

Estados, Imperios, Civilizaciones

Una nueva arquitectura política

Emilio Lamo de Espinosa

De la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas

Contenido

El éxito de la forma política “Estado”:	2
Pero un Estado “aprisionado”	4
Igualdad formal pero enorme desigualdad real.....	7
Los Imperios: otra forma política.....	10
Imperios o civilizaciones, un desplazamiento semántico:.....	15
Imperios contemporáneos: formas nuevas, lógicas antiguas	17
a) Estados Unidos: la República Imperial.....	18
b) Rusia: Imperio territorial y expansión fronteriza:	20
c) China: Imperio, civilización y nación: superposición de lógicas	22
d) La Unión Europea: un Imperio “normativo”, “blando” o “neomedieval”..	26
e) Otros Imperios “menores”: India, Irán, Turquía:	32
Dos modelos de orden internacional:	35
¿Bienes públicos o bienes de club?	37
El dólar: bien público monetario e instrumento de poder.....	40
USA y China, entre Tucídides y Kindleberger:	40
La UE y las potencias medias.....	43
Hacia un “mercado del poder”: orden híbrido y competencia sistémica	45
Conclusiones cautelosas; Imperios o democracias	47
Y una auto-crítica.....	48
Bibliografía selecta	51

El mundo que habitamos se describe habitualmente como una colección de casi doscientos Estados soberanos, iguales en derecho y reconocidos mutuamente como tales. Esa descripción es jurídicamente impecable y políticamente indispensable. Pero es, en buena medida, una ficción.

La realidad del poder internacional obedece a una lógica distinta: no la de la igualdad soberana, sino la de la jerarquía estructural. Unos pocos actores no se limitan a participar en el orden internacional: lo producen, lo condicionan y, cuando les conviene, lo suspenden. Son, en un sentido que este trabajo se propone precisar, Imperios. No Imperios del siglo XIX, con colonias y banderas sobre territorios ajenos, sino Imperios de nuevo cuño: informales, normativos, civilizatorios o territoriales según el caso, pero imperiales en su lógica profunda.

Este ensayo analiza esa realidad. Distingue la forma política del Estado de la del Imperio, examina los grandes actores del presente bajo esa lente, y extrae las consecuencias para el orden internacional que se está configurando. No es un ejercicio de nostalgia imperial ni una apología del poder desnudo. Es un intento realista de ver el mundo como es, antes de discutir cómo debería ser.

El éxito de la forma política “Estado”:

Todas las sociedades humanas conocidas han tenido alguna forma de organización política, es decir, una estructura de poder que mantiene al grupo unido y al tiempo separado de otros grupos externos. Las formas han sido múltiples: Imperios agrarios (Egipto, Mesopotamia, China, Imperio romano) basados en el control territorial, la extracción fiscal, la legitimidad sagrada y la dominación personal del soberano; ciudades-Estado (Atenas, Esparta, Venecia), donde el poder era relativamente limitado y la comunidad política era pequeña; reinos feudales, caracterizados por una fragmentación extrema del poder, múltiples jurisdicciones, derechos patrimoniales, autoridad débil del monarca, poca administración central; y jefaturas variadas o señores de la guerra, usualmente de base tribal y étnica, que monopolizaban la violencia en territorios concretos, quizás la forma más extendida en el tiempo y el espacio.

La forma política “Estado” emerge en Europa lentamente, entre el tardo-medievo y la primera modernidad, y es pues un producto más de la innovación institucional de Occidente. Francia, España o Inglaterra comienzan a centralizar justicia y fiscalidad, surgen funcionarios permanentes (protonotarios, corregidores, bailíos), una hacienda real estable, moneda, ejército profesional, archivos, censos, catastros y sistemas homogéneos de pesos y medidas. Jean

Bodin formula en 1576 la soberanía indivisible, fundamento conceptual del Estado moderno.

La consolidación del Estado tiene lugar con el absolutismo europeo (Luis XIV en Francia, Carlos III en España, Federico II en Prusia), que culmina su institucionalización. Hobbes, en *Leviatán* (1651), ofrece la formulación filosófica: el Estado es una persona artificial que garantiza paz, seguridad y obediencia. Y los tratados de Westfalia (1648) consagran internacionalmente el principio de soberanía territorial y de no intervención. Nace el sistema interestatal moderno basado en el equilibrio de poderes. Las revoluciones americana (1776) y francesa (1789) transformarán la legitimidad del Estado, pero no este. El poder deja de residir en el monarca y pasa a la nación, y se consagra el Estado de Derecho con separación de poderes y constitución escrita. El Estado se somete al Derecho.

La forma política “Estado” es pues una construcción histórica europea que ha permitido la gestión de territorios y poblaciones relativamente extensas y de una creciente complejidad. Una manifestación más de los procesos de articulación social, racionalización y, en cierto sentido, burocratización de la vida en sociedad. En la medida en que los grupos humanos se interconectan, y se deja atrás la autosuficiencia, se necesitan mecanismo de gestión colectiva que conecten a los grupos que, a su vez, permiten una mayor interdependencia. Más Estado, más sociedad, más Estado...

En todo caso, es de destacar el enorme éxito de la forma Estado que, más allá de su origen europeo, se ha exportado a todo el mundo al ritmo, bien de importación de formas políticas exógenas y de difusión cultural e institucional, bien de procesos de descolonización. Diversas estimaciones señalan que hacia 1900 podrían existir unas 50 o 60 naciones-Estado reconocidas internacionalmente pero, según el listado más aceptado en derecho internacional, hoy existen en el mundo 205 entidades calificadas como “Estados soberanos”. De ellas, 193 son miembros plenos de Naciones Unidas.

El resultado es que la práctica totalidad del territorio del mundo (más del 95%) está hoy bajo el control de Estados soberanos. Las excepciones son la Antártida, la alta mar (más allá de las 200 millas) y los fondos marinos y, por supuesto, el espacio ultraterrestre. La estatalización del mundo ha sido prácticamente total.



Basta visualizar un mapamundi usual para percibir esta distribución en una colección de países articulados como Estados, todos ellos con su territorio claramente delimitado por fronteras, su población claramente censada, su capital, su himno y su bandera. El mundo todo como un puzle de piezas estatales que encajan perfectamente unas al lado de otras. Un modo de percibir la realidad social, política y económica que es reforzada constantemente por los estadísticas (cuyo sujeto es el Estado), los medios de comunicación, los DNI, los pasaportes y hasta los *Made in* de los productos. Los Estados son ubicuos en la política, la economía y la vida social, marcando con su impronta todo lo que entre ellos circula. Son también, en buena medida un producto de la economía del pensamiento.

Pero ¿es esto así? Esta visión “estatocéntrica” del mundo ¿qué alcance, que realismo tiene?

Pero un Estado “aprisionado”

Desde la segunda mitad del siglo XX se ha generado un contexto que relativiza la soberanía clásica expresado en la reiterada cita de Daniel Bell: la nación-Estado es demasiado grande para lo pequeño pero demasiado pequeña para lo grande¹. Sigue siendo indispensable pues todavía recauda, legisla, juzga, reprime y redistribuye, pero ya no es el único lugar donde se decide.

Esta tensión entre arquitectura jurídica estatal territorializada, por una parte, y realidad global del poder, por otra, se manifiesta con claridad en el llamado trilema de Dani Rodrik: los países no pueden ser al tiempo soberanos, democráticos y globalizados. Pues, si son globales, pierden soberanía y la democracia se deteriora. Y si son soberanos, no pueden estar al tiempo globalizados. Pueden ser democráticos y soberanos, pero no globalizados².

¹ Daniel Bell, “The World and the United States in 2013,” *Daedalus* 116, no. 3 (1987) 1–31, esp. 13–14.

² D. Rodrik, *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy* (W. W. Norton, Nueva York, 2011). La formulación inicial del trilema aparece ya antes, en el artículo “How Far Will International Economic Integration Go?”, publicado en el *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, n.º 1 (invierno de 2000), pp. 177–186.

Pues la política se ha vuelto multiescalar. Por arriba del Estado proliferan instancias supranacionales, regímenes regulatorios y estructuras de gobernanza que condicionan decisiones domésticas, desde la arquitectura financiera global hasta estándares tecnológicos o compromisos climáticos. Por debajo, se refuerzan niveles subestatales -regiones, ciudades globales, gobiernos locales- que a veces negocian directamente en redes transnacionales. Y, por fuera, aparece un espacio de interacción no territorial -el mundo digital- donde autoridad y jurisdicción se vuelven difusas. El Estado ha quedado en medio, literalmente “aprisionado” pues, incluso cuando conserva legitimidad, pierde eficiencia, pierde poder, y se descubre más sometido que soberano.

La soberanía implicaba capacidad de decisión sin dependencia externa. Hoy, en cambio, buena parte de las decisiones estatales operan bajo condiciones externas: tipo de cambio, coste de la deuda, dependencia energética o de seguridad, acceso a chips, plataformas digitales, interconexión logística, o presiones derivadas de sanciones económicas.

Ello es consecuencia de que el “territorio” ha dejado de ser solo geográfico pues, junto a él aparece un territorio funcional hecho de infraestructuras críticas que se convierten en condiciones materiales de la autonomía política. La soberanía se juega cada vez más en el acceso a infraestructuras y en la capacidad de garantizar continuidad operativa. Proteger la soberanía hoy equivale, en gran medida, a asegurar conectividad, disponibilidad y estándares.

Pero, justamente por ello, la interdependencia se ha vuelto *operable* (*weaponized*) como instrumento de poder. No se trata ya únicamente de comerciar y cooperar, sino de la capacidad de algunos actores de convertir su posición en redes globales en un mecanismo de influencia y de poder. Quien controla nodos estratégicos -plataformas de pago, infraestructuras digitales, regímenes de cumplimiento normativo, componentes críticos- puede imponer costes, condicionar decisiones y producir efectos extraterritoriales sin necesidad de ocupación ni anexión. El “Estado aprisionado” no es solo un Estado limitado por organismos internacionales; es un Estado situado dentro de arquitecturas reticulares cuyo diseño no controla y cuyas llaves de paso están en manos ajenas. La soberanía deja de ser un atributo y se convierte en un gradiente: acceso o bloqueo, compatibilidad o incompatibilidad, inclusión o exclusión³.

El resultado es un desacoplamiento creciente entre las sociedades -cada vez más interconectadas y globales-, y sus territorializados Estados, entre la arquitectura de la sociedad y la arquitectura de la política. La ecuación *Estado = democracia = soberanía popular*, se debilita y los ciudadanos, insatisfechos

³ Farrell, Henry, y Abraham L. Newman. “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion.” *International Security* 44, no. 1 (Summer 2019): 42–79

con la inoperancia de sus democracias, se orientan crecientemente a regímenes autoritarios.

Incluso en las experiencias personales. Steffen Mau muestra como el auge de lo que denomina “transnacionalismo social” erosiona progresivamente al Estado-nación en su pretensión de encerrar la vida social dentro de un perímetro territorial definido⁴. El Estado moderno había funcionado como el marco casi exclusivo dentro del cual se organizaban las lealtades, las relaciones familiares, las trayectorias educativas, la movilidad y los horizontes de experiencia. Era una comunidad (una *Gemeinschaft*) pensada como nación. Pero ese monopolio se debilita cuando una parte creciente de la existencia cotidiana se articula cruzando fronteras. Redes de parentesco dispersas entre varios países, amistades y contactos mantenidos a distancia, viajes frecuentes, educación internacional, turismo masivo y formas de comunicación que conectan de modo ordinario con personas y contextos extranjeros, hacen que la sociedad deje de coincidir plenamente con el territorio estatal. Incluso quienes no emigran ni se desplazan de modo permanente pueden quedar insertos en espacios sociales transnacionales. De este modo, las fronteras del Estado no desaparecen, pero dejan de ser los muros efectivos que contenían la experiencia social y cada vez menos logran encerrar por completo la sociabilidad, las identidades y las prácticas de los individuos⁵.

Resumiendo: la posmodernidad no elimina al Estado, pero socava casi todos los supuestos que lo definieron desde el siglo XVII: soberanía plena, territorio controlado, población censada, identidad nacional fuerte, monopolio de la violencia y de la economía, representación democrática clara. Emerge un Estado relativizado, insertado en redes, obligado a negociar continuamente su autoridad y crecientemente incapaz de gobernar solo.

⁴ Steffen Mau, *Social Transnationalism*, London, Routledge, 2010.

⁵ Steffen Mau, *Social Transnationalism: Lifeworlds Beyond the Nation-State* (London y New York: Routledge, 2010).

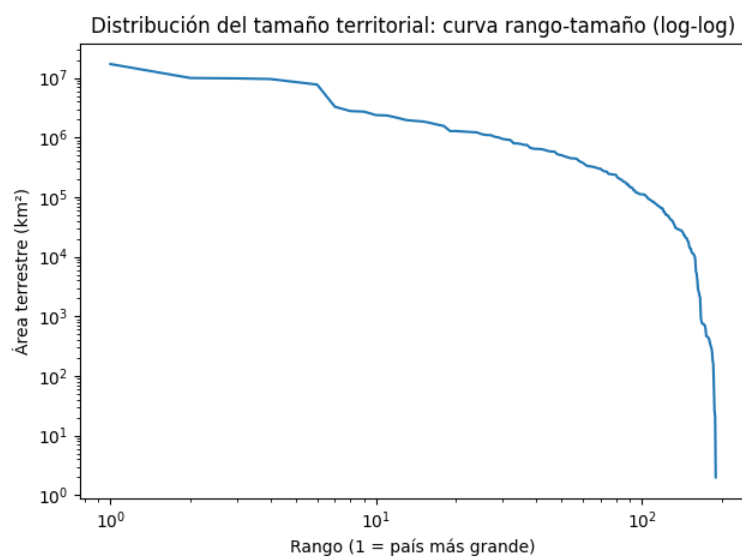
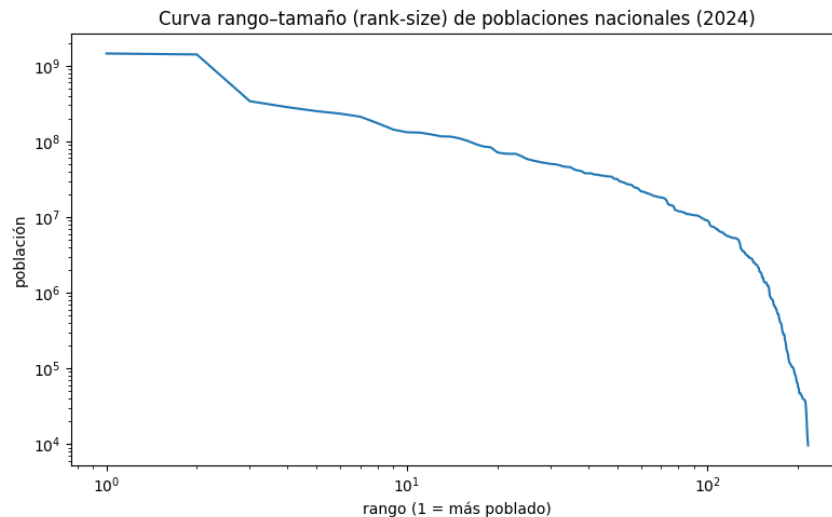


Por volver a los mapas -que son la representación visual del mundo-, más allá del puzle estatocéntrico moderno a través del que seguimos pensando el mundo, una imagen real actual visualizaría, por debajo de esa apariencia, inmensas áreas metropolitanas de docenas de millones de habitantes (más de 70 millones en Cantón, por ejemplo), conectadas por flujos de mensajes, capitales, mercancías y personas. Un mundo de flujos más que de unidades discretas autosuficientes. La interdependencia ha dejado obsoleta la pretensión del Estado como máquina exclusiva de gestión colectiva.

Igualdad formal pero enorme desigualdad real

Pero percibir el mundo a través de su arquitectura estatal genera un segundo problema: su aparente homogeneidad. Se supone que el orden internacional está constituido por docenas de Estados con la misma soberanía y los mismos derechos y deberes, tal y como figura en la Carta de las Naciones Unidas. Pero esa hipótesis de unidades relativamente similares no soporta el contraste con la realidad: el orden internacional basado en Estados formalmente equivalentes descansa sobre una asimetría empírica gigantesca. La ficción de la igualdad jurídica funciona como principio normativo -y tiene valor moral-, pero choca con la física del poder.

Con la ayuda de ChatGPT he podido formalizar algunas de esas variables y el resultado es muy significativo. Por ejemplo, el 20% de países más poblados (44 países) concentran nada menos que el 84% de la población total del mundo. Otro tanto ocurre con el territorio: el top 20% de países (38 países) concentran el 82% del área total. Todavía es más alta la concentración de la riqueza: el top 20% (39 países) concentran nada menos que el 90% del PIB total. Y si nos vamos a los gastos en defensa la asimetría es ya brutal pues los EEUU son más del 40% del total (un billón de dólares), y el siguiente (China) no llega a una tercera parte. Otro tanto podríamos argumentar atendiendo a otras variables relevantes como cabezas nucleares o misiles, bases militares, diplomacia y alianzas, tecnología, energía, materias primas, peso del comercio exterior, divisas, etc.



Por añadir un par de datos: en las actuales Naciones Unidas hay nada menos que 69 Estados de menos de cinco millones de habitantes, y hasta 99 (más de la mitad) de menos de diez millones, pero solo hay siete de más de 200 millones (India, China, Estados Unidos, Indonesia, Pakistán, Nigeria, Brasil), y solo dos son occidentales. Segundo dato: si el PIB de USA supera los 28 billones de dólares y el de China los 18, el tercero en el ranking es Japón con unos cuatro, y el cuarto Alemania con otro tanto.

Por decirlo en términos técnicos, la distribución de los Estados no dibuja en absoluto un modelo multipolar sino una clara acumulación que parece seguir una distribución de Pareto: el 20% (o menos) acumula el 80% (o más), y viceversa. Hay pocos Estados enormes y muchos, la inmensa mayoría, pequeños.

Pero además, el poder hoy no es solo militar, es tecnológico (control de datos y algoritmos), financiero (control del sistema de pagos SWIFT o la creación de alternativas) e informativo (capacidad de moldear la narrativa global). China, EE. UU. Incluso la UE (vía regulación), ejercen un enorme poder a través de su

mercado interno y sus estándares tecnológicos. Cualquier país que quiera acceder a su mercado debe aceptar sus reglas.

Y la pregunta clave ahora es la siguiente: ¿es realista organizar un sistema de resolución de conflictos inter-estatal (es decir, un orden internacional y un derecho internacional) en el que la India pese lo mismo que Bélgica, o China igual que Polonia? Puede que en el orden interno de los Estados (y bajo su rígido monopolio de la violencia) los ciudadanos poderosos o ricos tengan los mismos derechos que los débiles o pobres, pues de asegurar esa igualdad se encargan los tribunales, las policías o los gendarmes. Pero en el orden internacional no hay quien ostente ese monopolio de la violencia que, en caso de existir, tendría que ser administrado por los mismos Estados que deberían someterse a él; pero pedirles que sean al tiempo juez y parte no parece ser muy realista. Esa es la razón por la que las Naciones Unidas han dejado de funcionar: por su inmensa diversidad interna. La misma razón por la que se articuló un Consejo de Seguridad en el que solo estaban los “grandes”, consejo que dejó de funcionar cuando los “grandes”, bien dejaron de ser representativos (¿por qué Francia y no la India?), bien dejaron de ponerse de acuerdo. La UE no tiene el equivalente a ese consejo de notables con la consecuencia de que el veto de cualquier país, por pequeño que sea, puede paralizar la toma de decisiones. Lo hemos visto recientemente: Hungría con poco más de nueve millones de habitantes, ha determinado la política de 450 millones de la UE durante tres lustros. Los países pequeños pueden tomar como rehenes a los grandes. Si se dejan, lo que no suele ocurrir.

De modo que si el orden multilateral, el *rules based order*, es ya “pasado” (según Ursula Von Der Layen), no lo es tanto porque Estados Unidos lo ha abandonado (que también); lo ha abandonado porque no es funcional (y la misma Von Der Layen propone, tras las elecciones en Hungría, pasar de la unanimidad a la mayoría cualificada).

Recordemos que si el orden westfaliano pudo funcionar al menos un siglo (desde el Congreso de Viena a la Gran Guerra) fue por estar basado en un razonable equilibrio de poderes, es decir, una distribución multipolar del poder. Y cuando algún poder despuntaba, la alianza de los restantes le forzaba a regresar a la media. Pero al menos desde 1945 esa configuración ha saltado, primero por la dualidad de la Guerra Fría, luego por la indiscutible hegemonía de la “hiperpotencia” (H. Vedrine) americana, y más tarde por la aparición de otros inmensos Estados como China. La asimetría de poder es hoy de tal magnitud que cualquier alianza de las llamadas “potencias medias” (un oxímoron: si es potencia no es “media”, y viceversa) no conseguiría restablecer el equilibrio. La multipolaridad es más un *desiderátum* que una realidad.

Es más, se da la circunstancia de que las instituciones multilaterales clásicas muestran un marcado sesgo pro-occidental, una asimetría de representación, que pudo tener sentido hace décadas pero que es hoy contraria a la realidad y cada vez menos defendible. En el FMI Estados Unidos tiene 16,49 % de los votos; Japón 6,14 %; Alemania 5,31 %; Francia 4,03 %; Reino Unido 4,03 %;

Italia 3,02 %; y Canadá 2,22 %. Pero China tiene 6,08 %, India 2,63 % y Brasil 2,22 %⁶. Solo Estados Unidos tiene más votos que China, India y Brasil juntos. Y en el Banco Mundial⁷ Estados Unidos tiene 16,05 % de los votos; Japón 6,91 %; Alemania 4,11 %; Francia 3,77 %; Reino Unido 3,77 %; Italia 2,65 %; Canadá 2,45 %. Pero de nuevo China tiene 5,77 %; e India 2,96 %. Y Estados Unidos casi duplica a China y supera ampliamente a China e India juntas (8,73 %). No es pues de sorprender que el Sur Global critique el *rules based order* y pretenda articular uno más representativo de la realidad actual.

No se trata de negar la utilidad del derecho internacional como de reconocer su (evidente) fragilidad en ausencia de una estructura efectiva de *law enforcement* internacional. Y cuando la gobernanza universal falla, los actores más poderosos tienden a crear alternativas propias: coaliciones *ad hoc*, regímenes parciales, alianzas, áreas monetarias, zonas de influencia, arquitecturas tecnológicas cerradas. Alternativas que imponen a las potencias “medias”, lo que abre la puerta a una lógica diferente: la lógica imperial.

Los Imperios: otra forma política

Pero si los Estados son pequeños para lidiar con lo grande y grandes para lidiar con lo pequeño ¿qué puede sustituirlos? ¿Hay alternativa?⁸

Quizás la tenemos ya delante de nuestros ojos pero no sabemos percibirla. Y se trata de una forma política, previa a los Estados, y que ha gestionado enormes sociedades complejas, plurinacionales y plurilingüísticas, incluso transcontinentales, durante muchos siglos. Me refiero, naturalmente, a los Imperios.

Como escriben Jane Burbank y Frederic Cooper en su celebrada historia mundial de los Imperios, estos *han sido la forma de organización política más exitosa en la historia del mundo*⁹. Una forma política *normal en la historia*, no una anomalía, escribe Niall Ferguson¹⁰. Dominic Lieven, de la Universidad de Cambridge remata: son *la única forma política capaz de mantener el orden sobre vastos territorios habitados por poblaciones diversas*¹¹. Puede que los Imperios sean grandes para lo pequeño, pero no son pequeños para lo grande. Y esa ha sido siempre su virtud: gestionar territorios y poblaciones inmensas.

⁶ Datos oficiales actualizados a marzo de 2026.

⁷ Datos de enero de 2026

⁸ Pierre Manent en *Les métamorphoses de la cité. Essai sur la dynamique de l'Occident* (Paris: Flammarion, 2010) ha diferenciado entre cuatro formas políticas básicas: la ciudad, el Imperio, la Iglesia y la nación. En otro lugar me propongo analizar la ciudad, la otra forma política emergente junto al Imperio.

⁹ J. Burbank y F. Cooper, *Empires in World History. Power and the Politics of Difference*, Princeton University Press, 2010, Introduction, p. 1.

¹⁰ Niall Ferguson, *Empire: How Britain Made the Modern World*. London, Penguin, 2004.

¹¹ Dominic Lieven, *Empire: The Russian Empire and Its Rivals*, Yale University Press, 2000, p. xiv.

Pero un Imperio no es simplemente “un Estado muy grande”, es una forma política distinta reconocible por rasgos estructurales propios, al menos los cinco siguientes:

1. Soberanía asimétrica: Existen centros y periferias, grados de ciudadanía, niveles de autonomía, provincias, virreinos, protectorados, colonias, territorios asociados. El poder se distribuye jerárquicamente en cascada de modo pragmático y nada cartesiano.
2. Heterogeneidad interna: el Imperio gobierna poblaciones diversas (lenguas, religiones, etnias, tradiciones jurídicas). La homogeneidad no es su supuesto; la diversidad, al contrario, es su condición de posibilidad.
3. Gobierno indirecto: gran parte de su estabilidad depende del uso de mediadores locales, elites cooptadas, arreglos flexibles. El centro no lo administra todo de manera uniforme (eso es el Estado): se adapta y “traduce” para poder llegar al nivel local.
4. Fronteras móviles o porosas: el Imperio tiende a expandirse o a proyectarse más allá del núcleo territorial, una expansión que puede ser militar pero también económica, normativa o tecnológica.
5. Universalismo formal: el Imperio suele presentarse como portador de una idea de orden superior ya sea mandato civilizatorio, cristianización, lucha de clases, superioridad racial o “modernización”. No se presenta como “interés particular” pues se legitima como proyecto civilizatorio global.

Pero el rasgo decisivo de los Imperios es la pluralidad de sus componentes que obliga a inventar soluciones políticas no homogeneizadoras institucionalizando desigualdades legales: tratar distinto lo que es distinto. Lo que se visualiza claramente en unas dinámicas centro-periferia reconocidas por todos los participantes. Mientras los Estados tienden a la igualdad y la homogeneidad, y en ellos no hay propiamente “periferia”, el Imperio ajusta pragmáticamente el poder a la realidad. Ahí reside su fuerza y su debilidad: en la capacidad de integrar lo diferente pero en la fragilidad de esa integración, en su legitimidad. El Estado-nación, por el contrario, aspira a representar un pueblo soberano en un territorio definido y su fortaleza es la cohesión interna pero su límite es la dificultad para gestionar su propia diversidad.

Diferencias que ya fueron parcialmente sugeridas hará pronto un siglo por Carl Schmitt al contraponer el Estado territorial y cerrado con la idea de Imperio como estructura que organiza espacios¹². Schmitt percibía ya que la forma clásica del Estado territorial soberano estaba en declive: *La época de la estatalidad toca ahora a su fin*, afirmaba, debido a la creciente dificultad de

¹² *El nomos de la tierra en el derecho de gentes del “Ius publicum europaeum”*, trad. Dora Schilling Thon (Granada: Comares, 2002 [orig. 1950]).

distinguir entre *interior y exterior*¹³. Por ello Schmitt desplazaba el foco hacia una ordenación espacial más amplia: los imperios, *potencias rectoras y propulsoras* cuya política irradia sobre un gran espacio y que excluyen por principio la intervención de potencias extrañas. Es más, si el derecho internacional puede funcionar -añadía Schmitt- es porque hay Imperios que estructuran los espacios y Estados que operan dentro de ese marco imperial¹⁴. Schmitt articulaba así una diada entre el orden normativo (y kantiano) de los Estados, que solo sería posible bajo el paraguas de poder (hobbesiano) de los Imperios que proporcionan el *law enforcement*. Paradójicamente -sugería Schmitt- los Estados necesitan Imperios para entenderse entre ellos pacíficamente. Sin ese paraguas el orden degenera en la anarquía del *bellum omnium contra omnes*. Un argumento que ha reaparecido recientemente, como veremos.

El siguiente cuadro sintetiza las diferencias entre la forma política Estado y la forma política Imperio.

Comparación entre Imperio y Estado-nación

Criterio	Imperio	Estado-nación
Soberanía	Asimétrica y jerárquica: un centro domina periferias con distintos grados de autonomía.	Homogénea y simétrica: el poder soberano es igual sobre todo el territorio.
Territorio	Expansivo, flexible, en crecimiento continuo; fronteras móviles.	Delimitado, fijo, claramente definido; fronteras legales precisas.
Población	Plural, multiétnica, multi-religiosa, multicultural. La diversidad es estructural.	Relativamente homogénea en lengua, cultura e identidad nacional (aunque pueda haber minorías).
Legitimación	Universalista: misión civilizadora, mandato divino, destino histórico, razón o mercado global.	Particularista: soberanía popular, contrato social, nación como sujeto político.
Relación centro-periferia	Desigual: el centro toma decisiones, la periferia obedece o negocia; suele haber jerarquías jurídicas.	Horizontal: todo el territorio está bajo el mismo marco legal y político.
Administración	Compleja, multinivel, adaptada a contextos locales; requiere mediadores intermedios.	Unitaria o federal, pero con un único sistema administrativo y jurídico.

¹³ Carl Schmitt, *El concepto de lo político*, trad. Rafael de Agapito, Madrid, Alianza, 2009, pp. 40-41.

¹⁴ Carl Schmitt, "El concepto de Imperio en el Derecho Internacional", *Revista de Estudios Políticos*, n.º 1, Madrid, enero de 1941, pp. 83-84

Economía	Extractiva o dependiente: flujo de recursos desde periferias al centro; comercio desigual.	Integrada: recursos y mercados distribuidos dentro de un marco nacional coherente.
Identidad política	Supra-nacional o imperial: la lealtad se dirige al emperador, a la dinastía o a un ideal universal.	Nacional: la lealtad se dirige a la nación como comunidad política soberana.
Duración y dinámica	Tienden a durar siglos, pero pueden fragmentarse rápidamente al perder cohesión.	Más estables en sus límites, aunque pueden transformarse gradualmente (federación, secesión).
Ejemplos históricos	Imperio romano, otomano, español, británico, austrohúngaro, americano, ruso	Francia, Alemania, Italia, Japón

Pero si el orden internacional pasa de Estados a Imperios es inevitable formularse una pregunta clave: ¿pueden ser democráticos los imperios? Es decir, la forma imperial misma ¿es compatible con el principio democrático? La evidencia empírica no nos acaba de sacar de dudas pues si USA, la UE y la India son democracias, no lo son Rusia, China, Turquía o Irán.

La dificultad no reside en la diversidad interna pues, aunque la forma Estado tienda a la homogeneidad cultural o étnica de su *demos*, la democracia no la exige (basta ver el ejemplo de la India, la UE o incluso los Estados Unidos)¹⁵. El problema del imperio no es que su *demos* sea plural sino que esa pluralidad suele organizarse de manera jerárquica. Los imperios gobiernan mediante la política de la diferencia: estatutos distintos, jurisdicciones superpuestas, ciudadanía desiguales, autonomías parciales, protectorados, colonias o dependencias. Por ello Olivier Beaud contrapone el imperio a la federación¹⁶: esta nace del consentimiento entre unidades políticas; el imperio, en cambio, se articula a partir de la dominación de un centro sobre la periferia. Puede incluso conceder derechos, protección jurídica, representación parcial o incluso amplios márgenes de autonomía, pero mientras algunos decidan y otros queden estructuralmente subordinados, la lógica dominante no será democrática. Manent señala que el imperio trae pacificación y extensión, pero debilita la intensidad del autogobierno cívico¹⁷.

Por eso conviene quizás distinguir entre dos conceptos: imperio democrático y democracia imperial. La segunda implica que el núcleo metropolitano dispone de instituciones representativas, libertad política y ciudadanía activa, mientras las periferias quedan sometidas a un régimen distinto. Fue el caso del Reino

¹⁵ Robert A. Dahl, *On Democracy* (New Haven: Yale University Press, 1998).

¹⁶ Sobre esta distinción general entre imperio y formas políticas basadas en igualdad o consentimiento, véase Olivier Beaud, "Federation and Empire: About a Conceptual Distinction of Political Forms," *International Journal of Constitutional Law* 16, n.º 4 (2018): 1199-1206.

¹⁷ *Les métamorphoses de la cité, Essai sur la dynamique de l'Occident* (Paris: Flammarion, 2010).

Unido y actualmente de los Estados Unidos (la “república imperial”, como lo denominó Raymond Aron). Pero la primera, un imperio verdaderamente democrático, exigiría que todos los pueblos integrados en el espacio imperial participasen en pie de igualdad en la formación de la voluntad común. Y si eso sucediera probablemente ya no estaríamos ante un imperio, sino ante otra forma política: una federación, una confederación o, en lenguaje más reciente, una *demoicracia*: una unión de varios pueblos que se gobiernan conjuntamente sin quedar absorbidos por un centro único (Suiza podría ser un ejemplo)¹⁸.

La historia ofrece ejemplos instructivos. Atenas fue una democracia intensa para los ciudadanos atenienses, pero no para los miembros de su liga imperial. Había democracia en el centro pero no igualdad política en el conjunto del sistema. Los imperios modernos reprodujeron, con mayor sofisticación, ese mismo patrón. Gran Bretaña o Francia pudieron avanzar hacia formas representativas internas pero conservando en sus dominios coloniales sistemas de ciudadanía escalonada, derechos desiguales y administraciones separadas¹⁹.

El principio contemporáneo de autodeterminación ha reforzado aún más este argumento. Desde la descolonización, el lenguaje normativo dominante sostiene que ningún pueblo debe quedar sometido a una dominación externa sin su consentimiento. La Declaración de las Naciones Unidas de 1960 sobre la concesión de independencia a los países y pueblos coloniales formuló esto con claridad: la sujeción de pueblos a dominación ajena constituye una negación de derechos fundamentales y todos los pueblos tienen derecho a determinar libremente su condición política²⁰. Naturalmente, esta doctrina no resuelve por sí sola todos los problemas -siempre puede discutirse qué es exactamente un “pueblo”, o si la autodeterminación exige independencia o puede satisfacerse mediante autogobierno-, pero sí debilita radicalmente la legitimidad democrática de cualquier estructura imperial clásica.

Ahora bien, tampoco conviene convertir esto en una antítesis simplista entre imperio y democracia pues la historia muestra múltiples situaciones intermedias. Ha habido imperios que integraron gradualmente a las élites periféricas, extendieron ciertos derechos, homogeneizaron jurisdicciones o intentaron universalizar la ciudadanía; el Imperio español fue un ejemplo. Ha habido también entidades políticas que, sin llamarse imperios, han retenido rasgos imperiales en sus bordes. Y, en el presente, algunas grandes

¹⁸ Kalypso Nicolaïdis, “European Demoicracy and Its Crisis,” *Journal of Common Market Studies* 51, n.º 2 (2013): 351-369.

¹⁹ Dieter Gosewinkel, “Conquest and Subjugation: Hierarchies of Citizenship Rights between Colonization and Decolonization (1900-1950),” en *Struggles for Belonging: Citizenship in Europe, 1900-2020* (Oxford: Oxford University Press, 2021), 183-224.

²⁰ Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución 1514 (XV), “Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples,” 14 de diciembre de 1960.

construcciones políticas o geopolíticas combinan elementos federales, imperiales, nacionales y hegemónicos de manera difícil de clasificar.

Precisamente por eso importa mantener la distinción conceptual: no todo orden amplio y plural es un imperio y no toda desigualdad territorial basta para negar toda dimensión democrática. La democracia no se mide sólo por la existencia de instituciones representativas en el centro, sino por la igualdad política efectiva de todos aquellos sobre quienes recae el poder.

Imperios o civilizaciones, un desplazamiento semántico:

Los Imperios no tienen ciertamente buena prensa, como no la tiene el término “imperialismo”. Todo Imperio -nos enseña Roca Barea-, ha ido acompañado de su leyenda negra y por ello la “Imperiofobia” es una narrativa tan universal como la forma Imperio²¹. El término “imperialismo” lo inauguró en 1902 John A. Hobson²², y ya entonces conllevaba una condena moral. Y no sin razones: la historia imperial está llena de conquista, extracción y jerarquía. Sin embargo, una evaluación rigurosa exige comparar los Imperios con alternativas reales, no con ideales.

Pues la evidencia histórica es inequívoca: los Imperios han sido la forma política predominante y más duradera, siendo capaces de gobernar grandes extensiones territoriales, poblaciones culturalmente diversas, y vastos horizontes temporales, de un modo que ni las ciudades-estado ni los Estados-nación pudieron igualar. El Imperio chino duró unos 2.100 años; el romano (con Bizancio), 1.500 años; el otomano, 620 años; el español unos 400 años; el británico, 350 años. Muy pocos Estados pueden exhibir esa longevidad.

La crítica anti-imperial suele presentar la violencia como rasgo distintivo del Imperio pero la violencia es constitutiva de toda formación política, incluida la del Estado-nación. Charles Tilly mostró que la construcción del Estado europeo se basó en coerción sistemática, guerra y extracción fiscal²³. Los Imperios rara vez exigieron homogeneidad cultural mientras el Estado-nación moderno sí lo hizo, a menudo mediante asimilación forzada, limpieza lingüística, o incluso limpieza étnica con expulsiones o genocidios. Desde esta perspectiva, el Imperio aparece como una forma política comparativamente más flexible, tolerante y pluralista.

Y así, el antimperialismo contemporáneo condena la violencia imperial pero normaliza la violencia fundacional del Estado-nación, incurriendo en un doble rasero moral que se percibe a diario: condena moral de guerras de agresión inter-estatales (la rusa sobre Ucrania o la americana sobre Irán) pero

²¹ María Elvira Roca Barea, *Imperiofobia y leyenda negra*, Siruela. 2016.

²² J. A. Hobson, *Imperialism: A Study* (1902); ed. esp.: *Estudio del imperialismo* (Madrid: Alianza Editorial, 1981), trad. Jesús Fomperosa.

²³ Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European States, A.D. 990–1990*. Cambridge, Mass.: B. Blackwell, 1990.

aceptación (al menos tácita) de la violencia interna a los Estados (por ejemplo: en Afganistán o Irán) mientras el derecho de intervención humanitaria o la “responsabilidad de proteger” no pasan de ser un *desideratum*²⁴.

Además, la imagen del Imperio como pura arbitrariedad omite que muchos Imperios desarrollaron arquitecturas jurídicas complejas, con pluralismo de jurisdicciones y estatutos diferenciados pues necesitaban generar orden en sus espacios. Michael W. Doyle define el Imperio como una relación de control político efectivo, pero no de arbitrariedad²⁵. Niall Ferguson ha argumentado extensamente que los imperios, sobre todo el británico y luego el estadounidense, no deben entenderse sólo como aparatos de dominación y extracción, sino también como productores de orden, integración económica e instituciones. En su lenguaje, el Imperio británico fue un componente decisivo de la primera globalización, hasta el punto de hablar de “Anglobalization”. La expansión británica ayudó a integrar mercados de comercio, capital y trabajo a escala mundial; exportó ciertas instituciones que Ferguson considera favorables al crecimiento, como la protección de la propiedad, el derecho contractual, la administración relativamente incorrupta y el *common law* o derecho consuetudinario anglosajón. Y en muchas áreas el imperio dejó infraestructuras, marcos legales y conexiones globales que otros regímenes no habrían generado del mismo modo²⁶. Ferguson -como casi toda la literatura anglosajona- menosprecia el Imperio español, sin duda actor de la primera globalización previa a la británica. Pero no es casualidad que ese primer Imperio occidental, con la Escuela de Salamanca, fuera el sustento del principio de ciudadanía universal (Suarez) y del mismo derecho internacional (Vitoria).

Conclusión: una posición académicamente defendible hoy no es necesariamente “pro-imperial” pero sí “post-maniquea”. No fueron moralmente inocentes pero tampoco aberraciones históricas sino formas políticas altamente eficaces para gobernar la diversidad y producir orden a gran escala. El Estado-nación no es una superación moral automática, sino una forma distinta, con costes humanos propios. Los europeos hemos lamentado la caída del Imperio Romano durante siglos, y no pocos siguen lamentando la caída del Imperio Austro-Húngaro o del Otomano; por algo será.

Pero tienen mala prensa y la etiqueta se utiliza siempre con tono peyorativo, incluso en el lenguaje académico. De ahí la deriva actual hacia el lenguaje de

²⁴ La Corte Internacional de Justicia en el asunto Nicaragua vs. Estados Unidos (1986), afirmó que el uso de la fuerza no podía ser el método apropiado para vigilar o asegurar el respeto de los derechos humanos, lo que suele leerse como un argumento fuerte contra una intervención armada unilateral fundada solo en motivos humanitarios.

²⁵ Michael W. Doyle, *Empires*, Cornell University Press, 1986.

²⁶ Niall Ferguson, “British Imperialism Revisited: The Costs and Benefits of ‘Anglobalization’,” *Historically Speaking* 4, no. 4 (2003): 21–27.

las “civilizaciones”²⁷. Ya Samuel Huntington argumentó²⁸ que, tras la Guerra Fría, los conflictos tenderían a organizarse por líneas de fractura cultural entre grandes civilizaciones²⁹. Pero el “choque de civilizaciones” deja de ser hoy una hipótesis interpretativa y se convierte en un lenguaje político disponible. Si los actores se conciben a sí mismos como “civilizaciones” los desacuerdos se traducen en conflictos de “modo de vida” y no de intereses, “modos de vida” que pueden proyectarse hacia afuera, lo que aumenta su legitimidad.

¿Desplaza esto la categoría de Imperio? En absoluto: la recubre y enmascara. La “civilización” aporta una coartada: no se trata de dominar, sino de “proteger” una cultura; no imponer, sino “defender” una tradición; no “esferas de influencia”, sino de “espacio histórico” natural. El giro semántico legitima la expansión. El lenguaje “imperial” sigue teniendo mala prensa mientras que el “civilizatorio” encaja bien con el pluralismo cultural y la tolerancia moderna. Pues si “todas las culturas son igualmente valiosas” (como se dice con frecuencia) ¿cómo criticar su defensa?³⁰. No es pues de sorprender el deslizamiento retórico desde los “Imperios” a las “civilizaciones” que veremos después³¹.

Imperios contemporáneos: formas nuevas, lógicas antiguas

Si la soberanía se vuelve un gradiente y la gobernanza universal se bloquea, reaparece una pregunta hoy vital: ¿quién provee orden, seguridad y reglas funcionales? ¿Qué pasa con la gobernanza global? ¿Quién ocupa ese espacio exterior al que los Estados no llegan? En ausencia de un “gobierno mundial”, la respuesta tiende a ser: coaliciones dominantes, estructuras jerárquicas y esferas de influencia, es decir, arreglos con sabor imperial. E incluso allí donde los Estados son capaces de generar ordenes multilaterales ¿cómo asegurar el cumplimiento de sus acuerdos? No es pues de sorprender que esos espacios pasen a ser ocupados por países “grandes” que funcionan *de facto* como Imperios aunque se resisten a aceptar esa etiqueta.

En el presente, pueden distinguirse al menos cuatro grandes configuraciones con diverso grado y contenido de “imperialidad”: USA, Rusia, China, e incluso la UE. Pero actores menores como la India, Turquía, Irán, todos ellos viejos

²⁷ Sebastian Haug, Supriya Roychoudhury, “Civilizational exceptionalism in international affairs: making sense of Indian and Turkish claims” *International Affairs*, Volume 99, Issue 2, March 2023, Pages 531–549.

²⁸ Huntington, Samuel P. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon & Schuster, 1996.

²⁹ La palabra “civilización” tiene una larguísima historia que no voy a analizar pues lo he hecho en otros escritos. Aquí la operacionalizo como lo hace el mismo Huntington: una civilización es una “gran familia cultural”, usualmente delimitada por una religión y una escritura.

³⁰ Como se afirmó en 2005, en la Cumbre mundial de ministros de Cultura en la *Declaración de Madrid en favor de la diversidad cultural: El principio de igualdad de todas las culturas, por cuanto todas las expresiones culturales son parte del patrimonio común de la humanidad*. ¿De verdad alguien puede creer que todas las culturas son igualmente valiosas?

³¹ Christopher Coker, *The rise of the civilizational state* (Cambridge: Polity, 2019).

imperios, que no aspiran a (o no pueden) dominar el mundo, sí aspiran a ser líderes en su región, satelizando un espacio. Y en todos los casos el discurso “civilizatorio” emerge encubriendo intereses típicamente imperiales.

a) Estados Unidos: la República Imperial

Ya Raymond Aron definió a los Estados Unidos como una república imperial: *una República por sus instituciones, pero un Imperio por la extensión y la naturaleza de sus responsabilidades*³². Un imperio que empieza a manifestarse en la ocupación de México y, tras el enorme crecimiento económico de finales del siglo XIX (la “era dorada”), se proyecta en una de las pocas conflagraciones bélicas entre democracias: la *splendid little war* contra España de 1898, presentada como una lucha contra un Imperio decadente, guerra que inicia el imperialismo americano, tanto en el Atlántico como en el Pacífico. Imperialismo que se consagra tras las dos guerras mundiales. Pero ya en la segunda posguerra el Imperio se extendió, no a través de la anexión territorial, sino mediante alianzas, acuerdos e intereses.

Pues el rasgo diferencial del imperio americano es su capacidad para estructurar el entorno: alianzas, acuerdos de seguridad, control de rutas marítimas, moneda, y presencia global.

Con dos instrumentos cruciales para esa proyección. El primero es su capacidad nuclear, que permite construir un paraguas de seguridad sobre países externos. La protección nuclear ofrecida a terceros permite articular áreas de influencia y redes de dependencia. El segundo instrumento es la OTAN que, no solo es defensa colectiva, es también interoperabilidad tecnológica, coordinación estratégica y arquitectura de seguridad jerárquica. Alianzas que sustentan una inmensa red global de bases militares (unas 750) que garantizan con su potente armada el control de rutas marítimas y de los estrechos. USA es el Imperio marítimo por antonomasia desde hace más de un siglo cuando arrebató este título al Reino Unido, una consecuencia de su singular posición geográfica con costas a dos océanos. Añadamos el “privilegio exorbitante del dólar”, como lo etiquetó Valéry Giscard D’Estaing, que le permite ejercer una rigurosa disciplina económica e imponer sanciones extraterritoriales y reglas económicas, financieras y tecnológicas (aranceles, estándares). Cuyo resultado es una suerte de señoreaje monetario, con atracción de capital y control de flujos.

El poder estadounidense opera en clave infraestructural lo que encaja con precisión en la noción de Imperio “informal” desarrollada por John Gallagher y Ronald Robinson en 1953³³ y definido así por Gregory Barton y Brett Bennett:

Un intento voluntario y exitoso de las élites comerciales y políticas por controlar una región, un recurso o un pueblo extranjero. Los medios de

³² Raymond Aron, *La République impériale*, Introducción, Calmann-Lévy, 1973, p. 17.

³³ John Gallagher y Ronald Robinson, “The Imperialism of Free Trade,” *The Economic History Review* (2nd ser.) 6, no. 1 (1953): 1–15.

*control incluían la imposición de privilegios extraterritoriales y la amenaza de sanciones económicas y políticas, a menudo acompañadas del intento de mantener a raya a otras posibles potencias imperialistas. Para que el término "Imperio informal" sea aplicable...los historiadores deben demostrar que la élite o el gobierno de una nación ejercieron control legal extraterritorial, dominación económica de facto y fueron capaces de influir fuertemente en las políticas de un país extranjero crucial para los intereses del país más poderoso*³⁴

No solo mandar, sino organizar los canales por los que circulan personas, bienes, capitales e información³⁵. Una proyección exterior que los USA justificaban ideológicamente como la extensión de la democracia y la economía de mercado, principios potencialmente universales.

Es más la deriva autoritaria (y la arbitrariedad de la misma) que ha imprimido el presidente Donald Trump, anulando el Congreso y el Senado, fagocitando el partido republicano, controlando el Tribunal Supremo y alzándose como un dictador sobre toda la administración pública, hace de él más un Emperador o un Cesar que el presidente de una república democrática. Lo que podríamos llamar “nuevo” imperialismo de los Estados Unidos, basado en la fuerza, y no en la razón o la legitimidad, y carente de justificaciones universalistas, acaba de completar su “imperialidad”, ya no informal sino prácticamente territorial (Groenlandia, Canadá, Panamá, Venezuela, Cuba, incluso Irán) en un regreso a formas caducas.

Pero es difícil negar que los Estados Unidos son también una nación con una marcada identidad colectiva y sentido y orgullo de pertenencia. Tanto que es de los pocos países receptores de inmigración que mantiene (¿aun?) la capacidad, no ya de integrar, sino de asimilar a sus inmigrantes. Una capacidad que tiene mucho que ver con su enorme diversidad étnica e incluso lingüística ¿Acaso la presencia africana o la diversidad cultural y migratoria es menor en Estados Unidos que en América Latina, la “patria” del mestizaje? Paradójicamente -y como señaló Giovanni Sartori- son los Estados Unidos quienes son unas verdaderas “naciones unidas”, una nación de naciones (mientras que las llamadas Naciones Unidas son unos verdaderos Estados unidos)³⁶ ¿Cómo fusionar esa enorme diversidad?

Desde luego no bajo la etiqueta de “imperio”. Es más, Estados Unidos se construyó contra los imperios británico o español, un rechazo que facilita etiquetar al “otro” como “imperialista” pero ciega ante el imperialismo propio.

³⁴ Gregory A. Barton y Brett M. Bennett, “Forestry as Foreign Policy: Anglo-Siamese Relations and the Origins of Britain’s Informal Empire in the Teak Forests of Northern Siam, 1883–1925,” *Itinerario* 34, no. 2 (2010): 65–86.

³⁵ Mann, Michael, “The autonomous power of the State: its origins, mechanisms and results”. *European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie / Europäisches Archiv für Soziologie*. 1984, 25 (2): 185–213.

³⁶ Véase G. Sartori, *La sociedad multiétnica*, Taurus, Madrid, 2001, p.51.

Así pues, si no podemos hablar de imperios hablemos de “civilizaciones”, una etiqueta con connotaciones positivas.

Somos parte de una civilización, la civilización occidental, decía Marco Rubio en la Conferencia de Seguridad de Munich el 14 de febrero del 2026. Y añadía: *¿Qué es exactamente lo que estamos defendiendo? Defendemos una gran civilización...forjada en siglos de historia compartida, fe cristiana, cultura, herencia, lengua, linaje y los sacrificios que nuestros antepasados hicieron*. Una auto-concepción “civilizatoria” que, como veremos al hablar de otros imperios, está renovándose.

El discurso “civilizatorio” (“somos una gran civilización” asegura Rubio), genera identidad y pertenencia allí donde hay división y polarización, y permite superar, no solo la diversidad interna, sino también la desconfianza europea hacia los Estados Unidos generando un “nosotros” si no creíble, al menos plausible. En cierto modo el Imperio debe presentarse como “civilización” cuantos más rasgos imperiales desarrolla.

b) Rusia: Imperio territorial y expansión fronteriza:

En el prólogo de Benigno Pendás a un texto brillante de García Pelayo³⁷ se recoge una cita de Sir Walter Raleigh que dice. *Quien manda en el mar manda en el comercio; quien manda en el comercio dispone de las riquezas del mundo y domina en consecuencia el mundo entero*. Y Pendás acertadamente la contrapone con otra tesis formulada en 1904 por Sir Halford Mackinder: *quien domina la isla del mundo domina el corazón del mundo, quien domina ese corazón domina el mundo*. Nótese -dice Benigno Pendás- la perfecta simetría entre uno y otro enfoque pese al cambio radical de perspectiva.

Pues si USA es el Imperio moderno indiscutible, Rusia es el ejemplo más claro de un Imperio territorial clásico que trata de sobrevivir en la era del Estado-nación. Y si USA es el Imperio marítimo por antonomasia, Rusia es el Imperio territorial indiscutible dada su enorme extensión; es más, me atrevo a decir que no puede no ser un Imperio. Finalmente, si USA es el arquetipo del “imperialismo” occidental capitalista, Rusia lo es del “Imperio del mal” (Ronald Reagan) para los occidentales.

En su obra clave *L'Empire éclaté* (1978), la historiadora francesa Hélène Carrère d'Encausse sostuvo que la URSS caería, no tanto por la presión externa o el fracaso económico, sino por sus tensiones internas, especialmente el crecimiento demográfico diferencial entre las repúblicas musulmanas de Asia Central y la población eslava. Y acertó como pocos. La URSS estaba condenada a una fragmentación interna (*éclatement*), debida a la fragilidad de un Imperio multinacional disfrazado de Estado ideológico. Y por ello, cuando cae la URSS en 1991 da lugar a la aparición de nada menos que catorce nuevos Estados, todos ellos abrazados por el oso soviético: seis al oeste

³⁷ Manuel García Pelayo *El Imperio británico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013.

(Ucrania, Bielorrusia, Moldavia, Estonia, Letonia, Lituania), tres al sur (Georgia, Armenia, Azerbaiyán), y cinco al este (Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán). El Imperio se encogió, pero para volver a expandirse bajo la presidencia de Putin. Pues Rusia representa la forma clásica de lógica imperial: expansión histórica de la frontera, integración desigual de periferias y concepción de la seguridad como profundidad estratégica más que como frontera jurídica.

Los grandes zares rusos intentaron hacer de Rusia un Estado moderno pero, a pesar de tener que occidentalizar ese país casi a latigazos (Pedro el Grande, Catalina de Rusia, Stalin), ha acabado sucumbiendo a la lógica imperial. Desde luego fue Imperio durante la dinastía Romanov, que saltó por los aires con la revolución soviética que, sin embargo, dio lugar a una suerte de expansión imperial singular, tanto al este (en Asia central) como al oeste (en la Europa del este) y al sur (en el Cáucaso). Expansión que fracasó con la caída de la URSS en 1991 y su desmembramiento territorial, la *mayor catástrofe geopolítica del siglo XX* según Putin quien, posteriormente, ha tratado de reconstruir el Imperio, incluso restableciendo la ideología y los símbolos zaristas. Rusia es ejemplo nítido de un Imperio territorial clásico que sobrevive. Aunque malamente pues Obama tenía razón al señalar que era una potencia “regional”, sin duda sobrevalorada: con un PIB como el del Italia (y un PIB per capita inferior al de Mexico), una economía dependiente del gas y el petróleo y un Estado corrupto carente de recursos (como se ha demostrado en la fallida invasión de Ucrania), no es injusto etiquetarle como una “cleptocracia petrolera” (Noam Chomsky).

Pero Rusia no proyecta fuerza mediante redes o dependencias estructurales, no es un imperio “informal”, pues su expansión se basa en el poder duro cuya instancia última es el poder nuclear de sus más de 6.000 ojivas disponibles, un poder que blind a Rusia de ataques externos e incluso la anima a invadir otros países (Georgia, Ucrania). Rusia es así clave porque rompe el equilibrio híbrido del orden actual: mientras los otros polos imperiales operan todavía *dentro* del lenguaje westfaliano de respeto a la soberanía de los Estados-aunque lo vacíen de contenido-, Rusia lo desafía abiertamente en el plano territorial forzando al resto del sistema a reaccionar. De ahí que su papel sea desestabilizador.

Dominic Lieven es uno de los historiadores contemporáneos que con mayor coherencia y profundidad ha defendido la tesis de que Rusia debe ser entendida, ante todo, como un Imperio y no como un Estado-nación “incompleto” o “fallido”³⁸. Para Lieven, Rusia pertenece a la familia histórica de los grandes Imperios continentales (junto al otomano, el austrohúngaro o el chino). Rusia no “fracasa” en convertirse en nación-Estado, sino que funciona según otra lógica histórica. Lieven sugiere que la actual política exterior rusa solo se entiende desde esta herencia imperial: sensibilidad extrema a la

³⁸ Dominic Lieven, *Empire: The Russian Empire and Its Rivals* (2000).

profundidad estratégica, rechazo de fronteras “definitivas” y preferencia por zonas de influencia más que por soberanías rígidas.

Mira Milosevich ha profundizado en las tensiones entre el Estado y el Imperio, entre la necesaria homogeneidad de una nación, y la inevitable diversidad de un Imperio, entre un centro, que tiene que ser fuerte, pero que no llega a una periferia que no se acaba de integrar porque es demasiado lejana y diversa. El nacionalismo ruso étnico es históricamente débil y potencialmente desestabilizador para un Imperio multiétnico; por ello, el poder central lo ha contenido con frecuencia. Lieven destaca el papel de las élites imperiales con una nobleza multinacional y políglota (báltica, alemana, polaca, georgiana), una administración centralizada pero pragmática, y lealtad al soberano más que a una “nación rusa”. Es casi una paradoja: para ser un Estado-nación no tiene más remedio que acabar siendo un Imperio pero, cuando lo es, deja de ser un Estado-nación. El resultado: un *Estado mosaico, con fronteras interiores y exteriores*, un Imperio “zombi”, que trata de ser una nación pero fracasa una y otra vez³⁹. La *territorialización de la identidad*, fracasa. Putin es el ejemplo vivo de esa ambigüedad: trata de reconstruir el Imperio para poder consolidar una nación. Lo que genera una identidad colectiva compleja: un sondeo del Levada Center de Moscú preguntaba a los rusos si eran europeos o asiáticos. Contestación: ni lo uno ni lo otro, somos rusos⁴⁰.

Y de nuevo aflora el lenguaje civilizatorio legitimador aunque en este caso, sea una civilización ficticia. *Rusia es también una civilización propia*⁴¹, asegura Putin Y en el Concepto de Política Exterior (aprobado por decreto presidencial, 31 de marzo de 2023) se califica a la Federación Rusa como *un estado-civilización original/singular*. Un argumento que podemos remontar al siglo XIX (con Nikolái Danilevski, Konstantin Leóntiev o Nikolái Trubetskói) y, más recientemente, a Alexandr Dugin en su teoría del “mundo multipolar”: grandes bloques civilizatorios enfrentados a la hegemonía liberal occidental⁴². De nuevo el Imperio que se oculta detrás de la civilización.

c) China: Imperio, civilización y nación: superposición de lógicas

China representa probablemente el caso más claro de continuidad imperial histórica. El aislamiento geográfico de ese país (con desiertos al norte y al oeste, el Himalaya al sur, y el mar al este; una vez más, la geografía marca la historia), articulado internamente por un par de ríos navegables⁴³, ha

³⁹ Milosevich, Mira. *El Imperio zombi. Rusia y el orden mundial*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2024.

⁴⁰ “Russia and the World: Public Opinion”, *Science and Life*, *nkj.ru*, May 10, 2011.

⁴¹ Vladimir Putin, “Valdai International Discussion Club meeting,” Sochi, 5 octubre 2023.

⁴² *The Fourth Political Theory*, London, Arktos Media Ltd, 2012.

⁴³ El término y la idea de “Imperios hidráulicos” (también “despotismo hidráulico” o “civilización hidráulica”) se asocia sobre todo con Karl August Wittfogel, que lo popularizó en su libro *Oriental Despotism: A Comparative Study of Total Power*, New Haven, CT: Yale University Press, 1957. En sociedades donde la agricultura depende de grandes obras de riego y control de inundaciones, el Estado tiende a concentrar

contribuido poderosamente a su entendimiento como el centro del mundo, único espacio civilizado, rodeado de barbaros que solo aspiran a conquistarlo para, más tarde, asimilarse a ellos.

Y no es casualidad que las dos principales civilizaciones que se disputan la contemporaneidad hayan aparecido en los dos extremos del continente euroasiático: al oeste el Imperio romano, que hereda Grecia y el judeocristianismo; y al este el Imperio chino, con una singular continuidad⁴⁴. Sabemos que los países tienen una gran dependencia de senda y el mejor predictor de su futuro es su pasado; lo hemos visto en Rusia e incluso en Estados Unidos, a pesar de su corta historia. Y no podía ser de otro modo en el caso de China.

Sin embargo los occidentales pensamos China como otro Estado más, solo que mas grande, marginando esa milenaria historia. Pero más de 1.500 millones de habitantes y más de 3.000 años de historia continuada, hacen de China, si no un Objeto Político no Identificado, sí una realidad singular. Ya en el 2009, Martin Jacques afirmaba *que China no es una nación-Estado en el sentido occidental, sino una civilización-Estado*⁴⁵, una fórmula que ha sido adoptada y discutida ampliamente en ciencia política y relaciones internacionales y en primer lugar por los mismos chinos. *China no es un Estado-nación sino una civilización-Estado* afirma Zhang Weiwei, director del China Institute de la Universidad de Fudan, uno de los teóricos más citados del llamado *China Model*.

*Un Estado-civilización combina un Estado moderno con una civilización antigua, y esto explica por qué el sistema político, los valores y la lógica de gobierno de China difieren de manera fundamental de los de los Estados-nación occidentales*⁴⁶.

Efectivamente, hasta mediados del siglo XX, China era una entidad imperial descompuesta en señores de la guerra y reinos feudales, el destino clásico de los Imperios en su fase declinante. El Imperio Qing (1644–1911) había colapsado, la República de 1912 era débil, fragmentada y sin soberanía efectiva, y el país estaba dividido entre señores de la guerra con fuerte injerencia extranjera (imperialismos japonés, británico y ruso).

poder porque coordina el agua, y esa centralización favorece formas de autoridad “despótica” La intuición enlaza con debates previos sobre el “modo de producción asiático” (tradición marxiana), aunque Wittfogel lo reformula en clave de infraestructura hidráulica + burocracia.

⁴⁴ La mejor explicación de este hecho la proporciono hace tiempo Jared Diamond en su brillante libro *Guns, Germs, and Steel: The Fates of Human Societies*, New York: W. W. Norton & Company, 1997. Hay traducción: *Armas, gérmenes y acero: breve historia de la humanidad en los últimos trece mil años*, traducido por Fabián Chueca. Barcelona, Debate, 2018.

⁴⁵ Martin Jacques, *When China Rules the World*, Penguin, 2009 p. 22.

⁴⁶ Zhang Weiwei, *The China Model*, Springer, 2012, p. 7-9.

Pero las revoluciones maoístas fueron brutales procesos de construcción nacional. El Partido Comunista unificó el territorio y creó un Estado soberano, la República Popular China (1949), que consiguió un monopolio centralizado de la violencia, impuso una administración territorial homogénea, jerárquica y penetrante, y construyó una ciudadanía política abstracta, formalmente igualitaria. Con un nacionalismo potente y compartido, pues existe un “nosotros” chino muy fuerte (*Zhonghua Minzu*), interiorizado socialmente.

La progresiva mutación de la vieja burocracia meritocrática de mandarines en la lógica del partido comunista, o el regreso al confucianismo como religión (sapiencial) de Estado, muestran esa misma continuidad. Un Imperio burocrático que ha incorporado tecnologías modernas de gobierno sin abandonar su lógica civilizacional.

Por ello podemos “leer” a China como un Estado-nación, con el que comparte muchos rasgos: soberanía efectiva, administración centralizada, fiscalidad, ejército y fronteras definidas. El creciente y espectacular desarrollo económico le ha proporcionado además una enorme legitimidad interior y una sólida reputación exterior que redundan en un creciente orgullo nacionalista.

Además -como en Francia o Italia en el siglo XIX-, el Estado maoísta impulsó una lengua nacional estándar (*putonghua*, basado en el dialecto de Beijing), unificó el sistema educativo y promovió una identidad china moderna (“el pueblo chino”) por encima de etnias, clanes o regiones. La revolución destruyó identidades locales tradicionales y las sustituyó por una nación política moderna al precio, eso sí, de una enorme violencia simbólica y material. El maoísmo fue también un nacionalismo radical antiimperialista, anticolonial e integrador del campesinado como “pueblo nacional”. En este sentido, China se parece más a la Turquía kemalista o a la URSS estalinista que a un Imperio clásico: la nación se construye desde arriba, por el Estado. Sin Mao y sin las revoluciones comunistas, China difícilmente sería hoy un Estado-nación funcional.

Pero no es una nación cívica: la pertenencia no se basa en una ciudadanía abstracta que proporciona derechos, sino en la historia, la cultura, y la civilización. Tiene un notable pluralidad interna gestionada imperialmente con nada menos que 56 “nacionalidades” (*minzu*) reconocidas: la mayoría han (el 91%), más 55 minorías (el 9%), y la propia documentación oficial habla de un “Estado multiétnico” con autonomías limitadas e integración asimétrica. Y fronteras identitarias abiertas: Taiwán no es “extranjero” sino “pendiente”, Hong Kong no era “otra nación” sino “excepción histórica”. No hablan de “ocupación” ni de “anexión” del Tíbet; hablan de “liberación pacífica”, reunificación nacional, soberanía histórica y autonomía regional étnica. Esto es lógica imperial. Y es esa lógica lo que permite la total ausencia de soberanía popular pues la nación no precede al Estado ni lo controla; es el Estado el que está dando forma a la nación. Así, el territorio de la China actual no se corresponde con una nación étnica homogénea sino con la herencia del Imperio Qing que anexiona sus regiones periféricas: el Tíbet, Xinjiang, la Mongolia Interior o Manchuria.

Territorios que no son culturalmente Han, pero fueron incorporados por conquista imperial y se gobiernan mediante control político, colonización demográfica y rigurosa vigilancia.

China tiende también a proyectar influencia más que a ocupar territorio o exportar una ideología universalista (como sí intentó la vieja URSS). Lo hace mediante infraestructuras, inversión, dependencia comercial y control tecnológico (la Iniciativa de Desarrollo Global, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras, la Organización de Cooperación de Shanghái, la Belt and Road Initiative). Un estilo que sugiere un Imperio informal económico donde el centro estructura incentivos y dependencias sin necesidad de anexión. Pero cuidado, China no busca “convertir” al mundo (como USA -hasta Trump-, o la Rusia comunista), sino ordenarlo en torno a sí misma. China exporta mercancías, no ideologías.

De modo que China es, simultáneamente, un Estado-nación moderno construido por la revolución maoísta, bajo un Imperio-civilización heredero de una continuidad milenaria. No hay aquí contradicción, sino superposición histórica. Y esa ambivalencia explica muchas de las tensiones actuales: entre el nacionalismo interno y el control imperial de periferias; entre modernización económica y autoritarismo político, o entre retórica soberanista y ambición geo civilizatoria.

Pues también Xi Jinping ha promovido un lenguaje centrado en la “diversidad de civilizaciones” mediante la *Global Civilization Initiative* (marzo de 2023): el mundo como una pluralidad de civilizaciones que deben ser respetadas. *Los países y las regiones han escogido caminos diferentes hacia la modernización, que están enraizados en sus singulares e históricas civilizaciones.* De nuevo la misma operación conceptual: desplazar el eje desde los “Imperios” (o los Estados) hacia las “civilizaciones” como unidades morales de la política mundial, si bien en este caso el argumento funciona como verdadero factor explicativo y no solo como máscara o encubrimiento de una política imperialista (como sí ocurre en el caso de Rusia o -cuesta decirlo- Estados Unidos).

No obstante, el proceso de nacionalización de ese espacio, iniciado por Mao, continua, quizás con fuerza renovada, y la experiencia soviética constituye aquí una referencia evidente. La URSS reconocía repúblicas nacionales dotadas de instituciones propias pero precisamente esas instituciones facilitaron la desintegración del Estado en 1991. Xi Jinping ha citado en diversas ocasiones el colapso soviético como una advertencia histórica. La reciente Ley de Promoción de la Unidad y el Progreso Étnicos, en vigor desde el 1 de julio de 2026, constituye probablemente el cambio más importante de la política china sobre las minorías nacionales desde la Ley de Autonomía Regional Étnica de 1984. La prioridad deja de ser la coexistencia de nacionalidades diferenciadas para convertirse en la construcción de una única comunidad nacional china (*Zhonghua minzu*). La ley institucionaliza una identidad nacional compartida que deberá inspirar la educación, la administración, los medios de comunicación y la acción pública, otorga al mandarín una posición claramente prioritaria e

incluso impulsa la llamada sinización de las religiones. Y por supuesto introduce mecanismos jurídicos contra quienes promuevan el separatismo o "socaven la unidad étnica". Es uno de los textos más significativos del proyecto político de Xi Jinping: convertir la diversidad histórica de China en una nación políticamente homogénea, donde la cohesión nacional prevalezca sobre el pluralismo étnico. El proyecto "nacional" es prioritario frente al pasado "imperial".

d) La Unión Europea: un Imperio "normativo", "blando" o "neomedieval"

Podría parecer sorprendente tratar de entender a la Unión Europea como otro modelo de lógica imperial. Europa dejó los Imperios (los internos y los externos) tras las dos guerras mundiales, y hoy es una colección de Estados-nación bastante bien avenida que se entiende de acuerdo a una arquitectura política nueva. Pues la UE ha conseguido sustituir la clásica confrontación de soberanías estatales como mónadas impenetrables -el esquema westfaliano clásico- por la puesta en común, una suma, de soberanías (y eso es el método comunitario), dando lugar a un orden internacional e interestatal nuevo que no sabemos cómo etiquetar: post-hobbesiano (en terminología de Schmitter⁴⁷), kantiano (según Robert Kagan⁴⁸) o posmoderno (según Cooper⁴⁹), un orden normativo en el que el recurso a la violencia ha desaparecido. Con gran agudeza, Churchill lo había profetizado al aludir, ya durante la Segunda Guerra Mundial, a unos *Estados Unidos de Europa* (quizá la primera mención de esa idea federal), que serían no el *equilibrio del poder*, sino *el equilibrio de la virtud*⁵⁰.

La UE es, sin duda, la mejor solución al ya citado trilema de Rodrik, la vía de un federalismo supranacional (o eventualmente global): si los mercados son globales y queremos mantener control democrático sobre ellos, entonces la democracia debe elevarse también a ese nivel superior. El precio, por supuesto, es ceder soberanía estatal a instancias más amplias y extensas. La Unión Europea sería el ejemplo más cercano, aunque incompleto y problemático, de solución al trilema. Incluso más pues la UE puede ser un modelo para un proceso federalizador mundial que eventualmente articule unas verdaderas naciones unidas, una alternativa y sustituto de la actual ONU, el germen de una democracia mundial, algo hoy claramente impensable.

Pero la historia de la UE muestra algo distinto no tan lejano de la forma Imperial. Tras la segunda guerra mundial Europa pasó a depender de las dos

47 Philippe C. Schmitter, «The European Union as an Emergent and Novel Form of Political Domination», *Working Paper*, Juan March Institute, Madrid, 1991/26.

48 Robert Kagan, *Poder y debilidad*, Taurus, Madrid, 2003.

49 Robert Cooper «The Post-Modern State», en Mark Leonard (ed.), *Re-ordering the World*, The Foreign Policy Centre, Londres, 2002.

50 Citado por Andrew Roberts, *Churchill*, Crítica, Barcelona, 2019.

potencias victoriosas, Estados Unidos y la Unión Soviética, dos Imperios extra-europeos ubicados en los extremos geográficos de Occidente. De tal modo que, si los países europeos perdieron sus imperios coloniales, ellos mismos fueron colonizados por los vencedores y, desde entonces, el destino del continente ha estado en sus manos. Y si la parte occidental, bajo protectorado americano, ha conseguido construir un orden kantiano de normas es gracias a estar protegida por el orden hobbesiano y de fuerza de los Estados Unidos y, muy especialmente, de su paraguas nuclear. Tan es así que casi podríamos decir que, sin el protectorado americano, Europa no puede ser, y con él, acaba siendo parte del Imperio americano. Un dilema que se ha hecho evidente bajo la segunda presidencia de Donald Trump verificando así la intuición de Carl Schmitt: solo bajo la protección de un hegemon indiscutible los Estados se entienden en un orden kantiano de reglas y normas.

Pero ¿es la UE un imperio o parte de otro? Ya en su exitoso libro *La venganza de la geografía*, Robert Kaplan intuía que la Unión Europea se asemeja a un Imperio más que una nación-Estado; estratificado, diverso, burocrático, y unido más por reglas que por la sangre⁵¹. Desde luego no es escasa la literatura que analiza la misma UE como imperio y hay toda una constelación de autores que la piensan en esa clave. El precedente más claro apareció en torno a la ampliación hacia el Este, que el sociólogo húngaro József Böröcz⁵² interpretó como una relación asimétrica de tipo imperial más que como integración entre iguales. Otro sociólogo, el alemán Ulrich Beck, generalizará el argumento hablando de una “estatalidad imperial cosmopolita” capaz de organizar diversidad, fronteras variables y pertenencias múltiples en una estructura posnacional⁵³. Y el hecho de que en 2015 aparezca un volumen colectivo titulado *Revisiting the European Union as Empire*⁵⁴, muestra que ya no se trata de una ocurrencia marginal sino de un campo de debate reconocible dentro de los estudios europeos. El politólogo francés Pierre Manent escribe:

*La Europa actual, la Unión Europea, se formó a partir de naciones que precisamente renunciaron al imperio y consideraron como esencialmente ilegítimo el imperialismo colonial. Si Europa es un imperio, le falta... el agente imperial que detenta la responsabilidad y que le da forma de imperio. Europa evoca una suerte de imperio sin emperador ni dominación imperial*⁵⁵.

⁵¹ Robert D. Kaplan, *The Revenge of Geography*, cap. 8, p. 97 (ed. Random House, 2012).

⁵² Böröcz, József, y Melinda Kovács, eds. *Empire's New Clothes: Unveiling EU-Enlargement*. Telford: Central Europe Review, 2001.

⁵³ Beck, Ulrich, y Edgar Grande. *Cosmopolitan Europe*. Cambridge; Malden, MA: Polity Press, 2007.

⁵⁴ Behr, Hartmut, y Yannis A. Stivachtis, eds. *Revisiting the European Union as Empire*. London: Routledge, 2016.

⁵⁵ Pierre Manent, « L'Europe évoque un empire sans empereur », *Revue des Deux Mondes*, janvier 2011, pp. 63-72.

Pero ha sido un polaco asentado en Oxford, Jan Zielonka⁵⁶ quien más y mejor lo ha argumentado insistiendo en que la UE no evoluciona hacia un super-Estado westfaliano sino hacia una especie de “imperio neo-medieval” con gobierno policéntrico, jurisdicciones múltiples y superpuestas, gran heterogeneidad cultural y económica, fronteras difusas y soberanía dividida. Para entender la UE debíamos abandonar la expectativa de que acabará siendo un Estado pues no es, ni una “federación en construcción”, ni un “super-Estado fallido”, sino un imperio blando/neo-medieval. La ampliación hacia el Este -añade Zielonka, siguiendo a Böröcz - fue un proceso de construcción imperial mediante condicionalidad, normas y acceso gradual, aunque de una manera benigna⁵⁷. Disponemos pues de una amplia literatura que entiende la UE como imperio neo-medieval (Zielonka), cosmopolita (Beck y Grande) o blando o normativo (Hettne, Söderbaum, Haukkala, Del Sarto).

Desde luego es rasgo claramente imperial su enorme pluralidad estructural. Ya Montesquieu escribió que *l'Europe n'est plus q'une nation composée de plusieurs*, Europa como “nación de naciones”, una buena descripción de la actual UE⁵⁸. La UE la integran 27 Estados con lenguas, culturas y tradiciones jurídicas diversas pero sin exigir homogeneización nacional, ni fusión identitaria plena. Pues si algo no tiene la UE es un *demos* homogéneo, y carecemos casi por completo de “nacionalismo” europeo.

Es también rasgo imperial la asimetría de su influencia y proyección, tanto interna como externa. Por lo que hace a la interna es evidente que la UE ha tenido y tiene un núcleo duro compuesto por los países grandes y más potentes (Francia, Alemania, eventualmente el Reino Unido, a veces Italia) y una larga cola de países segundones que se ajustan a ese liderazgo modulándolo, pero sin posibilidad de sustituirlo. Hay *influencers* pero también *followers*.

Es cierto que tiene un derecho supranacional con primacía global pero, por debajo de esa homogeneidad, su diversidad jurídica interna es más propia de los Imperios que de un Estado. Pues ¿en qué consiste actualmente estar o no estar en la UE? Si admitimos cooperaciones reforzadas, *opting out* e integraciones diferenciadas (Euro sí o no, incluso Schengen sí o no), que diversifican el estatus de los miembros en geometrías variables; si además tomamos en cuenta el espacio de posibles ampliaciones y añadimos acuerdos diferenciados de vecindad con no miembros que los aproximan al estatus de miembro (como el espacio Económico Europeo al que pertenecen Islandia y Noruega), el resultado es una pluralidad de vinculaciones. Un núcleo duro de países líderes, una primera zona interna miembros, una segunda zona externa de vasallaje en países candidatos, más una extensa vecindad (casi global) con

⁵⁶ Jan Zielonka, *Europe as Empire: The Nature of the Enlarged European Union* (Oxford: Oxford University Press, 2006).

⁵⁷ Zielonka, Jan. “Europe as a Global Actor: Empire by Example?” *International Affairs* 84, no. 3 (2008): 471–484.

⁵⁸ En sus *Réflexions sur la monarchie universelle*, 1734, chap. XVIII.

estatutos singulares. Esa estructura centro–periferia con soberanía en cascada y variada, pragmática, es nítidamente imperial. El gráfico adjunto refleja esa complejidad que recuerda más la del Sacro Imperio Romano Germánico que la de un Estado.

MAPA DE LA INTEGRACION EUROPEA					
País	UE	Euro	Schengen	EEE	Relación especial con la UE
Austria	✓	✓	✓	✓	
Bélgica	✓	✓	✓	✓	
Bulgaria	✓	✓	✓	✓	
Croacia	✓	✓	✓	✓	
Chipre	✓	X	X	✓	
Chequia	✓	X	✓	✓	
Dinamarca	✓	X	✓	✓	Opt-out del euro
Estonia	✓	✓	✓	✓	
Finlandia	✓	✓	✓	✓	
Francia	✓	✓	✓	✓	
Alemania	✓	✓	✓	✓	
Grecia	✓	✓	✓	✓	
Hungría	✓	X	✓	✓	
Irlanda	✓	✓	X	✓	Common Travel Area con Reino Unido
Italia	✓	✓	✓	✓	
Letonia	✓	✓	✓	✓	
Lituania	✓	✓	✓	✓	
Luxemburgo	✓	✓	✓	✓	
Malta	✓	✓	✓	✓	
Países Bajos	✓	✓	✓	✓	
Polonia	✓	X	✓	✓	
Portugal	✓	✓	✓	✓	
Rumanía	✓	X	✓	✓	
Eslovaquia	✓	✓	✓	✓	
Eslovenia	✓	✓	✓	✓	
España	✓	✓	✓	✓	
Suecia	✓	X	✓	✓	
Países europeos no miembros de la UE					
País	UE	Euro	Schengen	EEE	Situación
Islandia	X	X	✓	✓	EEE
Noruega	X	X	✓	✓	EEE
Liechtenstein	X	X	✓	✓	EEE
Suiza	X	X	✓	X	Acuerdos bilaterales
Reino Unido	X	X	X	X	Acuerdo de Comercio y Cooperación
Andorra	X	✓ (de facto)	X	X	Unión aduanera parcial; negociación de acuerdo de asociación
Mónaco	X	✓	X*	X	Muy integrado con Francia
San Marino	X	✓	X*	X	Unión aduanera con la UE
Ciudad del Vaticano	X	✓	X*	X	Unión monetaria
* Aunque estos microestados no pertenecen formalmente a Schengen, sus fronteras terrestres abiertas con Estados Schengen hacen que, en la práctica, formen parte del espacio de libre circulación.					
Países con acuerdos de vecindad especialmente estrechos			Candidatos a la adhesión		
			Albania		
Ucrania			Bosnia-Herzegovina		
Moldavia			Montenegro		
Georgia (estatus parcialmente suspendido)			Macedonia del Norte		
Armenia (CEPA)			Serbia		
Israel			Turquía (proceso prácticamente congelado)		
Túnez			Ucrania		
Marruecos			Moldavia		
Egipto					
Jordania					

Finalmente, esa forma pos-estatal tiene un mecanismo característico de expansión: la proyección normativa. Cuando el acceso al gran mercado europeo exige cumplir estándares (técnicos, sanitarios, ambientales, digitales, de competencia, de privacidad), muchas empresas -y, por arrastre, terceros Estados- optan por adoptar esas reglas como norma general para evitar costes de doble producción o doble cumplimiento. La regulación se vuelve un vector de poder: la UE no necesita conquistar territorio, le basta con fijar condiciones de entrada pues la norma funciona como frontera móvil; no delimita un perímetro físico, sino un perímetro de compatibilidad. Por eso la UE puede operar como un “imperio en cascada”, un imperialismo “blando”⁵⁹ o “normativo”⁶⁰, que regula intensamente en el núcleo, exporta estándares a la periferia y, en ciertos ámbitos, reordena reglas globales. No un imperio territorial, pero sí un imperio de acceso, de certificación y de primacía regulatoria⁶¹.

En este sentido es de destacar la *vis expansiva* de la UE, tanto que se ha afirmado que la principal política exterior de la UE han sido las sucesivas ampliaciones. La UE, más que fronteras externas, ha tenido (y aún tiene) una suerte de protectorado externo con estatuto jurídico singular, esperando ser absorbido plenamente. Ciertamente se expande por adhesión voluntaria, pero imponiendo un *acquis communautaire*, reformas legales y estándares normativos. No conquista pero sí transforma y absorbe su entorno. Paradójicamente, y como quería Catalina la Grande, también la UE se ha asegurado sus fronteras extendiéndolas, desarrollando una dominación infraestructural no coercitiva. Tanto que la UE es hoy nada menos que el segundo poder geoeconómico del mundo tras el de los Estados Unidos, incluso por delante de China⁶².

Table 6. Geoeconomic Power Index, top 15 economies

Country	2010	2012	2014	2016	2018	2020	2022
United States	0.1933	0.1941	0.1933	0.1958	0.2048	0.2038	0.2035
European Union	0.1704	0.1636	0.1647	0.1639	0.1531	0.1473	0.1378
China	0.0808	0.0893	0.0961	0.0997	0.1077	0.1166	0.1271

⁵⁹ Hettne, Björn, y Fredrik Söderbaum. “Civilian Power or Soft Imperialism? The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism.” *European Foreign Affairs Review* 10, no. 4 (2005): 535–552.

⁶⁰ Del Sarto, Raffaella A. “Normative Empire Europe: The European Union, its Borderlands, and the ‘Arab Spring’.” *Journal of Common Market Studies* 54, no. 2 (2016): 215–232.

⁶¹ Anu Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, New York: Oxford University Press, 2020.

⁶² Según el Finnish Institute for International Affairs, *Measuring Geoeconomic Power*, 2025.

El cuadro siguiente sintetiza los cuatro casos de “imperialidad” analizados.

Formación política	Tipo de Imperio predominante	Mecanismo central de poder	Relación centro-periferia	Base de legitimación	Rasgo distintivo clave
Estados Unidos	Imperio informal y sistémico	Militar, financiero, normativo	Jerárquica pero indirecta (alianzas, dependencias)	Orden liberal, seguridad, mercado	Capacidad de estructurar reglas globales sin dominación territorial directa
China	Imperio civilizacional modernizado	Burocrático, económico, territorial	Asimétrica y centralizada	Unidad civilizacional, estabilidad, desarrollo	Continuidad histórica entre Imperio y Estado moderno
Rusia	Imperio territorial persistente	Militar y geopolítico	Directa y coercitiva en la periferia cercana	Seguridad, historia, grandeza estatal	Concepción de la soberanía como zona de influencia
Unión Europea	Imperio normativo postmoderno	Jurídico-regulatorio y económico	Asimétrica y multinivel	Derecho, mercado, valores postnacionales	Proyección de poder sin soberanía estatal clásica

e) Otros Imperios “menores”: India, Irán, Turquía:

Por supuesto, USA, China, Rusia y la UE no son los únicos casos de imperios que podemos analizar. India, Irán y Turquía —tres grandes países, con unos 1.500 millones de habitantes la India, más de 90 Irán y más de 80 Turquía— son algo más que simples potencias regionales o “potencias medias”.

Ciertamente no estamos ante Estados-nación homogéneos sino ante formaciones políticas procedentes de tradiciones imperiales seculares y que todavía gobiernan cuerpos políticos muy diversos. Por eso sus aspiraciones exteriores no son un añadido contingente sino la prolongación de una “inercia” o “memoria” secular. Y cada uno de ellos tiende a verse no tanto como “otro” Estado más sino como un centro de “civilización” que desborda sus fronteras actuales.

India

La India conoció una primera gran unidad política bajo los Maurya y el Imperio mogol cubrió casi todo el subcontinente antes de que este pasara a integrarse en el Imperio británico. La unidad india no nace, pues, del nacionalismo o de la descolonización, sino que descansa sobre una experiencia histórica previa de integración de territorios, pueblos y culturas muy diversos bajo un centro político común con una inmensa pluralidad interna. La India reconoce constitucionalmente 22 lenguas y el censo de 2011 registró 121, pero se han censado más de 1.600 lenguas y dialectos hablados en todo el país. Añadamos la diversidad religiosa pues es cuna de cuatro religiones principales (hinduismo, budismo, jainismo y sijismo) pero alberga muchas otras (el islam, el cristianismo y el zoroastrismo). Sin duda es una de las sociedades más diversas del mundo; se parece bien poco a una nación homogénea y más a una civilización-continente cuya cohesión exige una lógica de articulación plural.

Así, era casi obligada la autopercepción civilizacional bajo la idea de que India es una civilización antigua que reaparece en la política mundial. Su ministro de Asuntos Exteriores, Subrahmanyam Jaishankar, ha afirmado literalmente que, mediante el uso del nombre histórico “Bharat”, la India señala *un Estado-civilización que recobra su lugar en el conjunto de las naciones*; y en la Asamblea General de las Naciones Unidas sostuvo que la India es una *politeia civilizacional que abraza la modernidad*, capaz de combinar tradición y tecnología. Así pues no se presenta como una gran democracia o una economía emergente, sino como una civilización milenaria que retorna al mundo sin disolverse en categorías occidentales ajenas. De ahí nociones como *vishwaguru* -maestra o guía del mundo-, que expresan no sólo orgullo cultural, sino también una pretensión de centralidad moral e intelectual.

Un imaginario que se traduce en una clara pretensión de esfera de influencia. La política oficial india insiste en que su *immediate and extended neighbourhood* sigue siendo su foco prioritario. No quiere simplemente coexistir con sus vecinos, sino estructurar el espacio surasiático y el océano Índico como un área de centralidad india. Y Nueva Delhi se presenta como *first responder* y *net security provider* en el Índico, adoptando un lenguaje muy cercano al de una potencia ordenadora del entorno. La enorme presión de China, tanto al norte en el Himalaya, como en el Índico, refuerza esa proyección.

Irán

En Irán, la huella imperial es todavía más nítida. La dinastía aqueménida constituye uno de los grandes precedentes imperiales de la Antigüedad, y la dinastía safaví volvió a dar a Irán, entre 1501 y 1736, una forma imperial duradera. Lo más relevante del safavismo fue la instauración del chiismo duodecimano como religión de Estado que contribuyó decisivamente a unificar una población compuesta por elementos étnicos y lingüísticos diversos.

Irán sigue siendo hoy un país étnicamente diverso, en el que conviven persas, kurdos, lures, azeríes y otros grupos; mientras que, en el plano religioso, aunque el chiismo duodecimano sea oficial y mayoritario, existen minorías suníes, además de cristianos, judíos y zoroastrianos. Irán no es sólo un Estado revolucionario contemporáneo, es también una estructura pos-imperial en la que un núcleo persa-chií organiza una pluralidad de periferias. Y esa estructura interna ayuda a explicar su proyección regional plasmada en la idea de Irán como un *Greater Cultural Iran*, como una *Iranosphere* o como un *civilizational crossroads*, un cruce civilizacional que prefiere hablar de Asia Occidental antes que de Oriente Medio, alejándose del mundo “árabe”, que desprecian. El chiismo es la religión predominante en Irán, Irak, Azerbaiyán y Baréin, con minorías importantes en el Líbano, Pakistán, Afganistán y Arabia Saudita. Un amplio espacio de influencia.

Turquía

Finalmente Turquía es el caso más evidente de Estado surgido del derrumbe de un Imperio. El Imperio otomano duró casi seiscientos años, hasta terminar en 1922 cuando fue reemplazado por la República turca y por diversos Estados sucesores en Europa sudoriental y Oriente Medio. La Turquía contemporánea es el núcleo residual de un antiguo espacio imperial. Pero también aquí importa tanto la herencia histórica como la estructura social.

Turquía no es homogénea: además del turco, siguen usándose en números significativos el kurdo -unos 15 millones de hablantes, entre el 18 y el 20% de la población-, así como el armenio, el búlgaro, el domari, el ladino y el romaní. La singularidad turca reside en que esa pluralidad no ha sido asumida como principio constitutivo (como en India), ni integrada bajo una síntesis religioso-civilizacional (como en Irán), sino más bien contenida por un proyecto de homogeneización nacionalista derivado de Kemal Atatürk. Precisamente por eso Turquía es un caso tan revelador de tensión entre legado imperial y forma nacional.

Por ello en Turquía la autopercepción civilizacional adopta una forma más ambivalente. Por un lado, persiste la idea clásica de Turquía como puente entre continentes y civilizaciones; por otro, y bajo Erdoğan, esa imagen se ha desplazado hacia una visión vinculada al legado otomano y a una misión moral en el espacio musulmán resumida con la fórmula *dünyanın vicdanı*, “la conciencia del mundo”. Turquía no se concibe sólo como un Estado republicano salido del Imperio otomano sino como el portador contemporáneo de una civilización histórica que le confiere una cierta superioridad normativa sobre su vecindad.

De ahí también que la cartografía de su política exterior muestre una expansión sostenida de su huella militar en Oriente Medio (Siria, Irak, Libia), el África Subsahariana, Chipre, el Cáucaso, Asia Central, y el Mediterráneo oriental; y que la doctrina de la *Blue Homeland* o “Patria Azul” formule reclamaciones marítimas expansivas y una postura de defensa avanzada desde el mar Negro al Mediterráneo oriental. Turquía no reconstruye el Imperio otomano, pero

actúa como si ciertas zonas del antiguo espacio otomano fueran un entorno de responsabilidad, penetración o tutela privilegiada.

Resumiendo, los rasgos imperiales de India, Irán y Turquía no consisten sólo en que aspiren a influir sobre sus vecinos; eso sería insuficiente. Lo decisivo es que los tres proceden de tradiciones imperiales duraderas y que los tres siguen gobernando sociedades internamente plurales, étnica, lingüística o religiosamente. Por eso sus políticas exteriores tienden a presentarse como restauración de centralidad, defensa de una civilización o tutela de un espacio histórico propio. Son Estados pos-imperiales: no Imperios en sentido pleno, pero tampoco meros Estados-nación. Y esa condición intermedia explica mucho mejor que la simple categoría de “potencia regional” tanto su autopercepción como su proyección exterior.

Dos modelos de orden internacional:

En este punto del análisis, podemos hacernos la siguiente pregunta ¿cómo funcionaría un orden internacional ideal-típico formado por muchos Estados que se reconocen mutuamente soberanía e igualdad jurídica, o bien un orden formado por pocos y poderosos Imperios? Tratemos de formalizar ambos modelos antes de analizar cómo funcionan hoy en la realidad del orden internacional existente.

Para comenzar, un orden internacional de muchos Estados soberanos e iguales tiene como principio estructurante la soberanía estatal plena, indivisible y territorial, y la igualdad jurídica formal entre Estados, con independencia de su tamaño o poder. Lo que significa que no existe autoridad superior y el orden externo es una anarquía internacional, en sentido técnico. Funciona con claridad la definición de soberanía clásica que sistematiza Max Weber: monopolio legítimo de la violencia dentro del territorio, pero no entre territorios.

El mecanismo de ordenación de este modelo es inevitablemente el derecho internacional basado en el mutuo consentimiento: diplomacia, tratados, organizaciones multilaterales. Y un equilibrio de poder como regulador último. El orden se mantiene, no porque sea justo, sino porque nadie puede imponer unilateralmente su voluntad sin costes. Ello da lugar a conflictos frecuentes, pero limitados: guerras interestatales, disputas fronterizas y competencia económica y tecnológica. Pero con tendencia a la simetría formal de Estados contra Estados. El sistema proporciona alta legitimidad normativa basada en el reconocimiento mutuo pero tiene notables debilidades estructurales: una inestabilidad crónica con tensiones entre los Estados y enorme dificultad para producir bienes públicos globales.

La comunidad internacional aparece así como una sociedad sin soberano, regulada por el derecho internacional, la diplomacia y el equilibrio de poder. Este modelo conserva hoy una extraordinaria fuerza normativa. La invocación de la soberanía, la integridad territorial o la no injerencia, siguen siendo el lenguaje obligado incluso para quienes lo vulneran sistemáticamente. La centralidad de la ONU, la proliferación de tratados multilaterales o el

reconocimiento diplomático, continúan funcionando como mecanismos de legitimación indispensables. Pero no olvidemos que todos los llamados organismos “internacionales” son, no solo *de facto* sino *de iure*, organismos inter-estatales, incluida la misma Union Europea. Están formados por Estados que son quienes le conceden su legitimidad y sus (escasos) recursos.

Pero frente a ese cascarón normativo, la distribución efectiva del poder adopta una configuración crecientemente imperial. No en el sentido clásico de anexión territorial sistemática sino como capacidad de algunos actores para producir orden más allá de sus fronteras, establecer reglas asimétricas y definir jerarquías funcionales. La igualdad jurídica desaparece y la soberanía se vuelve graduada, negociable o condicionada. El centro no reconoce iguales, sino aliados, vasallos, dependientes o periferias y el orden se mantiene menos por consentimiento que por hegemonía. El derecho no desaparece, pero se vuelve instrumental: expresa una relación de poder previa. Y así, el “orden” se estructura en torno a varios (pocos) polos que encarnan formas distintas de “imperialidad”. Hay menos guerras entre grandes actores pues el conflicto se desplaza de lo inter-estatal a lo intra-imperial, con más conflictos asimétricos en la periferia de los Imperios (rebeliones periféricas, guerras de frontera, intervenciones “policiales”). Hay mayor estabilidad sistémica, capacidad de generar bienes públicos e integración de espacios heterogéneos pero un déficit crónico de legitimidad con sobrecarga del centro (imperial *overstretch*).

Comparación sintética (ideal-típica)

Dimensión	Sistema de Estados	Sistema de Imperios
Principio	Igualdad jurídica	Jerarquía
Soberanía	Absoluta y territorial	Gradual y funcional
Derecho	Convencional	Instrumental
Conflicto	Frecuente y simétrico	Menos frecuente, asimétrico
Estabilidad	Baja-media	Alta (mientras dura)
Legitimidad	Alta	Problemática
Colapso	Gradual	Brusco

Simplificando, el orden de Estados es históricamente inestable pero legítimo, mientras el orden imperial es estable pero ilegítimo.

Si ahora aplicamos ese esquema ideal-típico al mundo actual (enero de 2026), lo que emerge no es un “sistema de Estados” pero tampoco un “sistema de Imperios”, sino una realidad híbrida que cuesta etiquetar como “orden”. Pues el llamado “orden internacional” se presenta, al menos en su lenguaje jurídico y diplomático, como heredero del modelo westfaliano: Estados soberanos que se reconocen mutuamente igualdad jurídica, independencia territorial y capacidad exclusiva de decisión interna. Sin embargo, la práctica efectiva del poder se aparta cada vez más de ese ideal. La creciente asimetría material entre Estados, la concentración del poder tecnológico y financiero, y la aparición de

grandes centros capaces de producir orden más allá de sus fronteras, han reintroducido, bajo nuevas formas, una lógica claramente imperial.

El resultado de estas dinámicas no es un nuevo Imperio universal sino un pluralismo imperial competitivo que combina Imperios de red (Estados Unidos), Imperios económico-civilizatorios (China), Imperios regulatorios (Unión Europea) y un Imperio territorial de frontera (Rusia). Y este pluralismo genera una paradoja central: aumenta el orden *dentro* de las zonas de influencia, pero disminuye el orden *entre* ellas. La guerra directa entre grandes potencias se vuelve poco probable -por disuasión nuclear y su propia interdependencia-, pero se multiplican los conflictos periféricos, las guerras por proxy y la coerción geo-económica. El sistema se desplaza de conflictos simétricos a conflictos asimétricos, del derecho a la tecnología y la economía como instrumentos centrales de poder, y de la soberanía absoluta a la soberanía limitada.

En todo caso el orden internacional actual responde a una tensión estructural profunda entre dos principios incompatibles: la igualdad jurídica de los Estados y la desigualdad material del poder global. Mientras no se resuelva o se establezca esa contradicción, el sistema seguirá oscilando entre fragmentación y hegemonía, entre derecho y fuerza, entre Westfalia e Imperio.

¿Bienes públicos o bienes de club?

Si se acepta la hipótesis de que los Imperios tienden a emerger allí donde los Estados no consiguen cerrar el déficit contemporáneo de gobernanza global, conviene traducir esa intuición a un criterio analítico más operativo: la capacidad de provisión de bienes públicos globales ¿Son los Imperios más eficientes en generar orden global? Se supone que esa debe ser su tarea.

En su definición canónica, los bienes públicos se caracterizan por la no exclusión y la no rivalidad: nadie puede quedar fácilmente fuera de sus beneficios, y el consumo por parte de uno no reduce el consumo por parte de otros⁶³. La dificultad es que, al pasar del ámbito nacional al global, la provisión de tales bienes se enfrenta al problema del *free-riding* y a la ausencia de una autoridad soberana universal⁶⁴.

En la práctica, el catálogo de bienes públicos globales es amplio y se amplía al ritmo de la globalización, e incluye -entre otros- la seguridad internacional, la estabilidad financiera, un comercio relativamente abierto, la salud global, el clima y el medio ambiente, así como infraestructuras críticas de conectividad (rutas marítimas y aéreas, y redes digitales)⁶⁵. La cuestión, desde la

⁶³ Samuelson, Paul A. "The Pure Theory of Public Expenditure." *The Review of Economics and Statistics* 36, no. 4 (noviembre 1954): 387–389.

⁶⁴ Olson, Mancur. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.

⁶⁵ Kaul, Inge, Isabelle Grunberg y Marc A. Stern, eds. *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. Oxford/New York: Oxford University

perspectiva de los “Imperios”, no es solo si se producen más bienes públicos, sino qué tipo de bienes, para quien, con qué condiciones y con qué legitimidad.

Los Imperios clásicos (español, británico, francés, etc.) produjeron bienes públicos, pero típicamente de manera localizada y jerárquica. Crearon infraestructuras jurídicas, administrativas y comerciales que posibilitaban la circulación y el intercambio, pero en un marco estructuralmente asimétrico. Su función principal era sostener la extracción de recursos, la seguridad de las rutas y la reproducción de la dominación⁶⁶. El ejemplo recurrente es el de los ferrocarriles coloniales: aumentaban conectividad y productividad, pero estaban diseñados para conectar enclaves con puertos y mercados exteriores más que para integrar economías internas.

En el mundo contemporáneo, en cambio, el problema es doble. Por un lado, la interdependencia multiplica la demanda de bienes públicos transnacionales; por otro, la provisión queda atrapada en una competencia entre grandes potencias que tiende a politizar y fragmentar esos mismos bienes.

Cuantitativamente producimos más bienes de alcance transnacional que los Imperios históricos precisamente porque la interdependencia fuerza a ello. Cualitativamente, sin embargo, el panorama es más problemático: los bienes son más universales en su alcance, pero menos neutrales en su diseño; más sistémicos, pero menos legítimos para muchos; más globales, pero también más condicionados. Y así, la competencia entre “Imperios” produce un efecto paradójico: la provisión tiende a fragmentarse en bienes públicos parciales, con estándares rivales y acceso politizado, lo que erosiona la idea misma de bien público.

De este modo, buena parte de lo que se presenta como bien público global tiende a transformarse en bienes de club (*club goods*), que siguen siendo en gran medida no rivales (muchos pueden beneficiarse simultáneamente), pero pasan a ser excluibles, pues el acceso se condiciona a pertenencia, alineamiento o cumplimiento de estándares⁶⁷. Una transición que desplaza el problema clásico del *free-riding* hacia otro distinto: el de la membresía (*who is in / who is out*) y el poder de fijar las condiciones de entrada.

Es más, este desplazamiento hacia bienes de club no lo gestionan sólo Estados pues también lo hacen actores privados capaces de producir normas y exclusiones a escala global. Las grandes plataformas digitales (y sus ecosistemas de pagos, identidad, nube, publicidad, datos y estándares de

Press, 1999. Véase el capítulo 4 de mi libro *Entre águilas y dragones*, Espasa, Madrid, 2021.

⁶⁶ Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European States*, op. cit. para el vínculo entre coerción, extracción y formación de orden y literatura histórica sobre infraestructura imperial como tecnología de gobierno (en sentido amplio).

⁶⁷ Buchanan, James M. “An Economic Theory of Clubs.” *Economica* 32, no. 125 (febrero 1965): 1–14.

interoperabilidad) instauran formas de gobierno privado: definen reglas de acceso, moderación, seguridad, certificación y compatibilidad, que operan como un derecho *de facto*. Y generan “jurisdicciones funcionales” que atraviesan fronteras y compiten con las jurisdicciones estatales. Muchas funciones que antes aparecían como bienes públicos “universales” (comunicación, infraestructura informativa, conectividad, incluso ciertos aspectos de seguridad) pasan a ser prestaciones de club administradas por consorcios o plataformas con criterios propios de admisión y expulsión.

Esto se aprecia ya en varios campos. En seguridad, la protección efectiva se articula en alianzas y arquitecturas de interoperabilidad (inteligencia compartida, sistemas compatibles, cadenas logísticas); hay que “pertenecer” a una comunidad estratégica. En las finanzas, el acceso a ciertos sistemas de pagos, a liquidez, a mercados de capital o a seguros regulatorios, puede cerrarse por sanciones o por criterios de riesgo. También en tecnología los estándares, certificaciones, ecosistemas de software y hardware, y el control de componentes críticos (como semiconductores) convierten la tecnología en un bien de club. El resultado es una fragmentación funcional del orden mundial, no necesariamente en bloques herméticos, pero sí en sistemas parcialmente incompatibles. Los bienes de club pueden ser una solución pragmática a corto plazo, pero a largo plazo producen dependencia y nuevas formas de exclusión.

Desde esta perspectiva, el problema de fondo no es ya la insuficiencia de bienes públicos globales, sino su mutación hacia regímenes de acceso condicionado. Se gana capacidad de provisión -clubes más eficaces que un universalismo bloqueado-, pero se pierde universalidad y se intensifica la politización, con dos implicaciones:

1. Fragmentación funcional del orden global. A falta de un bien público universal, emergen varios bienes de club incompatibles o parcialmente incompatibles (estándares tecnológicos, marcos regulatorios, corredores logísticos, acuerdos de seguridad, redes financieras). El mundo no queda sin bienes; queda con bienes múltiples que compiten.
2. Reconfiguración del conflicto: del territorio al acceso. La disputa ya no se centra en controlar espacios sino en controlar puntos de estrangulamiento (*chokepoints*) de la interdependencia, ya sean físicos o virtuales: pagos, datos, estándares, suministro crítico, rutas, seguros marítimos, licencias tecnológicas. La coerción se expresa como exclusión o degradación del acceso.

Con todo, conviene evitar una lectura unidireccional. Los *club goods* pueden ser una solución pragmática cuando la cooperación universal es inviable. Permiten avanzar “a varios ritmos” y sostener provisión real allí donde el multilateralismo se bloquea. Pero ese avance tiene un precio: acentúa asimetrías, consolida dependencias y puede convertir bienes estratégicos (moneda, tecnología, conectividad, seguridad) en instrumentos de alineamiento. En términos normativos, el desplazamiento de bienes públicos a bienes de club produce un orden más gobernable para algunos, pero más

impugnable para muchos. Y, en términos sistémicos, multiplica el riesgo de que la provisión de bienes quede subordinada a la lógica de bloques: más bienes, pero menos “globales”.

El dólar: bien público monetario e instrumento de poder

Un comentario aparte merece el dólar como posible proveedor de estabilidad financiera global. Desde Bretton Woods -y aun tras el abandono del patrón oro, el dólar se consolidó como principal moneda de reserva, medio de facturación y activo refugio. Esa centralidad reduce costes de transacción, facilita el comercio y proporciona un “lenguaje monetario común” a gran parte de la economía mundial⁶⁸. En crisis sistémicas, la demanda global de liquidez en dólares y el recurso a activos del Tesoro estadounidense han operado como mecanismos de estabilización y, *de facto*, la Reserva Federal ha actuado en ocasiones como prestamista internacional de última instancia mediante la provisión de liquidez (por ejemplo, a través de líneas swap), contribuyendo a contener contagios⁶⁹.

Pero la misma arquitectura entraña costes. En primer lugar, genera una dependencia estructural: muchos países se endeudan en dólares y quedan expuestos a los ciclos de tipos de interés estadounidenses. Cuando la Fed endurece la política monetaria, pueden producirse salidas de capital, depreciaciones abruptas y crisis de deuda, combinando estabilidad sistémica con vulnerabilidad local. En segundo lugar, el “privilegio exorbitante” permite a Estados Unidos financiar déficits en su propia moneda y desplazar parte del ajuste al exterior, con efectos distributivos y políticos particularmente visibles en economías periféricas. Finalmente, el uso geopolítico del dólar —sanciones, control de pagos, exclusiones— refuerza el poder estadounidense, pero incentiva estrategias de diversificación y búsqueda de alternativas. A largo plazo, esa dinámica puede erosionar la estabilidad del sistema que el dólar sostiene. En suma: el dólar produce un tipo de bien público monetario, pero no neutral, y con costes y riesgos distribuidos de manera asimétrica. No es pues de sorprender la tendencia a erosionar su hegemonía como moneda de reserva por parte del renminbi e incluso del euro, aunque con escaso éxito por ahora.

USA y China, entre Tucídides y Kindleberger:

Pero si hablamos de tamaño y de poder no es discutible que hay dos países/imperios que destacan sobre todos: los Estados Unidos y China. Por

⁶⁸ Eichengreen, Barry. *Exorbitant Privilege: The Rise and Fall of the Dollar and the Future of the International Monetary System*. New York: Oxford University Press, 2011. Cohen, Benjamin J. *The Future of Money*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004, sobre poder monetario.

⁶⁹ Tooze, Adam. *Crashed: How a Decade of Financial Crises Changed the World*. London: Allen Lane, 2018, sobre el papel de la Fed en 2008; análisis sobre swaps y liquidez internacional en la crisis financiera.

territorio, por economía, por tecnología, por fuerza dura, por alianzas e influencia, incluso por población (solo India sería comparable), están muy por encima de los restantes países del mundo. No por encima, sino “muy” por encima de todos. La ilusión de una emergente “multipolaridad” no sostiene el contraste con la realidad pues la brecha entre esos dos gigantes y el resto de los países es enorme. Una definición más correcta sería hablar de bipolaridad aunque, considerando la superioridad americana, es más correcto aun hablar de “bipolaridad asimétrica” o incluso “unipolaridad limitada”.

USA y China generan poderosas áreas de influencia y de atracción, tanto que se puede asegurar que las relaciones internacionales, (pero también las intranacionales) aparecen hoy sobre-determinadas por esa tensión. Sería exagerado decir que estamos en un mundo de imperios pero no que esos dos (que lo son) determinan el destino del mundo y con seguridad seguirán haciéndolo las próximas décadas.

Es conocida la expresión “trampa de Tucídides” para aludir a la actual tensión entre esas potencias: una emergente, China, y otra declinante en términos relativos, los Estados Unidos. Y la tentación del poder declinante de hacer una guerra preventiva al emergente para evitar el *sorpasso*⁷⁰. Y ciertamente la actual agresividad de la política exterior del presidente Trump parece responder a esta lógica: aprovechar su actual superioridad (¿transitoria?) en fuerza dura frente a China para generar condiciones que hagan difícil o al menos retrasen la fecha funesta del *sorpasso*. Que estimaciones rigurosas han ido retrasando año a año; pues si hace un par de décadas se señalaba el 2030 como el año del *sorpasso* la realidad es que aún no se ha producido e incluso se duda de que llegue a producirse. Hipótesis que no comparto: es difícil que 1.500 millones de habitantes con un ya notable desarrollo tecnológico, no lleguen a generar una economía superior a la de 350 millones (economía que ya es superior desde el año 2014 medida en PPA); bastaría que la productividad de cada uno de los 1.500 millones de chinos fuera del 50% de la de los 340 millones de americanos para producir un PIB dos veces superior. La demografía no engaña. En mi opinión el *sorpasso* chino es un destino inevitable y los americanos lo saben y ajustan a ello su política exterior. En todo caso, dos grandes Imperios rivalizando por la hegemonía del mundo.

Menos conocida es la simétrica “trampa de Kindleberger”: la situación en la que el sistema internacional entra en desorden porque la potencia dominante que sostenía el orden ya no puede (o ya no quiere) seguir haciéndolo, y la potencia ascendente todavía no puede (o no quiere) asumir ese papel⁷¹.

⁷⁰ Expresión popularizada por Graham Allison, “The Thucydides’s Trap,” en Richard N. Rosecrance y Steven E. Miller, eds., *The Next Great War? The Roots of World War I and the Risk of U.S.-China Conflict* (Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2014); Graham Allison, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides’s Trap?* (Boston y Nueva York: Houghton Mifflin Harcourt, 2017)

⁷¹ Charles P. Kindleberger, *The World in Depression, 1929–1939* (Berkeley: University of California Press, 1973).

La idea procede de Charles Kindleberger, historiador económico, a partir de su interpretación de la Gran Depresión del 29: Gran Bretaña ya no podía estabilizar la economía mundial y Estados Unidos no quiso hacerlo a tiempo, y por eso la depresión fue “tan amplia, tan profunda y tan larga”. El *Kindleberger Trap* fue popularizado más tarde por Joseph Nye para advertir del riesgo de una transición de poder entre Estados Unidos y China mal gestionada ⁷².

Así pues, mientras la llamada “trampa de Tucídides” se refiere al peligro de guerra entre una potencia establecida y otra emergente, la trampa de Kindleberger se refiere al peligro opuesto: que nadie sostenga el sistema. Por hacerlo visible: si penetramos en un supuesto Cuartel General de la Humanidad, lo encontraríamos vacío pues los Estados Unidos se han retirado y China no ha querido entrar. Ian Bremer lleva décadas hablando de un G0⁷³.

Nye tenía razón y podemos sospechar que la situación actual es el cruce de las dos trampas: no hemos salido de la trampa de Tucídides pero la retirada de los Estados Unidos del orden multilateral nos lleva a la trampa de Kindleberger. USA huye de la primera, pero para caer en la segunda, de modo que, más que ante dos hegemonías en conflicto, estaríamos ante la ausencia de hegemonía y, por lo tanto, en la anarquía internacional. Confirmando una vez más la tesis de Carl Schmitt reiterada ahora por Robert Keohane en *After Hegemony*: ¿puede persistir la cooperación cuando ninguna potencia dominante sostiene por sí sola el sistema?⁷⁴ Ciertamente, la cooperación no desaparece sin hegemonía, pero se vuelve mucho más costosa y selectiva.

Vista así, la cuestión decisiva no es sólo si Washington y Pekín evitarán una confrontación estratégica, sino si serán capaces de mantener, siquiera mínimamente, las funciones de orden de las que dependen la apertura económica, la estabilidad financiera, la seguridad y la coordinación climática. Por eso, el escenario más verosímil no parece ser ni una hegemonía estadounidense restaurada ni un verdadero G2 cooperativo, sino una bipolaridad rival (aunque asimétrica) con cooperación funcional insuficiente.

No olvidemos que, si bien USA y China son claros rivales geopolíticos sus relaciones van más allá de ese escenario y se juegan en varios tableros. Pues además de rivales geopolíticos (una relación pura de poder, agónica, de suma cero) son también rivales tecnológicos y además socios comerciales y empresariales, socios financieros. China es el segundo tenedor de deuda pública americana tras Japón, y ambos cooperan en la provisión (limitada) de

⁷² Joseph S. Nye, Jr., *Soft Power and Great-Power Competition: Shifting Sands in the Balance of Power Between the United States and China* (Singapore: Springer Nature, 2023), cap. “The Kindleberger Trap”, p. 161 ss.

⁷³ Bremmer, Ian, y Nouriel Roubini. “A G-Zero World: The New Economic Club Will Produce Conflict, Not Cooperation.” *Foreign Affairs* 90, n.º 2 (marzo/abril de 2011): 2-7. Y el desarrollo más amplio en forma de libro es: Bremmer, Ian. *Every Nation for Itself: Winners and Losers in a G-Zero World*. New York: Portfolio/Penguin, 2012.

⁷⁴ Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton, Princeton University Press, 1984).

bienes públicos. La fórmula podría resumirse así: rivalidad estructural, interdependencia económica y cooperación selectiva. Por eso el riesgo de una confrontación militar directa es más bien reducido (aunque no una confrontación por *proxy*; Ucrania es el caso).

La UE y las potencias medias

La pregunta es ¿qué podemos hacer quienes no somos potencia pero, justamente por ello, necesitamos más un orden internacional previsible? Los fuertes pueden pasar de gendarmes o policías globales, no los necesitan; pero los débiles no podemos prescindir de ellos. Probablemente debemos tomarnos muy en serio el memorable discurso de Mark Carney en Davos el 20 de enero de 2026. El entonces primer ministro canadiense sostuvo que el viejo orden internacional basado en reglas ya no funciona como antes, que las grandes potencias vuelven a usar la integración económica como instrumento de coerción, y que las potencias medias deben actuar juntas porque (en su fórmula literal) *si no estamos en la mesa somos parte del menú*.

La propuesta de Mark Carney merece ser tomada en serio pues intenta precisamente evitar la trampa de Kindleberger: si las grandes potencias no quieren hacerse cargo de la provisión de bienes públicos globales, entonces actores intermedios -como Canadá, la Unión Europea, Japón, Australia, India en algunos ámbitos- pueden intentar cubrir parcialmente ese vacío. No sustituyen a un hegemon pero sí pueden evitar que el vacío sea total.

Si se entiende su propuesta en sentido fuerte, esto es, como la posibilidad de que una coalición de potencias medias “equilibre” materialmente a Estados Unidos o China, resulta poco realista; la asimetría de capacidades (militares, financieras, tecnológicas y monetarias) es demasiado grande. Pero si se interpreta en sentido débil -como intento de reducir vulnerabilidades, diversificar dependencias, elevar el coste de la coerción y conservar márgenes de autonomía colectiva-, la propuesta se vuelve más verosímil. La clave está en distinguir entre un *hard balancing* westfaliano -equilibrio duro, basado en acumulación militar y alianzas formales- y un *soft balancing*, equilibrio blando, basado en instituciones, diplomacia concertada, coaliciones limitadas y deslegitimación de conductas hegemónicas. Precisamente así presentó el indio-canadiense T.V. Paul el *soft balancing* institucional ya en 2005: como respuesta típica de potencias secundarias incapaces de contrapesar militarmente a la potencia predominante⁷⁵. Respuesta de los débiles, cierto, pero al menos una respuesta. Carney no está proponiendo una “OTAN de potencias medias”, sino algo más modesto y más inteligente: una red de minilateralismos funcionales capaces de producir orden parcial allí donde el multilateralismo universal se bloquea.

⁷⁵ T. V. Paul, “Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy,” *International Security* 30, n.º 1 (2005): 46–71.

Evidentemente esta estrategia tiene límites severos. Y el primero es la heterogeneidad de las propias potencias medias: la UE, Canadá, Japón, Australia, India, Corea del Sur, Brasil o Turquía, no comparten la misma posición geopolítica, ni la misma relación con China o con Estados Unidos, ni la misma sensibilidad normativa. La cooperación entre potencias medias puede ser útil y pragmática en sectores concretos y ocasiones específicas, pero no impide que cada una de ellas siga cerrando acuerdos bilaterales con las grandes potencias cuando así lo exijan sus intereses, lo que ocurre con frecuencia.

El segundo límite es más profundo: muchas de esas potencias medias descansan, en materia de seguridad dura, sobre un paraguas estratégico proporcionado por una gran potencia, singularmente Estados Unidos. Por tanto, la propuesta de Carney puede reducir subordinaciones pero no abolir la jerarquía del sistema; puede modular la rivalidad entre grandes, no sustituirla.

Pero la relación entre la propuesta de Carney y la Unión Europea es particularmente interesante, porque la Unión no encaja del todo en la categoría de “potencia media”. En algunos planos -dimensión de mercado, capacidad regulatoria, densidad institucional, poder comercial- la UE es más que una potencia media; en otros -unidad estratégica, centralización militar, capacidad coercitiva rápida- es menos que una gran potencia clásica. Más (y menos) que una potencia media, la UE es una singular coalición de potencias medias, fuertemente institucionalizada. Que no domina por concentración militar, pero que sí multiplica el peso negociador y normativo de sus miembros al actuar conjuntamente. El propio régimen comercial europeo descansa sobre esa lógica: la política comercial exterior es competencia exclusiva de la Unión pero los Estados miembros obtienen mayor poder de negociación precisamente porque actúan como uno solo.

Así, la propuesta de Carney converge de modo notable con la trayectoria reciente de la Unión Europea. La Comisión Europea define su estrategia comercial desde 2021 mediante la noción de “autonomía estratégica abierta”, esto es, combinar apertura económica con capacidad de reducir dependencias y defender intereses y valores cuando sea necesario. En paralelo, el *Strategic Compass* aprobado en 2022 formula una visión común para reforzar la seguridad y la defensa europeas hasta 2030, subrayando precisamente la importancia de las alianzas con socios externos. Más recientemente, la legislación europea sobre materias primas críticas, así como la estrategia digital de la Unión, responden a la misma lógica: disminuir vulnerabilidades, diversificar suministros, proyectar normas y cooperar con socios afines en sectores estratégicos.

Por eso la Unión Europea puede verse como el ejemplo empírico más avanzado de lo que Carney tiene en mente. No porque haya resuelto el problema del poder, sino porque ha construido un modelo de agregación institucional que transforma pluralidad en capacidad de acción. Anders Wivel lo ha formulado de forma muy sugerente en un artículo de 2025, al caracterizar el

modelo de gobernanza de la Unión como una forma de *soft balancing*⁷⁶: la UE produce seguridad y capacidad de influencia sobre todo mediante normas, procedimientos, instituciones y vínculos de interdependencia, mientras la seguridad militar dura sigue dependiendo en gran medida de la OTAN y, en último término, de Estados Unidos. Lo que Carney propone para las potencias medias se parece bastante a lo que la Unión Europea ha venido haciendo, con éxito desigual, desde hace décadas.

Ahora bien, precisamente el caso europeo muestra también el techo de esta estrategia. La Unión ha demostrado gran capacidad para actuar como potencia regulatoria -el *Brussels Effect*- proyectando estándares que muchas empresas y terceros países adoptan *de facto* por el peso del mercado europeo⁷⁷. Pero la regulación no sustituye a la disuasión y la capacidad normativa no reemplaza la capacidad militar. De ahí que la propia Unión haya ido introduciendo, cada vez con más claridad, el lenguaje de la autonomía, de la resiliencia y de la independencia en sectores críticos, el “lenguaje del poder” (Borrell). Ese giro la acerca aún más a Carney, pero también confirma su diagnóstico: el orden liberal abierto ya no puede darse por supuesto y debe ser sostenido mediante coaliciones selectivas, capacidades propias y diversificación estratégica.

En conclusión, la propuesta de Carney es poco realista si se interpreta como una reedición del equilibrio clásico de poder. Ninguna agregación de potencias medias va a “equilibrar” a las grandes potencias en sentido fuerte. Pero resulta bastante más convincente si se entiende como una estrategia de minilateralismo funcional y autonomía compartida. La gran cuestión no es si las potencias medias pueden sustituir a las grandes si no si pueden impedir que el mundo quede reducido a una negociación bilateral permanente entre hegemonías.

Hacia un “mercado del poder”: orden híbrido y competencia sistémica

La visión estatocéntrica del mundo ofrece ventajas: claridad jurídica, responsabilidad formal, fronteras, tratados, diplomacia; es un lenguaje indispensable para la convivencia internacional. Y no parece que vaya a desaparecer. Pero pierde de vista la arquitectura real del poder: las jerarquías, dependencias y mecanismos infraestructurales que condicionan las decisiones. La lente imperial, en cambio, ilumina lo que el “estatocentrismo” oscurece: la relación centro-periferia, la soberanía gradual, la provisión de orden a través de redes, estándares y acceso. Pero tiene también riesgos: puede caer en determinismos (solo cuentan los grandes), menosprecia sus tensiones internas y minimiza la agencia de los pequeños. La interpretación realista del presente

⁷⁶ Anders Wivel, “The EU’s soft balancing governance model: origins, characteristics and prospects for the future,” *International Affairs* 101, n.º 1 (2025): 17–34.

⁷⁷ Anu Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World* (Oxford, Oxford University Press, 2020).

exige por ello conservar el lenguaje estatal para describir legitimidad y derecho, pero usar la mirada imperial para describir capacidad efectiva y las relaciones internacionales globales.

En todo caso el mundo se parece cada vez menos a un sistema de Estados iguales cooperando bajo reglas universales y cada vez más a un orden híbrido donde la igualdad jurídica convive con la jerarquía material. La legitimidad moderna sigue exigiendo que el poder se justifique en términos legal-rationales pero, bajo esa retórica, la práctica del poder se organiza a través de dependencias, bienes de club y zonas de influencia.

En ese marco, la política internacional se asemeja a un mercado del poder: los actores convierten recursos en influencia (militares, económicos, tecnológicos, demográficos, normativos). La fuerza no desaparece, pero opera de manera indirecta: sanciones, control de accesos, bloqueo de suministros, regulación extraterritorial, condicionamiento financiero, dominio de infraestructuras digitales.

¿Desaparecerán los Estados? Probablemente no. La forma Estado es demasiado útil para organizar identidades, impuestos, derechos y administración cotidiana. Pero su soberanía fuerte -entendida como autosuficiencia decisoria- se vuelve cada vez más ficticia. La escala, la tecnología y la interdependencia, reabren el espacio de soluciones imperiales, aunque con ropajes nuevos. Si la modernidad política se apoyó en el Estado-nación, la época que se abre parece apoyarse en estructuras imperiales -formales o informales- que organizan orden, acceso y normas.

El retorno de lógicas imperiales no debe leerse como una tendencia lineal e irreversible; todo orden lleva inscritas sus propias condiciones de desgaste. A medida que un imperio amplía su radio de control, crecen también los costes de mantenimiento: gasto de seguridad, subsidios a aliados, primas de riesgo, vigilancia de cadenas de suministro, control de fronteras funcionales y gestión de crisis en periferias inestables. Esa carga suele traducirse en mayores tensiones internas: polarización, coaliciones rentistas que capturan beneficios imperiales sin asumir costes, fatiga fiscal y, sobre todo, un déficit de legitimidad cuando la promesa de orden y prosperidad deja de percibirse como creíble. En ese punto, el “mercado del poder” se vuelve volátil: aumenta el precio de la lealtad, se encarece la disciplina del club, y proliferan estrategias de salida parcial, doble alineamiento o resistencia periférica. Paul Kennedy lo identificó hace tiempo como *imperial overstretch*⁷⁸.

En algún punto, la sociología política debe volver a una intuición clásica: las formas políticas cambian cuando cambian las condiciones materiales de su reproducción. Karl Marx insistía en que las estructuras se transforman cuando ya no pueden contener las fuerzas que han desatado. Si el Estado sigue siendo indispensable, pero insuficiente, el retorno de la lógica imperial no es una

⁷⁸ Kennedy, Paul M. *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*. New York: Random House, 1987.

anomalía: es un síntoma de cambio de época. Y comprenderlo -aunque incomode- es el primer paso para actuar con lucidez en un mundo donde la soberanía es graduada, la gobernanza se fragmenta y el orden se negocia bajo jerarquías de poder inevitables. Un mundo de imperios transnacionales administrando confusamente una colección de Estados sometidos, casi siempre sin saberlo, un mundo de *Influencers* y de *followers*.

Conclusiones cautelosas: Imperios o democracias

El análisis precedente permite una afirmación incómoda pero que los hechos sostienen: el orden internacional del siglo XXI no es el sistema westfaliano de Estados soberanos e iguales que figura en los tratados y los manuales de derecho internacional. Es más bien un orden imperial —plural, competitivo y sin hegemonía estabilizadora— que se administra bajo un lenguaje jurídico de igualdad que no describe la realidad del poder.

Este diagnóstico no es una provocación retórica. Es la consecuencia lógica de los datos: la concentración brutal de capacidades militares, tecnológicas y financieras en un puñado de actores; la operación de redes de dependencia que condicionan decisiones soberanas sin necesidad de ocupación territorial; y la sustitución progresiva de bienes públicos globales por bienes de club cuyo acceso se condiciona a la lealtad o la alineación. El Imperio ha vuelto pero, eso sí, sin bandera imperial. Mas bien se presenta como "civilización", como "orden basado en reglas", como "comunidad de valores". La retórica cambia; la lógica estructural, no.

Ahora bien, el retorno de la lógica imperial plantea una pregunta que este análisis no ha eludido aunque sí lo ha dejado incompleto: ¿es compatible esa lógica con la democracia? La respuesta honesta es que sólo parcialmente, y bajo condiciones muy exigentes. La historia muestra que puede haber democracia *en* el centro imperial sin que ello se extienda a las periferias sometidas. Si el orden emergente consolida esa estructura —democracias internas rodeadas de zonas de influencia donde el consentimiento no cuenta—, habrá resuelto el problema del orden al precio de vaciar de contenido universal el principio democrático. Ese es el verdadero coste político de la deriva imperial, y no puede enunciarse con eufemismos. Aflora de nuevo, aunque de otra forma, el trilema de Dani Rodrik pues ahora no es la globalización sino el poder imperial (directo o indirecto, territorial o funcional) quien cancela la democracia.

El escenario más verosímil en el horizonte inmediato es el cruce entre las dos trampas identificadas: la de Tucídides, que empuja hacia una gobernanza conflictiva, y la de Kindleberger, que amenaza con un vacío de gobernanza. Estados Unidos, bajo Trump, ha elegido huir de la primera trampa —desenganchándose del multilateralismo que le imponía costes— para caer de lleno en la segunda. Y el resultado no es un mundo más seguro ni más ordenado. Un mundo sin hegemonía estabilizador no es un mundo multipolar maduro: es un mundo en el que la anarquía internacional deja de ser un supuesto teórico para convertirse en experiencia cotidiana de los más débiles.

En ese contexto, la pregunta decisiva para Europa y las potencias medias no es si pueden equilibrar a las grandes potencias —no pueden, al menos en sentido fuerte—, sino si pueden impedir que el mundo quede reducido a una negociación bilateral permanente entre hegemonías. La propuesta de un minilateralismo funcional —coaliciones selectivas que produzcan orden parcial allí donde el multilateralismo universal se bloquea— es más realista que una nueva arquitectura global, pero más ambiciosa que la mera adaptación pasiva. Exige, sobre todo, que Europa decida qué tipo de actor quiere ser: si un Imperio normativo que proyecta estándares pero delega su seguridad en otros, o un actor estratégico con capacidad propia de disuasión y agenda autónoma. La segunda presidencia de Trump ha hecho esa elección urgente e inaplazable.

Hay, finalmente, una paradoja que merece subrayarse como advertencia intelectual y política. Los Imperios históricos se legitimaron siempre con un proyecto universal: la *pax romana*, la misión cristianizadora o civilizadora, el socialismo internacional, la democracia liberal. Cuando ese proyecto universalista se agota o se vuelve cínicamente instrumental, el Imperio pierde su legitimidad sin perder su poder, y esa combinación es la más peligrosa de todas. Un Imperio que ya no puede justificarse ante los demás más que por la fuerza es un Imperio en declive acelerado, aunque no lo sepa. El "mercado del poder" que describe el orden emergente es, en ese sentido, un mercado con fallos estructurales graves: concentra poder sin producir legitimidad, genera orden dentro de las esferas de influencia pero anarquía entre ellas, y sustituye el derecho por la tecnología y la economía como instrumentos centrales de coerción.

Comprender todo esto no es un ejercicio académico. El primer paso para no ser parte del menú es saber, con precisión, quién está sentado a la mesa y bajo qué reglas se sirve el banquete.

Y una auto-crítica

Todo argumento ambicioso gana mucho cuando se somete a una última prueba de resistencia. Y este no debería ser una excepción. No basta con que una tesis sea sugerente; debe también mostrar hasta dónde llega, dónde tropieza y por qué merece ser pensada. Esa me parece la tarea de un cierre honesto.

La primera objeción posible es conceptual. La palabra "imperio" corre el riesgo de hacerse demasiado amplia. En estas páginas la he aplicado a fenómenos muy distintos. La intuición me sigue pareciendo correcta, pero no ignoro el peligro: una categoría que sirve para tantas realidades distintas puede perder parte de su precisión. Si todo gran espacio de poder acaba siendo imperial, el concepto puede diluirse. Conviene, por ello, manejarlo con disciplina y por ello puede ser útil distinguir entre **imperio** como forma política, **hegemonía** como relación de poder y **civilización** como lenguaje de legitimación. No son lo mismo, aunque hoy tiendan a entrelazarse. La estructura reticular del poder posmoderno hace difícil a emergencia de hegemonías que no sean imperios y, desde luego, más difícil aun la alternativa: imperios sin hegemonía.

La segunda objeción es causal. El hecho de que el Estado quede “aprisionado”, de que la soberanía se haya vuelto un gradiente, o de que buena parte del poder se desplace a redes, plataformas, infraestructuras y normas extraterritoriales, no implica automáticamente que ese poder pase a los imperios. También puede pasar —y de hecho pasa— a actores privados, a consorcios tecnológicos, a arquitecturas financieras, a ciudades globales o a instituciones híbridas que no son, en sentido estricto, imperiales. Mi argumento necesita, por tanto, una precisión: no sostengo que los imperios sustituyan sin más a los Estados sino que ciertas funciones decisivas que antes aparecían concentradas en el Estado tienden hoy a reconstituirse en escalas, jerarquías y espacios de lógica imperial. La primera formulación sería excesiva; la segunda me parece más correcta.

La tercera objeción apunta a la resiliencia del propio Estado. Sería un error sugerir que el Estado es ya una carcasa vacía. No lo es. Sigue siendo el único actor que recauda obligatoriamente, que legisla con pretensión general, que juzga en última instancia, que redistribuye, que controla la violencia legítima y, sobre todo, que conserva la lealtad política decisiva. Incluso en un mundo de redes, seguimos votando en Estados, pagando impuestos a Estados, muriendo por Estados y pidiendo protección a Estados. Si el argumento quisiera anunciar otra defunción más del Estado (y ya llevamos muchas), sería falso. Pero lo que sostengo es otra cosa: que el Estado ya no basta por sí solo para organizar el espacio del poder; que conserva legitimidad, pero ya no monopoliza eficacia; que subsiste como forma relevante de la política, aunque ya no como forma única.

Una cuarta objeción es histórica. ¿No fuerzo demasiado la analogía entre los viejos imperios y las configuraciones contemporáneas? ¿No hay una distancia enorme entre Roma, el Imperio otomano o el británico, por un lado, y la Unión Europea o la hegemonía infraestructural norteamericana, por otro? La objeción es seria. En efecto, no estoy diciendo que vivamos un simple retorno de los imperios clásicos pero sí vuelven lógicas imperiales: la jerarquía entre centro y periferia, la soberanía graduada, la producción de orden más allá del territorio propio, la capacidad de fijar reglas de acceso y exclusión, y la legitimación de esa expansión mediante lenguajes universalistas o civilizatorios. ¿Deberíamos pues hablar de Estados-Imperios? Sería lógico esperar algo así en un periodo de transición y lo hemos anunciado anteriormente: grandes Estados que son naciones pero desarrollan lógicas imperiales. Funcionan hacia adentro como Estados pero se proyectan exteriormente como Imperios.

Hay también una objeción normativa, quizá la más delicada de todas. Si subrayo que los imperios han sido históricamente eficaces para producir orden, gobernar diversidad y llenar vacíos que el sistema de Estados no consigue cubrir, ¿no corro el riesgo de deslizarnos, casi sin querer, de la explicación a la justificación? Mi respuesta es que eficacia no equivale a legitimidad. Que una forma política funcione no significa que sea moralmente aceptable. Y precisamente una de las tensiones centrales del mundo contemporáneo consiste en que las formas capaces de generar orden a gran escala tienden a

ser jerárquicas, mientras las formas normativamente legítimas tienden a quedar por debajo de la escala de los problemas. Ésa es, si se quiere, la tragedia del presente. El imperio puede ser funcional sin ser democrático; el Estado democrático puede ser legítimo sin ser suficiente. Mi argumento no resuelve esa tensión: la expone.

Añadiría aún una última reserva. El desplazamiento semántico desde “imperio” hacia “civilización”, que considero uno de los rasgos más característicos de nuestro tiempo, no opera del mismo modo en todos los casos. En Rusia y China parece un principio de autodefinición bastante robusto; en los Estados Unidos se está convirtiendo en un lenguaje político cada vez más visible; en la Unión Europea, en cambio, tropieza con resistencias obvias, debidas tanto a su pluralismo interno como a la memoria del colonialismo aunque, también aquí, se abre paso. Es decir: el vocabulario civilizatorio existe, pero su intensidad y su función varían mucho. Conviene, por ello, no presentarlo como una ley uniforme, sino como una tendencia poderosa, aunque desigual.

En todo caso la importancia práctica del argumento reside en que obliga a replantear una pregunta clásica: qué unidad política es hoy capaz de gobernar procesos que ya no caben dentro del Estado pero que tampoco admiten un gobierno mundial efectivo. Ésa es la cuestión decisiva. El Estado sigue siendo demasiado grande para lo pequeño y demasiado pequeño para lo grande; el imperio reaparece allí donde hay que producir orden a escalas que el Estado no alcanza; la democracia, por su parte, sigue reclamando igualdad política allí donde la lógica imperial introduce jerarquía.

Bibliografía selecta

Anderson, Benedict, *Imagined Communities*, London, Verso, 1983.

Arrighi, Giovanni, *The Long Twentieth Century*, London: Verso, 1994.

Beck, Ulrich, y Edgar Grande. *Cosmopolitan Europe*. Cambridge; Malden, MA: Polity Press, 2007.

Björn, H., y Fredrik Söderbaum. "Civilian Power or Soft Imperialism? The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism." *European Foreign Affairs Review* 10, no. 4 (2005): 535–552.

Böröcz, József, y Melinda Kovács, eds. *Empire's New Clothes: Unveiling EU-Enlargement*. Telford: Central Europe Review, 2001.

Bradford, A., *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, New York: Oxford University Press, 2020.

Bremmer, Ian, y Nouriel Roubini. "A G-Zero World: The New Economic Club Will Produce Conflict, Not Cooperation." *Foreign Affairs* 90, n.º 2 (marzo/abril de 2011): 2-7. Y el desarrollo más amplio en forma de libro es: Bremmer, Ian. *Every Nation for Itself: Winners and Losers in a G-Zero World*. New York: Portfolio/Penguin, 2012.

Burbank, J. y F. Cooper, *Empires in World History. Power and the Politics of Difference*, Princeton University Press, 2010, Introduction, p. 1.

Del Sarto, Raffaella A. "Normative Empire Europe: The European Union, its Borderlands, and the 'Arab Spring'." *Journal of Common Market Studies* 54, no. 2 (2016): 215–232.

Doyle, Michael W., *Empires*, Cornell University Press, 1986.

Farrell, Henry y Abraham L. Newman, "Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion", *International Security*, vol. 44, n.º 1 (2019), pp. 42–79.

Ferguson, N. *Empire: How Britain Made the Modern World*. London, Penguin, 2004.

Gallagher, J. y Ronald Robinson, "The Imperialism of Free Trade," *The Economic History Review* (2nd ser.) 6, no. 1 (1953): 1–15.

Hall, John A. y G. John Ikenberry, *The State and the Empire*, 1993.

Hartmut, B., y Yannis A. Stivachtis, eds. *Revisiting the European Union as Empire*. London: Routledge, 2016.

- Hobsbawm, Eric, *The Age of Empire*. London: Weidenfeld & Nicolson, 1987.
- Kaplan, Robert D. *The Revenge of Geography*, ed. Random House, 2012.
- Kindleberger, C.P., *The World in Depression, 1929–1939* (Berkeley: University of California Press, 1973).
- Lieven, D. *Empire: The Russian Empire and Its Rivals*, Yale University Press, 2000, p. xiv.
- Lieven, Dominic. *Empire: The Russian Empire and Its Rivals*. Yale University Press, 2000.
- Manent, P. « L'Europe évoque un empire sans empereur », *Revue des Deux Mondes*, janvier 2011, pp. 63-72.
- Manent, P. en *Les métamorphoses de la cité. Essai sur la dynamique de l'Occident* (Paris: Flammarion, 2010)
- Mann, Michael. *The Sources of Social Power, vol. II: The Rise of Classes and Nation-States*. Cambridge University Press, 1993.
- Polanyi, Karl, *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press, 1944
- Roca Barea, M.E., *Imperiofobia y leyenda negra*, Siruela. 2016.
- Rodrik, D. *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy* (W. W. Norton, Nueva York, 2011). La formulación inicial del trilema aparece ya antes, en el artículo “How Far Will International Economic Integration Go?”, publicado en el *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, n.º 1 (invierno de 2000), pp. 177–186.
- Schmitt, C. *El nomos de la tierra en el derecho de gentes del “Ius publicum europaeum”*, trad. Dora Schilling Thou (Granada: Comares, 2002 [orig. 1950]).
- Schmitt, C. “El concepto de Imperio en el Derecho Internacional”, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 1, Madrid, enero de 1941, pp. 83-84
- Schmitt, C. *El concepto de lo político*, trad. Rafael de Agapito, Madrid, Alianza, 2009, pp. 40-41.
- Schmitt, Carl. *El nomos de la tierra*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979.
- Schumpeter, Joseph A. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper & Brothers. 1942.
- Schumpeter, Joseph A. *The Theory of Economic Development*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1934
- Tilly, Charles, *Coercion, Capital, and European States*, Blackwell, 1990.

Turner, Frederick Jackson, "The Significance of the Frontier in American History", 1893.

Wallerstein, Immanuel. *The Modern World-System*. Academic Press, Nueva York, 1974–1989.

Weber, Max. *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México, 1964.

Zielonka, J., *Europe as Empire: The Nature of the Enlarged European Union* (Oxford: Oxford University Press, 2006).