

## LA AMBIVALENCIA DEL PODER. ¿CONCENTRACIÓN O DIFUSIÓN? UNA RELECTURA DE MAX WEBER<sup>1</sup>

THE AMBIVALENCE OF POWER. CONCENTRATION OR DIFFUSION?  
A RE-READING OF MAX WEBER

Emilio LAMO DE ESPINOSA MICHELS DE CHAMPOURCIN  
Académico de número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas  
Catedrático emérito de Sociología de la Universidad Complutense de Madrid  
Presidente del Real Instituto Elcano  
<https://orcid.org/0000-0002-9815-8839>

Fecha de recepción del artículo: octubre 2019  
Fecha de aceptación y versión final: octubre 2019

### RESUMEN

*En este texto de la conferencia impartida por el autor este mismo año, se realiza un análisis pormenorizado de lo que es el poder y sus implicaciones en la sociedad de hoy en día. Se parte del poder como control y límite de la acción de otros, acercándose al mismo desde sus tres dimensiones: el poder como acción o fuerza, como autoridad y como influencia. A ello se le añade lo que se conoce como poder “estructural”, ejercido por el sistema. Y es en relación con este último, y con el hecho de que la máxima configuración institucional en la actualidad sea el Estado con sus burocracias y su derecho formal, que el autor se centra a continuación en el poder político y en la estatalización del mundo. Señala una generalización de la estatalización que implica a su vez una concentración del poder y el papel de la arquitectura institucional europea en la política mundial, así como la emergencia de organismos transnacionales y de nuevos poderes globales. Paralelamente, se menciona el papel de los partidos políticos que controlan el Estado y, por tanto, también sus recursos. Finalmente, el autor realiza un análisis histórico de cómo se ha llegado a la mencionada concentración del poder en cada vez menos Estados en el llamado orden internacional.*

---

<sup>1</sup> Texto procedente de la conferencia impartida por el autor en el Instituto de España, el día 4 de junio de 2019, dentro del ciclo «Reflexiones sobre el poder».

*Palabras clave: poder, ambivalencia, Estado, micropoderes, burocracia, derecho, partidos políticos, orden internacional.*

### ABSTRACT

*In this text of the lecture given by the author this same year, a detailed analysis is made of what power is and its implications in the current society. The starting point is the power as control and as a limit of the action of others, approaching it from its three dimensions: power as action or force, as authority and as influence. To this enumeration, the author adds what is known as “structural” power, exercised by the system. And it is in relation to the latter, and to the fact that the maximum institutional configuration at present is the State with its bureaucracies and its formal Law, that the author then focuses on political power and the stationalisation of the world. He points to a generalisation of statehood which in turn implies a concentration of power and the role of the European institutional architecture in world politics as well as the emergence of transnational organisations and new global powers. At the same time, the role of the political parties that control the State and therefore also its resources is mentioned. Finally, the author makes a historical analysis of how the concentration of power in fewer and fewer states in the so-called international order has been reached.*

*Keywords: power, ambivalence, State, micropowers, bureaucracy, Law, political parties, international order.*

SUMARIO: I. LA AMBIVALENCIA DEL PODER. II. DEFINICIÓN ESTÁNDAR Y DIMENSIONES. III. LA ESTATALIZACIÓN DEL MUNDO Y EL MONOPOLIO DE LA VIOLENCIA LEGÍTIMA. IV. LA CONCENTRACIÓN DEL PODER POLÍTICO GLOBAL. V. CONCLUSIÓN. VI. BIBLIOGRAFÍA

## I. LA AMBIVALENCIA DEL PODER

¿Qué es el poder? ¿Qué tiene que ver el poder de un padre de familia con el de un policía, el de un maestro, el de un político, una empresa, un Estado o el de un intelectual? ¿Es que tienen algo en común, o solo, como decía Wittgenstein en sus *Investigaciones filosóficas* (2017), un mero parecido de familia, de modo que unos se parecen a otros en ciertos rasgos que no son compartidos por otros que eventualmente comparten otros rasgos? ¿O es, aún menos, solo una metáfora, un símbolo de muchas cosas al tiempo que, sin embargo, son diferentes; una palabra, pues, que junta cosas que deberían separarse, pero separa cosas que deberían juntarse, como ocurre con frecuencia en el lenguaje ordinario?

Sabemos que esa ambigüedad es frecuente en términos usuales como ocurre con palabras potentes como “libertad” o “justicia” o “democracia”. Cada uno las usa como le parece aunque, en este caso, la palabra “poder” tiene casi siempre una connotación negativa. “Libertad” o “justicia” son palabras positivas, pero “poder” parece ser siempre algo negativo y casi maligno. Lo usual es pensar que no debería haber poder, probablemente porque la palabra la usa sobre todo el dominado, el sometido, como manifestación de protesta al verse obligado a hacer algo que no le gusta. Lo que nos pone ya sobre la pista.

Pues la palabra “poder” tiene una profunda ambigüedad semántica, como le ocurre a otras con las que está emparentada. Pienso en el término “sujeto”, que indica al tiempo el que está sujeto a otra cosa, atrapado por ella, pero también el sujeto de la acción, el actor que la inicia libremente. Otro tanto ocurre con la palabra “actor”, tan importante en ciencia social, que transmite la misma ambivalencia: un actor que representa papeles que han escrito otros y a los que se ve abocado, o bien, de nuevo, el actor como iniciador de la acción propia.

Pues bien, otro tanto ocurre con el poder. “Poder” es poder de hacer algo o de no hacerlo, de actuar libremente. O bien, al contrario, el estar sometido al poder ajeno que se me impone.

Así pues, ¿el poder libera o el poder somete? Ambas cosas. Y nótese que en castellano “poder”, al igual que en francés, *pouvoir*, no solamente es un sustantivo, sino también el verbo “ser capaz de”. En inglés, el sustantivo “poder” se traduce como *power*, que también

significa “potencia”, “energía”, lo que indica una capacidad virtual o potencial.

El *Diccionario de la lengua española* de la Real Academia Española (DRAE) no deja de reconocer esta ambivalencia profunda cuando explicita el significado de la palabra. Así, cuando la analiza como verbo, recoge estas dos acepciones: por una parte, tener expedita la facultad o potencia de hacer algo o, también, ser más fuerte que alguien, ser capaz de vencerlo. Pero también, y en sentido contrario, aguantar o soportar algo o a alguien que produce rechazo. Y, si lo analizamos como sustantivo, la ambivalencia se hace más clara: por una parte, dominio, imperio, facultad y jurisdicción que alguien tiene para mandar o ejecutar algo; pero también fuerza, vigor, capacidad, posibilidad, poderío.

Como Jano, el poder tiene dos caras: la buena cuando soy yo quien puede, y la mala cuando es otro quien puede. Una ambivalencia bastante ausente en ciencia social, que se ha centrado en la dimensión negativa: el poder como límite de la voluntad y, sobre todo, de la acción. Es lo que haré yo también en el resto de esta reflexión: el poder como control y límite de mi acción.

## II. DEFINICIÓN ESTÁNDAR Y DIMENSIONES

Y, en este segundo sentido, la definición sociológica clásica de poder la dio Max Weber en sus *Conceptos básicos de Sociología: Por poder se entiende pues cada oportunidad o posibilidad existente en una relación social que permite a un individuo cumplir su propia voluntad* (Weber, 1980: 28). Es decir, la probabilidad de que un actor dentro de una relación social esté en condiciones de hacer prevalecer su voluntad incluso contra su resistencia, al margen de la base sobre la que descansa dicha probabilidad. Es, pues, la capacidad de que A logre que B haga o no haga algo que es lo deseado por A, tanto si a B le place como si no.

Un poder que se puede descomponer de muchas maneras. Podemos analizar sus tres dimensiones, a saber, la intensidad o profundidad; la extensión o amplitud, y finalmente, la rapidez o velocidad, la inmediatez.

Dimensiones que se pueden cruzar con las cuatro formas principales que puede adoptar el poder, y que procedo a exponer a continuación:

(a) En primer lugar, el poder como coacción o fuerza, que engloba la fuerza bruta, la represiva y opresiva, y que incluye sanciones negativas (el ostracismo, la cárcel, la pena capital), pero también positivas: dar o retirar incentivos o recursos. Un poder material, físico casi, un poder duro, representado en primer lugar por el poder militar o policial, el más burdo y visible, pero también el más eficaz e inmediato.

(b) Pero nadie puede sentarse sobre las bayonetas, de modo que, en segundo lugar, encontramos el poder como autoridad, que es el que se posee por razones de tradición, carisma, ascendencia moral, cargo público u otras causas, y que no se ejerce con violencia pues es aceptado por el sometido, aunque sea *quia prohibita*; lo acepto externamente aunque lo rechace internamente. Y ahora el concepto de poder está relacionado con el de dominación, es decir, la capacidad de ejercer una autoridad sobre un grupo social determinado y encontrar un grado de obediencia. Pues, siguiendo con Weber, *un determinado mínimo de voluntad de obediencia, o sea de interés (externo o interno) en obedecer, es esencial en toda relación auténtica de autoridad* (Weber, 2014: 170). Sería oportuno analizar las diversas formas de legitimidad del poder según el magnífico discurso *La política como vocación*, que dio Weber hace ahora justo un siglo a los estudiantes de Múnich.

(c) Y, en tercer lugar, el poder como influencia, que incluye la capacidad de persuadir o manipular a gentes determinadas para que se conduzcan como apetece a quien lo ejerce. El poder ejercido a través de la publicidad, la propaganda política o la presentación periodística de ideas, el poder de la *agenda setting*, o del *labelling* y el *framing*, por ejemplo, son de esta índole. En definitiva, la capacidad de enmarcar e interpretar la realidad. Un poder que ahora se acepta, no tanto *quia prohibita*, sino internamente. Yo mismo me alinee con el influyente porque me convence. El concepto de “hegemonía”, tan elaborado por Gramsci y tan citado hoy, al igual que los de “alienación” o de “ideología”, se mueven en este contexto. Se trata, pues, de un poder

que casi ha desaparecido como tal pues es invisible e indetectable. El sometido se somete voluntariamente.

Podríamos, pues, hablar de un poder duro basado en la fuerza, un poder militar, de un poder basado en la autoridad, un poder político, y, finalmente, de un poder enraizado en las creencias, un poder ideológico.

Algunas observaciones adicionales importantes: la primera, el poder es siempre relacional, se tiene en relación con alguien. Y por ello es siempre un juego de suma cero, a diferencia de la economía, que es un juego de suma positiva. En el mundo económico todos podemos ganar o perder, aunque unos más que otros. Pero si alguien adquiere poder es porque alguien lo pierde relativamente. Si un país pasa a ser una potencia es porque otras potencias pierden poder en relación con la primera. Por ello el poder, como la política, es siempre un juego agónico.

En segundo lugar, todas estas formas de poder tienden a sumarse o a restarse, es decir, se dan juntas en casi todas las relaciones sociales, pero de modo asimétrico. Se puede tener mucha fuerza pero escasa legitimidad, o al contrario. Un rey que reina pero no gobierna tiene autoridad, pero carece de fuerza. Y es sabido que los perfiles de poder tienden a alinearse. Cada persona, cada centro de poder (un Estado, una empresa, un partido o asociación) se apalanca en el tipo de poder del que dispone para adquirir aquellos de que no dispone. Un dictador brutal trata de ser legítimo e influyente; una movilización social cargada de razones trata de adquirir poder político.

Lo que me lleva al tercer comentario. El poder genera sus micropoderes, sus estructuras de apoyo, ya sean cortesanos o prebendados. Y se estabiliza en el tiempo, de modo que se confunde con la misma realidad. Así, la servidumbre es voluntaria, aceptada, interiorizada como legítima y debida. Algo sabido desde que Étienne de La Boétie, con solo 18 años, escribió el *Discours de la servitude volontaire ou le Contr'un*, editado en 1572 por su amigo Michel de Montaigne. Los tiranos tienen poder porque el pueblo se lo otorga. Y lo hace por hábito, por costumbre. Vale la pena citar lo:

Al modo que al hombre se le hace natural todo aquello que adquiere con la educación y la costumbre, también el primer impulso de la servidumbre voluntaria es constantemente un efecto del hábito que contrae la niñez; como, por ejemplo, los más briosos caballos, que

si bien al principio tascan el freno, luego después juegan con él [...]. Apenas empieza el hombre a tener uso de razón dícenle que es vasallo de un soberano, que sus padres también lo son, y creen que han de aguantar el mal y lo confirman con varios ejemplos, y sobre todo con la autoridad de los siglos; como si un largo sufrimiento diera derecho para que Uno pueda tiranizar a sus semejantes (De La Boétie, 1839:110).

Al final todos los poderosos, sea cual sea su forma de poder, buscan la servidumbre voluntaria, la aquiescencia rutinaria y dada por supuesta; en definitiva, que el poder no se presente como tal, que se difumine y se desvanezca. El mejor poder, por supuesto, es el que no necesita ejercerse. Lo sabía ya Sun-tzu en el siglo v a. C., cuando en *El arte de la guerra* señalaba que *lo supremo en el arte de la guerra consiste en someter al enemigo sin darle batalla* (Sun-tzu, 2002: 3).

Lo que nos lleva a una cuarta forma de poder, claramente distinta de estas tres, pero que en cierto modo sería la resultante de todas ellas. Pues es cierto que el marco weberiano del poder, en el que me he movido, tiene más en cuenta a las personas que a las estructuras y es, como también lo es su Sociología comprensiva, nominalista: poder que unos ejercen sobre otros. Pero hay también un poder estructural que viene dado por las clases sociales, por órdenes institucionales económicos o políticos, o incluso culturales. Hablamos así de un poder ejercido anónimamente por las “estructuras” o por el “sistema”, poder sin sujeto, pero sí con consecuencias. Una visión enfatizada por escuelas estructuralistas como la representada por Foucault, o por Bourdieu cuando habla de la reproducción cultural. Y así el primero, siguiendo a Maquiavelo, señala que *el poder no es una institución, ni una estructura; [...] es el nombre que le damos a una situación estratégica compleja en una sociedad determinada* (Foucault, 2012: 89). *Y la dominación [no es] ese tipo de dominación sólida y global que una persona ejerce sobre otras, o un grupo sobre otro, sino las muchas formas de dominación que pueden ser ejercidas en el interior de una sociedad* (Butler, 2009: 136). De modo similar al Panóptico de Bentham, la mirada del otro basta para alinear voluntades. En definitiva, micropoderes anónimos, pero por ello mismo más eficientes, pues son invisibles y casi indetectables, y que están ocultos en la misma configuración de la realidad. Hasta tal punto que no sabemos bien si hablamos de poder o de puro realismo: el mundo es de cierto modo,

tiene unas estructuras y unas configuraciones que no podemos sino reconocer. Pues, del mismo modo que quien quiere hablar y ser entendido tiene que aceptar las reglas de la gramática, quien quiere vivir en una sociedad tiene que aceptar su configuración, y esta implica ya una distribución de recursos, prestigios o posiciones que supone un poder estructural, cuya máxima configuración institucional en el mundo moderno la representa el Estado con sus burocracias.

Y a ello quiero dedicar el resto de esta reflexión, a la relación del poder con el Estado, es decir, al poder político en el Estado moderno y en el orden internacional de Estados, dejando para otra ocasión el tema del poder económico, que exigiría un tratamiento específico, aunque, como veremos, creo que se exagera su relevancia.

### III. LA ESTATALIZACIÓN DEL MUNDO Y EL MONOPOLIO DE LA VIOLENCIA LEGÍTIMA

Y volvamos a Weber:

Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el territorio es el elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima (Weber, 1981: 83).

Y añade:

Lo específico de nuestro tiempo es que a todas las demás asociaciones e individuos sólo se les concede el derecho a la violencia física en la medida que el Estado lo permite. El Estado es la única fuente del “derecho” a la violencia. Política significará, pues, para nosotros, la aspiración a participar en el poder o a influir en la distribución del poder entre los distintos Estados o, dentro de un mismo Estado, entre los distintos grupos de hombres que lo componen (Weber, 1981: 83-84).

Eso era y sigue siendo así. Cuando analizamos la realidad social y política contemporánea lo que descubrimos es (1) que los Estados siguen siendo los sujetos centrales del poder, (2) que ese poder se ha generalizado a todo el mundo en una total estatalización del territorio del globo, y (3) que ello implica una notabilísima concentración del poder.



Comenzaré por el dato de la estatalización del mundo, raramente tematizado en nuestra visión eurocéntrica, pero de extrema importancia actual.

Cuando se constituye la ONU la forman apenas medio centenar de Estados soberanos. Estamos hablando de 1945, así pues, antes del gran proceso descolonizador posterior a la Segunda Guerra Mundial, y antes también de la descomposición de la Unión Soviética en una pléyade de nuevos Estados. Por ejemplo, en 1945 solo había en África dos Estados soberanos; el resto eran colonias de los imperios europeos que se habían repartido África en la Conferencia de Berlín de 1885. Hoy en África hay 54 Estados. En la ONU hay 193 representados y, si añadimos los pocos que no están en la ONU, llegamos a los doscientos. Y así, si vemos un mapa del mundo, descubriremos que, con la única excepción de la Antártida, todo el territorio terrestre y buena parte del marítimo, ha sido estatalizado, como nos muestran vivamente los mapas del mundo, un *patchwork* de países cada uno con su colorido, sus capitales y sus banderas. Y así lo percibe el sentido común: el mundo como una colección de Estados soberanos.

Cierto que, por encima, se ha construido una tupida red de organismos internacionales de todo tipo. Pero cuando los analizamos lo que descubrimos es que son todo ellos (quizás, solo quizás, con la única excepción de la UE) realmente interestatales, pues representan a Estados y no a poblaciones, razón por la que los denominamos organizaciones intergubernamentales. Para comenzar, las mismas mal llamadas Naciones Unidas que son, en realidad, unos Estados unidos, un parlamento westfaliano en el cual, por ejemplo, la India, con más de 1.400 millones de habitantes, pesa y vale lo mismo que España o Portugal. El mal llamado orden internacional es un orden interestatal de Estados a los que la misma comunidad internacional atribuye la responsabilidad primaria de lo que ocurre en sus territorios, de modo que la estatalización (y la posterior globalización) empodera a los Estados al exigir de ellos un comportamiento regulador *ad intra* que refuerza su soberanía. Si pasa algo en un territorio, la responsabilidad primera es de su Estado. Es lo que Richard Hass, presidente del influyente Council on Foreign Relations, en un importante artículo en *Foreign Affairs*, ha llamado la “obligación soberana” que tienen los

Estados como responsables en su territorio de temas globales (cambio climático, por ejemplo) (Hass, 2017).

De modo que, por mucho que se afirme que la complejidad moderna ha multiplicado los centros de poder –y veremos que eso es así–, el Estado sigue siendo el poder máximo e indiscutido sobre un territorio. Una multinacional o una empresa, por grande que sea, puede manipular precios o inversiones, pero incluso Estados pequeños pueden expropiar o simplemente ocupar una empresa, que podrá acudir a organismos de arbitraje que compensen (quizás, pero solo quizás) sus pérdidas, pero no podrá evitar la confiscación. En su territorio, y sobre su población, un Estado es soberano, y lo vemos a diario, por ejemplo en Argentina, Bolivia, Cuba o Venezuela. El llamado “derecho de intervención” en asuntos internos no pasa de ser un desiderátum que carece por completo, no ya de *law enforcement*, sino incluso de legalidad que lo ampare.

En resumen, la forma Estado ha venido a sustituir en el escenario político mundial a todo tipo de jefaturas, sultanatos, señores de la guerra, clanes tribales o cualquier otra forma de articulación del poder. Frente a esta estructura tradicional de micro– y mesopoderes, poderes difusos, cambiantes, usualmente de fronteras inciertas y con legitimidades discutidas, se han erigido los Estados en un proceso claro de concentración y territorialización del difuso poder premoderno. Con consecuencias globalmente positivas, por cierto, pues esa concentración de poder ha dado lugar a un generalizado monopolio de la violencia, legítima o no, en manos de los Estados, que, como ha demostrado Steven Pinker (2018a) en su excelente monografía *Los ángeles que llevamos dentro*, con una inmensa apoyatura empírica de datos históricos, ha hecho disminuir radicalmente la violencia en todas sus dimensiones. Al parecer, Hobbes tenía razón y el Leviatán estatal evita el *homo homini lupus* en muy buena medida.

Pero como argumentaba Weber en la monografía citada, y como desarrolló su discípulo Michels, se trata de Estados sometidos internamente a otro proceso adicional de concentración del poder alrededor de los partidos políticos, asociaciones burocráticas para atraer, capturar y gestionar poder, sometidos ellos a la ley de hierro de las oligarquías, tal que la voluntad del partido es sustituida por la de una minoría, ésta por la de un presídium, y este, con frecuencia, por la de un secretario general. Partidos que son capaces de distribuir

recursos, subvenciones, ayudas, licencias, o de negarlas, capturando prebendísticamente al mismo electorado que debe elegirlos. De modo que, si el Estado moderno es él mismo una potente concentración de poder, dentro de él se da una segunda concentración alrededor de las máquinas de los partidos, que al controlar al Estado controlan también sus recursos; no solo los presupuestos, por supuesto, usualmente más del 40% del PIB nacional, sino mucho más. Y pienso ahora en el inmenso poder económico de los fondos soberanos de los Estados, 91 según el *Sovereign Wealth Funds 2018*, que gestionan nada menos que más de ocho billones de dólares, casi el 10% del PIB del mundo (ICEX, 2019). Un fondo como el noruego gestiona más de un billón de dólares, el PIB de España, un inmenso poder económico que se proyecta hacia afuera de sus territorios.

A quien dude aún de la inmensa profundidad y penetración del poder del Estado moderno le invito a que haga un simple ejercicio: lea usted un ejemplar cualquiera del BOE, el de hoy o mañana, es igual, y trate de visualizar la inmensa burocracia que ha producido esa catarata diaria de leyes, decretos, reglamentos, instrucciones, nombramientos, ceses, licencias, autorizaciones, etc. Y piense que eso se produce a diario, multiplicado en España por la potencia normativa de las 17 CC. AA. más la de la UE. Añada a ello la penetración del Estado social, que distribuye ayudas a familias, personas con discapacidad, enfermos, en una capilaridad que nos abarca a todos diariamente. Añada a ello las nuevas tecnologías, con su inmenso poder de control y vigilancia. Y valore ahora el coste económico de todo ello y la inmensa ingeniería social que, a través del uso del derecho como instrumento de control social, distribuye oportunidades, recursos, ayudas, o lo niega. De modo que sí, Weber tenía razón, y la burocracia estatal moderna, utilizando la ingeniería social del derecho formal, ha adquirido un poder inmenso en las modernas sociedades complejas, «como nunca se ha conocido en la historia», por remedar el estilo weberiano. Y así, a la tríada violencia/poder/Estado debemos añadir otros dos términos: burocracia/derecho. Y un sexto: tecnología.

Y esta estatalización es sin duda uno de los más poderosos vectores de la modernización política del mundo de los últimos cincuenta años, e implica (junto a la economía de mercado) una potente europeización de la arquitectura institucional de la política mundial.

Así, el mundo entero se parece hoy más a la Europa decimonónica de los Estados soberanos, la Europa westfaliana, que hace cien años. Ha habido una europeización institucional del mundo paralela (paradójicamente) a la deseuropeización del mundo en términos de poder. He escrito sobre ello en numerosas ocasiones<sup>2</sup>.

Es cierto que el poder no es ya lo que era. En *El fin del poder* Moises Naim argumentó convincentemente que *el poder es cada vez más fácil de obtener, más difícil de usar y más fácil de perder* (Naim, 2013: 18). Los *checks and balances*, la separación de poderes, el *rule of law* y la independencia de la justicia, la libertad de prensa, por no citar las elecciones, limitan la arbitrariedad y controlan la discrecionalidad del poder, que se distribuye horizontalmente, pero también verticalmente, pues el principio de subsidiariedad y la regionalización o federalización de los Estados (hacia abajo), así como la globalización y/o emergencia de poderes supraestatales, hacia arriba, llevan a un escalonamiento del poder en niveles con creciente autonomía. Un poder, pues, controlado de lado, por abajo y por arriba, y que, ciertamente, dista mucho de ser absoluto o ilimitado. Lo vemos a diario, por ejemplo en la lucha contra la corrupción política en América Latina o en las dificultades del presidente Trump para sacar adelante muchos de sus disparatados proyectos.

Así pues, la pregunta es obligada: ¿es poderoso el poder político? Quienes han tenido responsabilidades políticas relatan que el margen de decisión libre del que disfrutaron era muy limitado. Los temas que exigían su decisión estaban ya predefinidos, y en la mayoría de los casos su capacidad de obrar se limitaba a elegir el mal menor. Las “estructuras” o el “sistema” habían ya decidido por ellos, de modo que, si respondemos a la pregunta desde dentro de los Estados, es claro que han perdido poder, no tanto en extensión ni en intensidad, pero sí en discrecionalidad. La soberanía es ya algo del pasado.

Pero otra cosa aflora si miramos al mundo en su conjunto, si nos fijamos en el llamado “orden internacional”, pues su evolución muestra una clara concentración de poder en menos y menos Estados, una enorme concentración del poder global de la humanidad.

Veamos cómo ha ocurrido, lo que me obliga a un análisis histórico de ciclo largo.

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, Lamo de Espinosa (2005) y (2010).

#### IV. LA CONCENTRACIÓN DEL PODER POLÍTICO GLOBAL

Efectivamente, el orden internacional clásico es usualmente datado en 1648 con la Paz de Westfalia y su esencia es simple: la cristalización de Europa como una colección de Estados que se reconocen como soberanos hacia adentro y únicos sujetos hacia afuera. En *Los seis libros de la República* (1576) el francés Juan Bodino pensó el mundo como una serie homogénea de Estados soberanos, mónadas autosuficientes que chocan sobre el tapete del escenario internacional como impenetrables bolas de billar: es el orden internacional “moderno”, hobbesiano, que hay que diferenciar del kantiano orden postmoderno (Cooper, 2012) del derecho internacional, la seguridad colectiva y los organismos internacionales, aún por crear.

El orden internacional moderno fue así puro equilibrio de poderes en el que algún Estado llevaba transitoriamente la voz cantante de una polifonía históricamente variada. España, Francia, Inglaterra, Suecia, Austria, Prusia, Rusia o el Imperio otomano fueron, en momentos distintos, actores privilegiados en escenarios variados. Se trata de Estados que conformaban una distribución estadísticamente normal, de modo que el más poderoso nunca lo fue mucho más que la alianza de los dos o tres siguientes (y recordemos que la *Royal Navy* tuvo siempre como objetivo superar a las dos siguientes armadas de modo similar a, como ahora, los Estados Unidos quieren estar preparados para librar al menos dos guerras al tiempo).

En lenguaje actual podríamos señalar que se trataba de un orden internacional poderosamente multipolar, ya que ningún Estado consiguió una preeminencia marcada o duradera (salvo, quizás, España entre 1550 y 1650 y el Reino Unido durante el XIX), pero se trataba, al tiempo, de un orden rabiosamente unilateral regido por la ley del más fuerte sin piedad alguna.

Y la consecuencia fue evidente:

He visto en la totalidad del mundo cristiano una licencia para la guerra de la cual incluso las naciones bárbaras se avergonzarían. Las guerras se inician con pretextos triviales o incluso sin ninguno, y se desarrollan sin referencia alguna al derecho, ya sea divino o humano (Grotius, 1987: 43).

La cita, tomada del texto que da lugar al derecho internacional, el *De jure belli ac pacis* (1625) del holandés Hugo Grotius, pone de manifiesto la naturaleza violenta de ese orden, que Grotius trataba de aherrojar vanamente con un nuevo derecho interestatal.

Estamos hablando de la historia de Europa entre 1650 y 1950, trescientos años continuos de guerras, confrontaciones y conflictos, aproximadamente cada treinta años, de modo que rara fue la generación de europeos que no haya sufrido o participado en alguna guerra.

Se trata de guerras que van a dar lugar a una creciente concentración de poder, pues, efectivamente, tras el “largo” siglo XIX (1789-1914), el “corto siglo XX” (en expresión del historiador Hobsbawm<sup>3</sup>), que comienza en la Guerra del 14 y, singularmente, con la Revolución rusa, y se cierra con el fin de esa misma ilusión en 1989, se gestará alrededor de tres “noventayochos” que marcan la emergencia como grandes potencias de tres de las cuatro naciones cuya hegemonía va a marcar el siglo XX: los Estados Unidos, Alemania, Japón, y Rusia. Los Estados Unidos, a partir del fin de la Guerra Civil en 1865 y la conquista del oeste, para emerger como potencia naval dominante del Atlántico y del Pacífico tras la guerra con España. Alemania, tras la victoria de Sedan (1870) frente a Francia y la unificación de Bismarck, y a lo largo del período guillermino, para emerger como indiscutible potencia militar en la Gran Guerra. Y, finalmente, Japón, tras la Restauración Meiji (1868), iniciará una acelerada dinámica de occidentalización y, ante la sorpresa europea, vencerá a la armada rusa del Pacífico en los estrechos de Tsushima (1905), para emerger como gran potencia asiática.

Con la Gran Guerra da, pues, comienzo la historia moderna que es, por vez primera, historia del mundo y ya no la de alguna de sus regiones (y recordemos que la idea de que la Gran Guerra fue una “guerra civil universal” es de Carl Schmitt). Y que es, de una parte, guerra civil de Occidente, de Europa, entre izquierda y derecha, entre liberalismo y totalitarismo. Y, de otra, confrontación internacional entre menos de media docena de potencias mundiales que acaban reduciéndose, tras la Segunda Guerra Mundial, a un enfrentamiento

---

<sup>3</sup> En su obra *The ages of extremes: The short twentieth century, 1914-1991*, publicada en español bajo el título de *Historia del siglo XX* (vid. Hobsbawm, 1995).

bipolar Este-Oeste: la Guerra Fría, que se cancela tras la caída de la Unión Soviética en 1991, la gran catástrofe geopolítica del mundo según Putin, y que va a dar lugar a un breve periodo de hegemonía unilateral americana, la *hyperpuissance* de Hubert Vedrine (2000), los “rugientes años 90” (Stiglitz, 2003).

En resumen, hemos pasado de la multipolaridad de Westfalia a la unipolaridad en un proceso de concentración progresiva del poder internacional.

A comienzos del XVIII contábamos con una pluralidad de Estados que, tras las guerras napoleónicas, se reducen al concierto de las potencias y, tras la Gran Guerra, se reducen de nuevo a solo seis grandes actores: dos clásicos (Francia e Inglaterra) y cuatro nuevos (EE. UU., Japón, Alemania y Rusia). Pues bien, tras la Segunda Guerra Mundial ya solo quedan dos: EE. UU. y la Unión Soviética. Pero al acabar la Guerra Fría solo quedará uno: los Estados Unidos.

Pero, ¿acaso puede sorprender? Más bien parece que esa debe ser la lógica de las cosas, que lleva del mercado al oligopolio, al duopolio y al monopolio, de modo que un observador agudo podía ya vislumbrar la unipolaridad en la competitividad westfaliana.

Pero los *roaring nineties* bajo la presidencia de Clinton, con su esperanzado fin de la historia y triunfo de la modernidad occidental, iban a durar solo una década, pues, ya para comienzos de siglo, el ascenso de los grandes países emergentes iba a cancelar la hegemonía americana.

«China es un gigante dormido, déjenlo dormir, porque el día que despierte hará estremecer al Mundo». Fue la conocida respuesta que en 1793 dio Napoleón Bonaparte a Lord McCartney, embajador de Jorge III de Inglaterra en China, cuando le preguntó por los intereses franceses en Asia. Se trata del mismo Lord McCartney que quedó estupefacto cuando el emperador chino Quianlong le dijo abruptamente: «Los chinos no tenemos la más mínima necesidad de las manufacturas británicas».

Pues bien, era cierto.

China e India sumaban más del 50% del PIB mundial en 1500 y lo seguían haciendo en vísperas de la Revolución Industrial, hacia 1820. Pero el ascenso de los países occidentales iba a deteriorar su poder, de modo que para 1950 China e India sumaban poco más del 5% del PIB mundial. Su recuperación, sin embargo, ha sido

espectacular. Tras las reformas de Deng Xiao Ping, China es ya, desde 2014, la primera economía mundial medida en PPA<sup>4</sup>. Y la India, tras las reformas liberalizadoras de Mohamed Singh, ha superado a Japón. Las potencias demográficas (China, India, pero detrás Turquía, Brasil, México, Irán) se doblan de potencias económicas, y estas de potencias políticas primero y militares después. Y lo han hecho siguiendo la pauta que Weber marcó en sus sociología de las religiones del mundo: racionalización formal, burocracia, *rule of law* y, por supuesto, economía de mercado, libre comercio y ciencia occidental; desmagización, racionalización, burocratización, racionalidad formal de las que solo el islam parece haberse zafado. Y con ellos aparece una nueva forma política hasta ahora no identificada: la civilización-Estado, pues la total estatalización del mundo ha generado dos tipos de órdenes políticos extremos que erróneamente tendemos a asimilar a la moda, a lo conocido. De una parte, los numerosos mini-Estados, de menos de cinco millones de habitantes, cuyo peso en el orden internacional es nulo, pero que son hoy casi la mitad de los países de la ONU, minipaíses cuya voluntad y voto es fácilmente manipulable. China lo hace constantemente. Pero, por el otro extremo, países inmensos a los que la calificación de Estado, nación o Estado-nación no hace justicia.

Efectivamente, un país normal, una clásica nación-Estado, tiene 40, 60, quizás 80 o 100 millones de habitantes. Cuando saltamos a más de 300, como Estados Unidos, tenemos otro ente, y sin duda algo distinto a una nación-Estado clásica. Pero si pasamos a más de 1.000 millones, con miles de años de historia detrás, tenemos otro ente político, un objeto político no identificado, en realidad una civilización disfrazada de Estado. Vale la pena leer el exitoso texto de Weiwi Zhang, de la Fudan University, *The China Wave. The Rise of a Civilizational State*, aún no traducido, que ha tenido un enorme impacto en su país (Weiwi, 2012). Estado-civilización es lo que es el inmenso subcontinente indio, el país más complejo del mundo.

Entes multiétnicos, multilingüísticos y multirreligiosos, que es lo que siempre llamamos imperios, palabra casi maldita desde la Gran Guerra aunque hoy reaparece. Que es lo que pretende ser también la Rusia de Putin, que intenta desesperadamente reconstruir el viejo

---

<sup>4</sup> Según la Paridad del Poder Adquisitivo (PPA).



Imperio zarista. Que es sin duda un modo de ver los mismos Estados Unidos, la “Republica Imperial”, como la llamaba Raymond Aron (1976), una nación de naciones, como la etiquetó Giovanni Sartori (2001). Y que paradójicamente es a lo que tiende la misma UE cuando se observa históricamente, como nos enseña ese gran observador que es Robert Kaplan (2001 y 2007); aparentemente una confederación de Estados pero que tiende a ser un cuasi-Imperio postmoderno basado en una compleja fusión de lenguas, pueblos, naciones y soberanías, fusión cada vez más compleja en geometrías variables (euro sí o no; Schengen sí o no), dando lugar a una gran complejidad jurídica interna (como en los viejos imperios), y a una difusión de poder hacia afuera de fronteras inciertas (como en los viejos imperios). Incluso en la acusación a la UE, tan actual, de “cárcel de los pueblos o de las naciones” resuenan ecos de viejas reclamaciones. Pero no es nuevo, pues fue Montesquieu quien en 1734 en sus *Réflexions sur la monarchie universelle en Europe* señalaba ya que *l’Europe n’est plus q’une nation composé de plusieurs* (Montesquieu, 1964: XVIII), una nación de naciones, que es lo que han sido siempre los imperios.

En todo caso, tras la concentración de poder de Occidente en el amigo americano y la acelerada emergencia de su rival asiático, asistimos hoy a una reproducción del viejo orden westfaliano europeo a escala mundial, con dos grandes potencias, EE. UU. y China, rodeadas cada una de ellas de un conjunto (por cierto, variable) de aliados/satélites, en un dinámico equilibrio de poderes, en los que la UE, por un lado, y Rusia, por el otro, hacen de compañeros o aliados, no siempre bien avenidos. Inmensa concentración de poder en muy pocos Estados/imperios (al final solo dos), sin los cuales poco se puede hacer en el orden internacional, y contra los cuales nada se puede hacer.

Y concluyo con una palabra, la misma con la que empecé: “ambivalencia”.

## V. CONCLUSIÓN

Visto desde abajo, desde la sociedad, y en el largo plazo, hemos asistido a una fuerte concentración del poder en las burocracias de los Estados, ejercido a través del derecho y en buena medida

monopolizado por los partidos políticos; estados que, sin embargo, pierden poder *ab intra* por la globalización que erosiona su soberanía, al igual que lo hace el principio de subsidiariedad hacia abajo, y la emergencia de organismos transnacionales como la UE, hacia arriba. El poder político soberano, al menos, no es ya lo que era.

Sin embargo, visto desde arriba, con una mirada global y totalizadora, estamos asistiendo a una inmensa concentración de poder en dos grandes países. Los Estados Unidos, por supuesto, hegemónicos durante más de medio siglo, situación que en buena medida continúa, y no voy a enumerar aquí los numerosos activos y recursos de todo orden de que dispone ese gran país por localización geográfica, territorio, población, economía, tecnología, poder blando y poder militar. Llevo más de medio siglo escuchando a todo tipo de analistas hablar de la “decadencia” del imperio americano, y alguna vez tendrán razón, pero no será inmediato. Sin embargo, sí es ya una hegemonía a la que ellos mismos están renunciando, socavada a diario por la emergencia de nuevos poderes globales, singularmente China, un inmenso país que no es un Estado sino algo más y distinto, para dar lugar a un duopolio global rodeado de países satélites, pues sin la menor duda el vector geopolítico que estructura el poder global en este comienzo de siglo es la tensión entre una gran potencia que se sabe declinante y una gran potencia emergente que se cree llamada a recobrar la posición dominante que casi siempre tuvo en la historia. China y EE. UU., que se ven las caras en el mar de China, y que parecen vinculadas agónicamente en lo que se ha llamado la trampa de Tucídides, la vieja tensión entre Atenas y Esparta, una tensión en la que el poder declinante puede tener la tentación de acudir a la guerra antes de que su posición sea claramente inferior, como así ha ocurrido en la historia en numerosas ocasiones, y hay estudios que lo acreditan.

Pero “ambivalencia” también en un segundo sentido, que me retrotrae al principio de esta reflexión.

Decía entonces que el poder es limitador, pero también habilitante; tiene dos caras. Y la pregunta que dejaré abierta es la de si esta concentración de poder global es limitante, y por lo tanto negativa, o es el Estado, por el contrario, una enorme oportunidad para millones, miles de millones por cierto, de ciudadanos del mundo que han encontrado un instrumento para salir de la pobreza, la enfermedad y

la ignorancia. ¿No ha sido el Estado, para Occidente, el instrumento de los débiles frente a los poderosos? ¿No puede haber ocurrido lo mismo a escala global? ¿Es la vida hoy, para la humanidad en su conjunto, más o menos *brutish, nasty and short* que en el pasado? Lo creo firmemente y lo llevo predicando al menos una década, y la disminución de la violencia interpersonal a consecuencia de la estatalización es solo un dato de los muchos que podía aportar. Pues en esperanza de vida y salud, en libertad y respeto de los derechos humanos (y pensemos en la esclavitud o la condición de la mujer), en pobreza e incluso en desigualdad, en educación y cultura, etc., los últimos cincuenta años han cosechado éxitos espectaculares. Pero me remitiré a algunos textos recientes como el de Steven Pinker (2018b), *En defensa de la Ilustración*, el de Rosling y colaboradores (2018), *Factfulness*, o el de Johan Norberg (2017), *Progreso. 10 razones para mirar el futuro con optimismo*, por no citar el de Matt Ridley (2010), *The Rational Optimist*. Aunque soy muy consciente de caminar contra la opinión políticamente correcta, diré que el mundo va bien en su conjunto, si bien ciertamente nuestro mundo, el del viejo Occidente, y sobre todo el europeo, tras éxitos inmensos, va peor, más relativamente que en términos absolutos, y eso genera un enorme malestar que debemos y podemos suturar.

Pero se corre el riesgo de que, al intentar arreglar los problemas, que sin duda tenemos, destruyamos soluciones que han funcionado durante décadas.

Decía Toynbee (1952) que *el gran suceso del siglo xx fue el impacto de la civilización occidental sobre todas las restantes sociedades vivientes y el mundo*. Y años más tarde añadía: *pero cuidado, no ha sido el Occidente quien ha sido golpeado por el mundo; ha sido el mundo quien ha sido golpeado, y golpeado con fuerza, por Occidente*. Es cierto que, como han señalado Stefan Zweig (2011), Ernst Jünger (2005) o Jan Patočka (2007), tras el “suicidio” de Europa en dos guerras mundiales para dar lugar a un mundo posteuropeo, una nueva “era planetaria” o asiática, sin embargo ha tenido lugar una “mundialización” de Europa y de sus instituciones en una “herencia espiritual europea”, que habría que conservar.

Pues bien, terminaré señalando tres grandes aportaciones de Occidente al mundo que debemos conservar a toda costa. En primer

lugar, órdenes políticos articulados por el Estado democrático y de derecho; en segundo lugar, órdenes económicos basados en la economía de mercado y el libre comercio, y en tercer lugar, y quizás por delante de todo, órdenes culturales basados en el diálogo racional y la prueba empírica, es decir, en la lógica de la ciencia. Se trata de la tríada democracia, mercado y ciencia, tres instituciones basadas en la libertad del individuo (libertad política, libertad económica y libertad de expresión), que no son tres piezas independientes la una de la otra sino las tres caras de un mismo triángulo de libertad. Las tres han hecho grande a Occidente y hoy están haciendo grande al mundo. Ha costado mucha sangre y mucho esfuerzo poner en marcha esos tres órdenes institucionales, y a ellos les debemos el innegable progreso de la humanidad. No nos equivoquemos.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- ARON, Raymond (1975). *La república imperial: los Estados Unidos en el mundo (1945-1972)*. Madrid: Alianza.
- BODINO, J. (1973). *Los seis libros de la República*. Madrid: Aguilar.
- BUTLER, J. (2009). *Lenguaje, poder e identidad*. Madrid: Síntesis.
- COOPER, R. (2012). *The post-modern state and the world order*. London: Demos.
- FOUCAULT, M. (2012). *Historia de la Sexualidad, 1. La voluntad del saber*. Madrid: Siglo XXI.
- GROTIUS, H. (1987). *Del derecho de presa. Del derecho de la guerra y de la paz: textos de las obras “De iure praedae” y “De iure belli ac pacis”*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- HAAS, R. (2017). World Order 2.0: The Case for Sovereign Obligation. *Foreign Affairs*, (96), 8.
- HOBBSAWM, E. (1995). *Historia del siglo XX*. Barcelona: Crítica.
- ICEX (2019). *Sovereign Wealth Funds 2018*. Madrid: ICEX-Invest in Spain & IE Business School. Recuperado de <http://www.investinspain.org/invest/wcm/ide/groups/public/documents/documento/mde5/ode3/~edisp/doc2019817367.pdf>.
- JÜNGER, E. (2005). *El mundo transformado: una cartilla ilustrada de nuestro tiempo; seguido de El instante peligroso: una colección de imágenes e informes*. Valencia: Pre-Textos.
- KAPLAN, R. (2001). *Viaje al futuro del Imperio: la transformación de Norteamérica en el siglo XXI*. Madrid: Suma de Letras.

- KAPLAN, R. (2007). *Gruñidos imperiales: el imperialismo norteamericano sobre el terreno*. Barcelona: Ediciones B.
- LA BOÉTIE, É. de (1839). *La esclavitud moderna ó el contra uno*. Barcelona: imp. Ignacio Oliveres.
- LAMO DE ESPINOSA, E. (2005). Europa: tres éxitos y cinco dilemas. En Real Academia de Doctores de España. *El Estado de Europa (pp. 329-336)*. Barcelona: Borealia.
- LAMO DE ESPINOSA, E. (2010). *Bajo puertas de fuego. El nuevo desorden internacional*. Madrid: Taurus.
- MONTESQUIEU, C. S. (1964). *Oeuvres completes*. Paris: Éditions du Seuil.
- NAIM, M. (2013). *El fin del poder*. México: Debate.
- NORBERB, J. (2017). *Progreso. 10 razones para mirar el futuro con optimismo*. Barcelona: Deusto.
- PATOČKA, J. (2007). *Libertad y sacrificio*. Salamanca: Sígueme.
- PINKER, S. (2018a). *En defensa de la ilustración: por la razón, la ciencia, el humanismo y el progreso*. Barcelona: Paidós.
- PINKER, S. (2018b). *Los ángeles que llevamos dentro: el declive de la violencia y sus implicaciones*. Barcelona: Paidós.
- RIDLEY, M. (2010). *The Rational Optimist: How Prosperity Evolves*. Nueva York: Harper.
- ROSLING, H. et. al. (2018). *Factfulness: diez razones por las que estamos equivocados sobre el mundo: y por qué las cosas están mejor de lo que piensas*. Barcelona: Deusto.
- SARTORI, G. (2001). *La sociedad multiétnica: pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. Madrid: Taurus.
- STIGLITZ, J. (2003). *Los felices 90: la semilla de la destrucción*. Madrid: Taurus.
- SUN-TZU. (2002). *El arte de la guerra (10 ed.)*. Madrid: Fundamentos.
- TOYNBEE, A. J. (1952). *La civilización puesta a prueba*. Buenos Aires: Emecé.
- VEDRINE, H. (2000). *L'hyperpuissance américaine*. Paris: Fondation Jean-Jaurès.
- WEBER, M. (1964). *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva (2 ed.)*. México: Fondo de Cultura Económica.
- WEBER, M. (1980). *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- WEBER, M. (1981). La política como vocación. En *El político y el científico (pp. 81-176)*. Madrid: Alianza.
- WEIWI, Z. (2012). *The China Wave. The Rise of a Civilizational State*. Switzerland: World Century Publishing Corporation.

- WITTGENSTEIN, L. (2017). *Investigaciones filosóficas*. Madrid: Trotta.
- ZWEIG, S. (2011). *El mundo de ayer: memorias de un europeo*. Barcelona: Acantilado.