de pudor), debemos actuar con modestia y buen sentido en esta encrucijada de la Historia, seguramente un “cambio de época” (*Epochenswelle*), de nuevo con términos propios de los filósofos idealistas. Son tiempos de postmodernidad, de fiebre helenística, donde triunfa una confusa mezcla de estoicos, epicúreos, cínicos y escépticos, muy al gusto del pensamiento *pret-à-porter*. También el Estado es víctima propiciatoria del Espíritu de la Época. Pero me arriesgo con una profecía: el Estado soberano sobrevive y sobrevivirá, porque el universalismo es —en el mejor de los casos— una utopía ilustrada y el localismo, por desgracia, una mala réplica romántica. Todavía hay esperanza para los hegelianos amantes del Espíritu Objetivo.

Pero, como tantas otras veces en la vida personal y social, el Estado tiene que cuidarse a sí mismo. La “navaja” de Ockham ofrece una buena fórmula: no se debe multiplicar sin necesidad el número de Estados. La condición estatal es una cualidad propia de sujetos acreditados por el pasado, por el presente y por la proyección de futuro. Termino con Borges: “hoy, si se emprende una aventura, sabemos que acabará en fracaso”.