

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

CONSEJO EDITORIAL

Luis Aguiar de Luque
José Álvarez Junco
Paloma Biglino Campos
Bartolomé Clavero
Luis E. Delgado del Rincón
Eliás Díaz
Santos Juliá
Francisco J. Laporta
Clara Mapelli Marchena
Francisco Rubio Llorente
Joan Subirats Humet
Joaquín Varela Suanzes-Carpegna

Colección: *Estudios Políticos*

Director: JOAN SUBIRATS HUMET

ARTHUR BENZ

EL ESTADO MODERNO

Fundamentos
de su análisis politológico

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES
Madrid, 2010

ciar la magnitud de los retos del Estado moderno y los cambios ya apreciables o por llegar.

El objetivo de esta introducción es contribuir a clarificar el concepto de Estado. Más importante que dar una definición de manual es la constatación de que en el uso científico del concepto hay que prestar atención a los concretos contextos teóricos y empíricos de su aplicación. Además, el presente libro trata de presentar el instrumental analítico de la Ciencia Política adecuado para describir la evolución, la situación y la transformación del Estado moderno. Simultáneamente, trata de explicar de qué manera se aborda por la Ciencia Política el tema Estado y qué aportaciones puede hacer a su análisis. Aunque resulte imposible una panorámica completa de la investigación politológica sobre el Estado, sí puede hacerse un resumen de los conocimientos más importantes de la especialidad y de las aportaciones más relevantes de las disciplinas afines.

No se trata de presentar una introducción en la «Ciencia del Estado» en su conjunto, que debería incluir igualmente la Filosofía del Estado, la Teoría jurídica del Estado, la Sociología del Estado, y las contribuciones de la ciencia económica y la Historia. Tampoco pretendo ofrecer una introducción a las teorías del Estado. Bajo el punto 1.3 se hace referencia a diversas teorías, sin que queden expuestas en detalle. Se trata más bien de facilitar un conjunto de herramientas a disposición de la Ciencia Política, una descripción y un análisis de la realidad del Estado moderno. Las Teorías del Estado existentes deben tenerse en cuenta, aunque su utilidad sea limitada. Por lo demás, no pretendo abogar por un concepto abstracto del Estado como objeto de investigación. El instrumental de análisis presentado en este trabajo debería utilizarse para el examen de Estados concretos en un contexto histórico específico. Con este método sigo a Theda Skocpol, que ha contribuido considerablemente a que el concepto de Estado se haya revaluado en la Ciencia Política internacional bajo el lema «Bringing the State Back In». Sobre esto escribe lo siguiente:

«We do not need a new or refurbished grand theory of 'The State', rather, we need solidly grounded and analytically sharp understandings of the causal regularities that underlie the histories of states, social structures, and transnational relations in the modern world» (Skocpol, 1985: 28).

1. DEL CONCEPTO DE ESTADO

«Lo que el Estado signifique es algo que no puede reducirse a un único concepto o encerrar en una definición académica. En realidad ello se explica por sí mismo: la complejidad y la mutabilidad, espacial y temporal, de los fenómenos estatales. El concepto sólo puede abarcar la materia de uno de los múltiples e imprevisibles aspectos. De lo cual deriva el inevitable relativismo de cualquier concepto del Estado. Sólo puede obtenerse una imagen aproximada del conjunto, partiendo de los múltiples aspectos que se van revelando alrededor del objeto según cambian las perspectivas» (Isensee, 1995: 134).

Siguiendo, pues, esta estimación del Profesor de Derecho Político Josef Isensee se intentará lograr a continuación una aproximación al concepto de «Estado». En el cambio de perspectivas de nuestra «andadura alrededor del objeto» debe esbozarse, en primer lugar, la evolución histórica del Estado moderno (1.1). Después se examinará el Estado en el contexto internacional, para determinar las diferentes configuraciones de su realidad y su concepción (1.2). Finalmente, un panorama de las más importantes disciplinas científicas para nuestro tema mostrará en qué medida cambia el concepto de Estado en función de los intereses de la investigación y del contexto teórico y metodológico (1.3). El hecho de que en cada una de estas tres partes se pueda hacer únicamente un sencillo esbozo, va de suyo en razón a la amplitud de la materia.

1.1. El nacimiento del Estado moderno

No es insólito que el concepto «Estado» sea utilizado para cualquier forma de dominación política, sin diferenciación alguna en función de las fases de su evolución histórica (p. ej., Finer, 1997; Hall/Ikenberry, 1989; Scheuner, 1962: 252). Se habla del Estado de los faraones, de las ciudades-Estados de la Grecia clásica, del Es-

tado romano, del Estado medieval (para más referencias y crítica, cfr. Brunner, 1973: 146-163), del Estado de los príncipes, del Estado estamental o corporativo, del Estado premoderno (Wimmer, 1995) y, finalmente, del Estado moderno (p. ej., Poggi, 1978). Sin embargo, ello provoca malentendidos. El concepto Estado, tal como lo empleamos hoy, es el resultado de un largo proceso evolutivo. Así, la palabra Estado (o «staat») fue utilizada ya en el siglo XII, si bien aludiendo a algo totalmente diferente a lo que se entiende hoy en día. Es en el siglo XVII cuando surge el concepto de Estado «moderno», relevante para las actuales ciencia y práctica políticas (Meyer, 1950; Quaritsch, 1970: 27-36; Weinacht, 1968). En su sociología de la dominación, Max Weber muestra contundentemente que el Estado, como forma racional de ejercicio de poder, conforme a reglas impersonales y controlables, es un fenómeno de la modernidad (cfr. también Jellinek, 1966: 129).

El cambio de importancia del término Estado es consecuencia de la evolución de las formas de dominación política. De ahí que resulte posible una primera aproximación a su concepto, deduciendo sus atributos centrales de la aparición histórica del Estado moderno. Esta evolución se puede clasificar en fases que corresponden respectivamente a una determinada forma de dominación o a una fase de evolución del Estado moderno. Esta sistemática se abstrae de acontecimientos históricos concretos, ignora fracturas y retrocesos, que siempre existen en la historia, y se dirige a la teorización y a la descripción de estructuras (sobre lo que sigue véase, Creveld, 1999; Ertman, 1997; Finer, 1997; Gerstenberger, 1990; Mann, 1990/91; Poggi, 1978, 1990; Schulze, 1995; Reinhard, 1999; Tilly, 1990).

Podemos estimar los inicios de la evolución histórica del Estado moderno aproximadamente hacia el año 1000 (Creveld, 1999; Schulze, 1995: 19 y ss.)¹. Sin embargo, es aproximadamente en el

¹ Formas de dominación preexistentes al Estado moderno son las tribus y los imperios. Tribus son grupos caracterizados por relaciones de parentesco, en los que la dominación es ejercida, o bien por un consejo de mayores o un cabecilla. Los imperios surgieron por la extensión del ámbito de dominio de una tribu sobre otra, al imponer su supremacía militar sobre ella. En ambos casos estaban sujetos a las disposiciones y medios de dominación de total disposición privada del señor, cuyo poder era transmitido, por eso, al heredero, y legitimado por mitos religiosos. Las ciudades-Estado de la Grecia clásica representaban una fórmula especial, pues mostraban ya los rasgos de un sistema político moderno (Finer, 1997: 316-368). En ellos gobernaban todos los ciudadanos libres. Las tareas públicas eran asignadas a car-

siglo XVI cuando puede hablarse de la existencia de un Estado en tal sentido. Este surge, además, en Europa (Finer, 1997: 1261). Trataré a continuación, preferentemente, la génesis del Estado en Europa continental, y colateralmente su específica evolución en Inglaterra (más abajo, 1.2 b) y en el norte de Europa. En Europa continental, que comparada en la Edad Media con China y el Oriente Próximo había retrocedido claramente en el proceso civilizatorio, comenzó en el umbral del segundo milenio un rico proceso de siglos, en cuyo transcurso fueron apareciendo lentamente, en lugar del desaparecido Imperio romano, las organizaciones europeas de poder territorial, pretendiendo obtener su legitimidad como sucesoras del Imperio romano clásico. Y partiendo de esta zona, el Estado moderno se extendió en los siglos XIX y XX a todo el mundo²

«What has happened is really this. In one particular part of the world, which was utterly barbarous when the first great polities began, ideas and institutions burgeoned which were then transmitted, materially or ideationally, to later generations until in the fullness of time they blossomed in the so-called modern European state. By that same time, this formerly undernourished and barbarous part of the globe had become so populous, rich, and militarily preponderant as to colonize or subject the rest of the world's polities. These, in turn either

gos específicos, y administradas por representantes elegidos o nombrados. Los ámbitos públicos y privados estaban separados. Dado que en la Antigüedad no se tenía todavía un concepto claro del Estado como institución, equiparado en mayor medida con la comunidad de ciudadanos, no era posible extender la organización democrática a grandes territorios (Breuer, 1998: 38-136; Creveld, 1999: 11-69). Elementos de estatalidad más moderna encontramos también en la República romana y en el Imperio romano de Oriente. En este caso se impone la idea de que el orden de dominación debía distinguirse de las personas que lo ejercían. Imperios existen también en el mundo moderno y en realidad no como alternativa, sino en coexistencia con los Estados (Münkler, 2005, que describe a los Estados Unidos como un Imperio actual).

² Lo decisivo para la expansión del Estado fue, de un lado, el Derecho público, que daba fundamento a la existencia de Estados como sujetos de un ordenamiento internacional. Por otro lado, la dominación colonial de los Estados europeos dominantes contribuía a que el modelo europeo de Estado moderno fuera transmitido a sociedades extraeuropeas. Sin embargo, esto tropezó con condiciones más o menos favorables. Especialmente en África, donde sobrevivía el dominio tradicional del cabecilla de las sociedades tribales y ni se planteaba la existencia de una burocracia, el modelo estatal europeo sólo pudo imponerse en zonas concretas. Mientras tanto, se ha hablado de un «desmoronamiento de los Estados postcoloniales» africanos (Trotha, 200, además, con doc. adic., Eckert, 1999: 448-451, Zartman, 1995).

in emulation and admiration, or to get revenge, copied the design of the states to which they were subjected. This is why the European modern state – the territorial nation state that proclaims democratic and secular values – has become the model for the entire contemporary world» (Finer, 1997: 94).

(a) *Orden de dominación feudal*

En el año 1000, quizá Europa no fuera totalmente bárbara (Finer seguramente se refiere aquí a la época inmediatamente posterior a la caída del Imperio romano) aunque sí atrasada (v. como ejemplo Fried, 1993). En este momento y durante toda la Edad Media no existían Estados, sino asociaciones de personas, las llamadas «relaciones feudales de dominación», basadas en gran medida en relaciones personales de dependencia. En concreto, bajo Carlomagno se constatan los primeros indicios de una centralización del poder basada en normas establecidas por escrito, aunque entre los siglos X y XIII dejaron de tener significado.

Sólo la Iglesia desarrolló una administración y un Derecho formal, consiguiendo así una posición de firmeza frente a los señores feudales seculares. La Iglesia se vio obligada a dotar de efectividad a su administración, porque sus Estados y posesiones se encontraban dispersos en un espacio muy vasto, alejados por ello de un control personal del Papa. Esta administración fue posible, porque el clero era experto en la escritura y la Iglesia conocía el Derecho romano. El hecho de que los señoríos o poderes seculares del centro de Europa no pudieran obtener ninguna forma de supremacía sobre la religión y el que dependieran de la Iglesia, tanto en lo relativo a su legitimidad, como a sus capacidades ejecutivas, explica la prolongada duración del feudalismo. Por otro lado, la Iglesia no tenía interés alguno en asumir el poder secular, porque la competencia entre los propios señoríos seculares le resultaba provechosa. Esta estructura dual resultaba legitimada ideológicamente por la doctrina de los dos reinos, ya formulada en el siglo IV por San Agustín. En realidad, en este dualismo radicó igualmente el origen de la evolución del Estado moderno en Europa: en los enfrentamientos con la Iglesia y en los largos conflictos sostenidos entre estamentos y confesiones la solución la ofreció la institución del Estado, es decir, una forma de ejercicio del poder que podía funcionar con independencia de su legitimación religiosa y

de los intereses personales de los poderosos, extensible, al mismo tiempo, sobre un vasto territorio (Creveld, 1999: 74). Con la fragmentación de los regímenes señoriales seculares surgieron Estados rivales, que se vieron impulsados (Hall, 1986), mediante su recíproca competencia, a hacer efectivo su aparato estatal (militar, administrativo) y la economía de su territorio (lo que en definitiva suponía un fundamento decisivo del poder).

El orden de dominación medieval surgió así del vacío de poder que dejaron el Imperio romano, primero, y el Imperio carolingio, más tarde. Se distinguió por la ausencia de una dirección centralizada, por una organización espacialmente limitada de las relaciones de poder y por una acusada falta de formalidad. Se le puede definir como un intrincado sistema de relaciones contractuales o de confianza, jerárquicamente ordenado. Esta jerarquía, sin embargo, no representa una clara estructura de poder, tratándose más bien de una relación de patronazgo (Reinhard, 1999: 133-139). Su estructura básica se formó mediante relaciones personales entre el señor feudal y los vasallos. En el plano más bajo se situaban las relaciones entre los caballeros y sus servidores y campesinos. Aquellos garantizaban protección y una solución justa de los conflictos y éstos proveían de alimento y servicios. Los propios caballeros ofrecían sus habilidades militares al servicio de los señores feudales, quienes, por su parte, garantizaban sus derechos y su protección. El rey, situado en la cúspide de esta jerarquía feudal, ocupaba una posición especial, aunque dependiendo al mismo tiempo de los servicios de sus vasallos. Adquiría dichos servicios (especialmente militares), mediante la adjudicación de cargos, derechos de autoridad, como administración de justicia o derechos de arancel (regalías) o territorios (incluyendo los derechos de autoridad sobre las personas vinculadas a los mismos), asegurándose así la fidelidad de sus súbditos. S. M. Finer describió este sistema calificándolo de «celular»:

«At the base is the primary cell of the knight and his dependent tenantry knit together by proximity, shared conditions, and symbiosis: protection and justice from above, labour services from below. Above this primary echelon, in turn, numbers of knights hold of a superior lord who owes them protection and the justice of this curia while they owe him fealty and military service in return. Thus the primary cells are grouped into secondary cells of greater extent and so on upwards, each echelon owing service to those above and receiving justice and protection from them in return. It is in this sense that the political system is «cellular» (Finer, 1997: 868).

El señorío o dominación sobre la tierra y las gentes³ no consistía, pues, en una clara relación de supra o subordinación o en una concentración del poder en un territorio. A grandes rasgos podría caracterizarse de la siguiente manera:

- La dominación feudal era ejercida por personas que imponían sus objetivos mediante rituales, el ejercicio de la función jurisdiccional y el poder de las armas. Se dirigía a personas y comunidades. El orden de dominación y la práctica política quedaban definidos por las relaciones interpersonales.
- El espacio al que se circunscribía el régimen señorial era la tierra. Éste no representaba un área concreta con fronteras definidas, sino un espacio político, social y económico, formado por una asociación de señores, y en el que regía un Derecho único (Brunner, 1973: 182-187).
- El Derecho era entendido como ordenamiento de inspiración divina y se consideraba inviolable. No existía ninguna instancia decisoria y ejecutiva superior. Las infracciones individuales de la ley permitían el castigo de los afectados mediante desafíos, es decir, mediante un proceso reglado de uso de la fuerza sobre la parte que había actuado de forma contraria al derecho (Brunner, 1973: 4-110).
- «Feudalismo significa 'división de poderes'» (Weber, 1976: 634); el ordenamiento político de la Edad Media promovió un «fraccionamiento planificado» del poder (Mitteis, cit. por Krieger, 1995: 563). «Political authority resides nowhere in particular because it resides everywhere» (Finer, 1997: 868). El rey (que se encontraba en la cúspide de una estructura jerárquica, pero no de un reparto jerárquico del poder) no ejercía poder soberano alguno; transmitía el ejercicio efectivo de los derechos de señorío a sus vasallos, quienes por ello asumían así su responsabilidad. Los señores y caballeros disponían de derechos de señorío autónomos, derivados de su función protectora.
- El objetivo fundamental del régimen señorial feudal era la protección de las personas que, en contraprestación debían

³ «La fórmula «tierras y gentes» (Land und Leute) pretende expresar (en el sur de Alemania y en Austria, A.B.) el hecho de que con anterioridad a 1200 el acento se pone antes en el territorio que en la población, si bien en ambos casos 'tierras y gentes' «no son imaginables las unas sin las otras» (Brunner, 1973: 188).

a su señor fidelidad y apoyo. Si el señor no cumplía con sus cometidos protectores, se derrumbaba el fundamento de su señorío (Brunner, 1973: 327). De esta forma, señores feudales y vasallos se controlaban recíprocamente.

- La formación de la voluntad política entre las «células» de la estructura feudal descansaba en las conversaciones entre los «grandes». La regulación de conflictos entre los miembros de las élites eclesial y secular tenía lugar mediante negociaciones secretas entre las partes, que se hacían posibles por la intervención de mediadores (Althoff, 1997).

En resumen: en la Edad Media no existía en la vida secular una institucionalización formal del poder, ni un monopolio del mismo, ni una administración organizada, ni un Derecho escrito, ni soberanía sobre un territorio. Pero, y esto es lo decisivo para la evolución posterior, junto a este ordenamiento celular se encontraba la Iglesia, como organización de poder, propia y fuertemente centralizada, con su propio ordenamiento jurídico y una administración relativamente desarrollada.

El orden de dominación feudal se encontraba extremadamente fragmentado. Se basaba en relaciones de dependencia interpersonal, permitiendo con ello, y a pesar de una «estereotipificación material» (Weber, 1976: 628) mediante obligaciones contractuales y códigos de honor, una proporción considerable de arbitrariedad en el ejercicio del poder. La relación entre señores feudales y vasallos se caracterizaba por rivalidades y litigios. En nuevas investigaciones se ha destacado que la existencia de normas no escritas, tratos y mediaciones, y una solución fuertemente ritualizada y escenificada de los conflictos, producían un efecto estabilizador (Althoff, 1997). Pero precisamente estas formas de regulación de conflictos agudizaban el efecto desintegrador que conllevaban las infracciones de las reglas. A ello hay que añadir los desplazamientos del poder: la práctica de premiar los servicios prestados a los señores feudales con contraprestaciones generosas, sustraía recursos y suponía la aparición de contrapoderes. Especialmente desestabilizadora resultaba, finalmente, la dispersión del ejercicio del poder, ya que éste se encontraba descentralizado en unidades espaciales más pequeñas. Ello dificultaba la aparición de instituciones administrativas eficientes. No quedaba garantizada con ello una coordinación entre las reglas de ejercicio de la dominación y del ordenamiento económico, que resultaba necesaria con la ex-

pansión del comercio. El ordenamiento medieval se caracterizaba por un denso entramado de normas, pero no se encontraba amenazado por desafíos permanentes o por conflictos militares, si bien la difusión del poder provocaba al mismo tiempo un considerable grado de anarquía (Poggi, 1978: 31). Dado que el ejercicio de la autoridad sólo era efectivo en la relación directa entre señores feudales y vasallos, su alcance resultaba limitado. Todo ello conducía, desde dentro, a una erosión paulatina del ordenamiento feudal.

Como reacción a los problemas que ello conllevaba, reyes y príncipes se esforzaron por adueñarse de los feudos, sentando así las bases de un poder mayor. Por el contrario, los feudatarios exigían poco a poco que el vínculo fuera hereditario. Surgió así la separación entre el patrimonio de la corona y el feudo (Schulze, 1995: 24). La política medieval se caracterizó por una cooperación apoyada en relaciones de confianza, y muchas veces de parentesco, y por las reglas de trueque y tratos, de forma que se produjo la aparición de un dualismo, estructuralmente arraigado, entre príncipes y estamentos, que caracterizó la evolución estatal en Europa hasta el siglo XVIII. El resultado de todo ello fue el «Estado estamental» (sigo en esto a Max Weber [1976: 625] y pongo entrecuillada la expresión, porque no se trata aún de Estado en sentido moderno), en el que la autoridad del príncipe se encontraba limitada por diferentes poderes intermedios.

El orden de dominación feudal no se encontraba socavado sólo por conflictos internos, sino también por circunstancias externas. Con el paso a la rotación trienal de cultivos la producción agrícola pudo aumentar considerablemente. En consecuencia la población aumentó. Se produjo, además, una concentración de la misma en pueblos y ciudades. La ciudad desarrolló estructuras internas diferentes a las del campo, de la misma forma que sus habitantes quedaron liberados de los vínculos feudales («el aire de la ciudad hace libre»). Eran colectivos de ciudadanos libres e iguales que disfrutaban de derechos especiales concedidos por el rey: «the towns acquired power and political autonomy as aggregates formed and kept continuously in operation by the voluntary coalescence of wills –and pooling of resources– of individually powerless equals» (Poggi, 1978: 38). Ya en el campo se fueron formando villas que, de forma similar a la ciudad, ejercían con fuerza considerable su propia administración, aunque diferente según los lugares. La comunidad formaba «una asociación corporativo-colec-

tiva de cabezas de familia, que desarrollaba funciones de gobierno en el marco de un asentamiento territorial relativamente cerrado» (Blickle, 1981: 57). Al igual que la ciudad, iba en contra del ordenamiento feudal.

(b) *Orden de dominación de la sociedad estamental*

El «Estado estamental» se describe a menudo como una forma tardía del orden feudal. Según Max Weber se manifiesta como una fórmula de transición al Estado moderno (Weber, 1976: 637). Gianfranco Poggi (1978: 48; 1990: 40) lo presenta como una formación autónoma. Al mismo tiempo también se le caracteriza como una forma de Estado premoderna. Sin embargo, se diferencia del ordenamiento feudal por dos rasgos: por la aparición de corporaciones, o sea, la unión de grupos sociales organizados en «estamentos», que se encuentran representados en asambleas, y por la institucionalización de la dominación.

Los estamentos se forman por la unión de feudatarios en una comunidad de derecho. El lugar de los vínculos contractuales personales es ocupado ahora por la «corporación» impersonal, que en adelante constituye la base del orden de dominación y que es representada por personas. Esta agrupación se producía como reacción a las exigencias crecientes de una actividad de administración y a la expansión de las relaciones de comunicación y comercio, que hacían necesaria una unificación de la autoridad en un vasto territorio. Precisamente estas circunstancias suponían también una mayor independización de reyes y príncipes, que empezaron a construir sus propios aparatos de administración. La consolidación de la autoridad organizada conllevaba una necesidad financiera creciente, que se cubría mediante impuestos extraordinarios. Este apoyo del señor, fundado en una obligación de fidelidad irregular, sólo podía exigirse, según el Derecho medieval, con la conformidad de los afectados. Según el principio, vigente ya en la sociedad feudal, de que la propiedad de que disponen legalmente las personas libres es inviolable, los impuestos sólo podían ser fijados con la conformidad del representante de estas personas (Finer, 1997: 887). Por ello, surgieron asambleas de representantes de los estamentos, que decidían sobre las exacciones fiscales. En los conflictos sobre la aprobación de impuestos residía uno de los más importantes fundamentos de las tensiones internas del Estado es-

tamental, que finalmente en la mayor parte de los Estados europeos condujeron a su disolución y transformación en las monarquías absolutas, y que en algunos países (especialmente en Inglaterra) se superaron con la introducción de una constitución con división de poderes.

El segundo y quizá más importante paso en la evolución hacia el Estado moderno, que fue iniciado con el Estado estamental, consistió en la sustitución paulatina de la dominación basada en vínculos personales por un orden de dominación o autoridad basado en una organización formal. La base legitimadora de la autoridad no era ya la cualidad o capacidades de una persona, sino el cargo desempeñado por una persona. La dominación resultó institucionalizada. «El tránsito de la sociedad feudal a la sociedad corporativa incluía la creación de una estructura organizativa, compuesta de cargos ocupados por personas, en lugar de una estructura montada sobre personas con obligaciones y recursos permanentes. Ello puede considerarse una de las creaciones sociales más significativas de la historia» (Coleman, 1995: 219, nota 24). No obstante, sólo con el Absolutismo se impondrá definitivamente la separación nítida entre el cargo y la persona, entre el Estado como institución y los actores que ejercen el gobierno.

Una importante condición de esta racionalización en Europa central fue la recepción del Derecho romano entre los siglos XIII y XVI (Gibbon, 1996; Stolleis, 1988: 58-79). Para la evolución estatal no fue tan importante la separación entre una esfera pública y una privada, sino el hecho de que en este Derecho se hubiera desarrollado la noción de una distinción entre el cargo y la persona. Los filósofos políticos medievales creían que la autoridad bien ejercida requiere personas que se rijan por normas éticas. Durante el Renacimiento la idea de la virtud de las personas se traspasó a las instituciones (Riklin, 2005: 160). A ello se asoció la idea de que la autoridad política es algo abstracto, impersonal, idea proveniente originariamente de la República romana. (Finer, 1997: 662). Con la aceptación de este pensamiento se modificó la estructura de la autoridad. Quedó institucionalizada, es decir, resultó confirmada, consolidada, y asegurada en el tiempo, mediante su separación de la persona concreta y su adscripción al cargo. Los titulares del poder de dominación se convirtieron en representantes del Estado.

Era característico del «Estado estamental» un alto grado de limitación y separación de poderes y las restricciones de su ejercicio entre el rey, que representaba en su conjunto las tierras y las

gentes, y los colectivos privilegiados, la nobleza, el clero y los representantes de las ciudades (y en parte, el campesinado). En el centro de Europa hay que añadir a esto la separación de poderes entre el emperador del Sacro Imperio Romano y los príncipes territoriales. Todo estamento desempeñaba funciones especiales: la nobleza, formada por los caballeros y los propietarios de tierras de la sociedad feudal era la principal responsable de la seguridad, para lo cual disponía de facultades dispositivas y penales sobre las personas encargadas de cultivar las tierras. Al margen de sus tareas religiosas, el clero cumplía importantes labores de formación, básicamente tareas administrativas, que le otorgaban posiciones de poder. Los campesinos proveían de alimento, mientras que los habitantes de las ciudades, los ciudadanos, se dedicaban al comercio y a los oficios artesanales. Los campesinos y ciudadanos formaban el llamado «estamento de los comunes o estado llano» (commons; tiers état), claramente privados de privilegios en comparación con la nobleza y el clero, a pesar de que englobaban a una clara mayoría de la población. Cuanto más se debilitaba el poder del emperador en sus disputas con los príncipes territoriales más independientes eran, en cambio, los campesinos de las llamadas ciudades «libres» del imperio frente a éstos.

El orden de dominación estamental, de forma similar al orden feudal, tenía, pues, una estructura basada en una división de poderes. Pero a diferencia de éste, se distinguía por disponer de un ordenamiento institucional más claro y una constitución representativa (Finer, 1997: 1024-1051). El concepto de representación (cfr. Pitkin, 1972: 240-252) indicaba que determinadas personas podían actuar en nombre de grupos o tratar por ellos. No se le daba el sentido de representación entendida como un mandato de los representados, sino como la equiparación («presentaciones» [Darstellung]) de grupos, carentes de una efectiva capacidad de negociación, a través de personas físicas. Mientras que el rey o el príncipe local simbolizaban a la colectividad política como conjunto, los estamentos representaban partes diferenciadas de la sociedad. El ejercicio de la autoridad se materializaba mediante la actuación conjunta del rey, o los príncipes, y los representantes de los estamentos. Se reunían en asambleas parlamentarias (Dietas, imperiales o territoriales, «Estados Generales»⁴, *parliaments*) para decidir

⁴ En Francia los Estados Generales formaban la asamblea de los estamentos, que por la función que ejercían son equiparables al «Parliament» inglés. El «Par-

sobre leyes o finanzas estatales. Los parlamentos eran verdaderas instituciones medievales. Surgieron porque reyes y príncipes se vieron obligados a recabar exacciones de los estamentos para financiar guerras. En el Estado estamental fueron instituciones que se opusieron al imperialismo de los príncipes.

La relación entre cada uno de los poderes del Estado estamental estaba caracterizada por la existencia de tensiones permanentes (Crefeld, 1999: 75-143). El emperador del antiguo Imperio alemán pugnaba con los príncipes por los derechos de autoridad. Este conflicto se superponía a la lucha por el poder con la Iglesia. Las disputas entre príncipes y estamentos privilegiados a causa de la fijación de los impuestos se convirtieron en algo normal. Nobles rivales de cualquier rango se enemistaban por las posesiones, intentando extenderlas o defenderlas. Las ciudades intentaban sustraerse al gobierno central de príncipes y nobles. La división de poderes del Estado estamental era, pues, precaria. El método de funcionamiento de esta estructura de poder dependía esencialmente de la personalidad del respectivo señor, de su propio poder particular, de sus recursos, de sus relaciones con los estamentos. En cualquier caso, su efectividad era limitada por la dispersión de sus señoríos, separados muchas veces por otros señoríos diferentes y nunca bien delimitados, porque seguían existiendo vasallajes feudales en los que no estaba clara la relación de supra y subordinación de forma que los súbditos podían apelar a menudo a la protección de señoríos rivales, y porque los habitantes de cada uno de éstos eran muy diferentes en función de sus características étnicas y culturales. En estas circunstancias la estructura de dominación estamental a finales de la Edad Media se revelaba poco adecuada para asegurar la libertad, proteger a la población de intrusiones hostiles y garantizarle medios de subsistencia suficientes.

Las guerras de los siglos XIV a XVII pusieron de manifiesto en qué limitada medida el Estado estamental podía cumplir sus tareas. La catástrofe de la Guerra de los Treinta Años, finalmente, acabó por imponer una nueva forma de organización del poder. La concentración de las potestades de gobierno en el Estado moderno se ofrecía, en principio, como una solución de esos problemas. Sin embargo, el resultado de esta evolución varió según las

lement», por el contrario, que en el Estado estamental y en el «Ancien Régime», no era competente para el establecimiento de impuestos, sino para administrar justicia.

regiones. Mientras que en Inglaterra el Parlamento batallaba en gran medida por la obtención de derechos, dando así pasos hacia un sistema de gobierno parlamentario, en partes del continente (Francia, España), se llegó a una centralización del poder en el llamado 'Estado del Absolutismo' (Ertmann, 1997). Sin embargo, esto no pudo impedir que los restos de la estructura estamental se mantuvieran aún mucho tiempo. Y en muchos territorios fracasó la concentración del poder o sólo se materializó a finales del siglo XIX y principios del XX. Ello nos permite observar una diferenciación en la formación del Estado, basada en una diferente secuencia evolutiva en el proceso de organización de la dominación. Los conflictos entre los poderes de las estructuras sociales y políticas del Medioevo discurrieron, pues, en algunas partes de Europa por un derrotero diferente en el proceso de formación del Estado, cuyos efectos se siguen haciendo sentir aún en las constituciones y sistemas de gobierno actuales. La Teoría del Estado dominante sólo se había concentrado por mucho tiempo en la trayectoria que partía de la centralización de la autoridad en el Absolutismo y que terminaba en el Estado nacional unitario y soberano. Una segunda variante, la del Estado federativo se puso de manifiesto en la Teoría del Estado alemana desde el siglo XVIII como caso desviado. Con ello no sólo se habría renunciado a las necesarias diferenciaciones conceptuales, sino que se habría despreciado una importante rama de la historia de las ideas.

(c) *El Estado durante el Absolutismo*

El concepto Absolutismo⁵ designa una época caracterizada por procesos de centralización y concentración del poder en los Mo-

⁵ El concepto Absolutismo quedó acuñado en el siglo XIX, lo que supone, por lo tanto, que no se basa en la definición de una época realizada por quienes la vivieron. Ha sido un concepto no carente de polémica entre los historiadores, y en múltiples ocasiones se ha recomendado su abandono (Reinhard, 1999: 51). Se ha propuesto aludir al «Estado de la era premoderna». La recomendación de Heide Gerstenberger de utilizar la denominación «Ancien Régime» (Gerstenberger, 1990: 509) no me parece convincente. Sin duda ello constituye una interpretación falsa de las estructuras reales de la dominación al dar por hecho que los monarcas habrían podido disciplinar en gran medida a los estamentos con un aparato administrativo eficiente y el monopolio del poder militar, y que de hecho habrían podido gobernar el país desde su propia residencia. La pretensión de conseguirlo fue, sin embargo, efectiva por parte de los soberanos, y de ello ofreció suficiente justi-

narcas (Hinrichs, 1986). El poder de los estamentos sufrió un retroceso (Elias, 1976: 142-159). Su forma más típica se dio en la Francia de Luis XIV, donde la aristocracia quedaría arruinada en lo económico y sin poder en lo político. Los Estados Generales dejaron de convocarse a partir de 1614; sólo volverían a rehabilitarse por la Revolución Francesa —si bien bajo la dirección del Tercer Estado—. El rey quedó ya como único legislador y árbitro por encima de los demás poderes, si bien sus resoluciones sólo adquirirían fuerza legal con la conformidad del «parlement». El Absolutismo no vació de contenido a los «poderes estamentales intermedios», la nobleza, la Iglesia y las ciudades, aunque los dejara considerablemente debilitados.

Fue también un francés, Jean Bodino (1529-1596) quien con su doctrina de la soberanía conceptualizó esta evolución (Bodino [1583], 1976). El pensamiento de Bodino era en cierto sentido premoderno, al atribuir la soberanía a los príncipes, y no al Estado como institución, y al legitimarla como trasunto del poder divino (Denzer, 1986: 258-260). Sin embargo, Bodino se encuentra en el umbral de la modernidad, puesto que su argumentación racional, respaldada además por el análisis comparado, conduce a la Edad Moderna. Además, la aportación de Bodino fue importante desde el punto de vista de la historia real y de las ideas, por haber abandonado explícitamente, de un lado, la concepción medieval de una autoridad dual entre príncipes y estamentos, recíprocamente obligados entre sí, y por haber dotado de una base teórica, de otro, al poder único y absoluto del príncipe.

La concentración de poder en las monarquías absolutas no se impuso sin fricciones; antes bien, se llevó a cabo con enfrentamientos bastante conflictivos (Elias, 1976: 160-278). Sin embargo, se vio favorecida por una serie de factores que se impusieron en la época de las guerras de religión y que establecieron nuevas condiciones y exigencias para el ejercicio de la autoridad. Así, en el

ficación la teoría política de la época. Si en adelante utilizo el concepto «absolutismo», a pesar de todas las legítimas objeciones en contra, no es por «absolutizar» la concentración del poder, sino por describir —en comparación con el feudalismo y el Estado estamental— una tendencia real dirigida a aumentar la concentración de la dominación, cuyo objetivo era el poder absoluto del príncipe. Teniendo en cuenta los condicionamientos tecnológicos y sociales comparados con las posibilidades ofrecidas en el siglo xx, es natural que ni siquiera de forma aproximada pudiera lograrse este objetivo. La praxis de la dominación y la concepción del Estado se aplicaban en ello.

curso de los enfrentamientos militares se modificó la conducción técnica de la guerra, consiguiéndose en especial la formación paulatina de ejércitos permanentes, cuya organización sólo resultaba viable desde un mando central. El desarrollo de la tecnología armamentista (introducción de la pólvora) coadyuvó fundamentalmente a estos fines. Las guerras exigían recursos considerables que excedían a los poderes no centralizados. Para la obtención de los necesarios se precisaban una administración y una financiación racionalizadas, que se convirtieron en instrumento adicional de dominación del príncipe. El comercio creciente facilitaba bases legales unitarias, un sistema monetario unificado y la regulación de las exacciones que se extendía por todo el país. Finalmente, con el reemplazo en ciernes de las formas artesanales de producción se llegó al Estado centralizado como promotor del desarrollo económico, consiguiendo los necesarios medios financieros mediante una política mercantilista de aranceles. El objetivo de los príncipes con todo esto era asegurar sus fuentes de financiación para mantener una corte costosa y a su señor.

Sin embargo, un factor decisivo para la concentración de la autoridad resultó ser la progresiva pérdida de poder por parte de la Iglesia, que culminó con la Reforma. La Iglesia católica romana, que había sobrevivido a la caída del Imperio Romano, constituía durante los periodos del feudalismo y del Estado estamental una organización paralela al poder secular. Se encontraba estrechamente entrecruzada con él, asegurándose la tradicional legitimación de los príncipes con el apoyo de la fe y asumiendo múltiples cargos administrativos y gubernamentales por parte de los clérigos. En cierta medida los príncipes se encontraban en una relación de dependencia con la Iglesia, de la cual sólo pudieron desligarse mediante largos conflictos y tras duras derrotas. Aquellos supieron sacar provecho de la erosión de la supremacía del Papa. Una vez que el Estado eclesial de Roma se fue debilitando por conflictos internos, las doctrinas humanistas cuestionaban en el siglo xv las pretensiones de autoridad seculares y de propiedad de tierras de la Iglesia. La Reforma y la división de la Iglesia provocaron que los gobernantes seculares obtuvieran su preeminencia también sobre las cuestiones de fe. Los príncipes de los países reformados enajenaron las propiedades de la Iglesia y eliminaron su autoridad secular. Los príncipes católicos celebraron concordatos con el Papa que redujeron fuertemente sus derechos.

El Absolutismo presentaba ya características esenciales que serían decisivas para el Estado moderno:

- Por un lado, en esta época se desarrolló el monopolio del poder, circunstancia que constituye para Max Weber el criterio decisivo para definir la estatalidad moderna. Asociada estrechamente a ello se encuentra la imposición de la idea de soberanía (Quaritsch, 1986), con lo que el Estado pasa a convertirse en el único poder supremo en la sociedad. Sólo a él corresponde el derecho de dictar y hacer ejecutar las leyes, extraer impuestos y mantener relaciones de cooperación (diplomacia) con otros Estados o conducir la guerra.
- La concentración de poder en el príncipe se puso de manifiesto por el hecho de que asumiera los medios esenciales del mismo, entre los cuales se encontraba la constitución de un ejército. El poder estatal se apoyaba además en un cuerpo administrativo (burocracia), que poco a poco fue evolucionando hacia una organización administrativa y ejecutiva más amplia, y en los tribunales, únicos legitimados para la resolución de conflictos legales. Con la cameralística o ciencias camerales surgió un saber que pretendió sentar las bases para el óptimo ejercicio de los asuntos estatales, mientras que los antiguos «espejos de príncipes» se dirigían sólo al gobernante como la única persona con poder de mando.
- En tercer lugar, el Estado absolutista se convirtió en la instancia más importante de control de los procesos económicos. Asumió tareas de aprovisionamiento, se ocupó del desarrollo de la economía (mercantilismo) y afrontó la intervención en problemas sociales con regulación (asistencia a los pobres y derecho de pobres)
- En cuarto lugar, con la disolución de las asociaciones personales medievales, la autoridad estatal se extendió sobre un determinado territorio (Badie, 1995). El Estado moderno es un Estado territorial, cuya soberanía se circunscribe a una zona perfectamente delimitada y cuya estructura interna se caracteriza por una articulación territorial. La autonomía de esas zonas (provincias) y ciudades quedó limitada y sometida a los controles del Estado central, cuyas disposiciones se llevan a cabo por funcionarios (los llama-

dos «intendants» en Francia, los jueces de paz en Inglaterra, los «comisarios» en Austria-Hungría y los prefectos en Prusia). En lugar de corporaciones personales surgieron corporaciones territoriales, que formaban parte del Estado territorial.

- En quinto lugar, con la consolidación de los Estados territoriales tras la Guerra de los Treinta Años (es decir, a partir de 1648), se forma un sistema internacional de Estados, carente, no obstante, de regulación o de instituciones interestatales. Los Estados individuales defendían su independencia y soberanía frente a los Estados vecinos, que afirmaban mediante una política de poder (*Machtpolitik*). La «razón de Estado», es decir, el aseguramiento de la integridad del territorio, de la protección de sus habitantes y la imposición de los intereses económicos, se consideraba como un motivo de legitimación de la política exterior. Las ideas de un Derecho internacional formuladas a comienzos del siglo XVII por Hugo Grocio (1583-1645), no lograron una efectividad práctica hasta finales del siglo XIX.

El proceso de centralización y concentración del poder de dominación en la época del absolutismo no implicaba realmente un poder ilimitado de los príncipes. Debido a la situación de la relación entre fuerzas sociales y al limitado poder de disposición de los monarcas sobre los recursos, tampoco pudo lograrse este objetivo: «Absolutism – as against despotism – implies limits» (Finer, 1997: 818). En muchos aspectos el soberano se encontraba sujeto a limitaciones. Como siempre, los príncipes tuvieron que tener en cuenta a los estamentos y a la Iglesia. Su poder de legislar no les permitía derogar normas derivadas de la fe cristiana (que regían como leyes divinas) o del Derecho natural. Sus medios para la imposición de las normas en todo el territorio eran limitados. En materia de establecimiento de impuestos, sobre todo, los reyes dependían de la conformidad de las asambleas estamentales. El que entre 1614 y 1789 pudiera renunciarse en Francia a la convocatoria de los Estados generales fue más la excepción que la regla en la época del absolutismo⁶. Los monarcas franceses provo-

⁶ Luis XIV sólo privó de poder a los Estados Generales, gobernando con los estamentos de las provincias. La monarquía absoluta de Francia no era, por tanto, un Estado centralizado. Éste sólo surgió con la Revolución Francesa.

caron con ello insatisfacciones crecientes en los campesinos y ciudadanos, que habían de soportar la carga de las exacciones (Moore, 1987; Ertmann, 1997: 126-155). Casi todos los príncipes europeos socavaron su autoridad con su endeudamiento. Además, la práctica de la venta de cargos supuso que la administración resultara ineficiente por la corrupción y la escasa profesionalidad de sus ocupantes, circunstancia que provocó efectos perniciosos, sobre todo en la administración de las finanzas. «El absolutismo premoderno no presentaba similitud alguna con el totalitarismo del siglo XX. A pesar de su fiebre reguladora y disciplinaria sus medios de poder tenían que ser limitados, e incluso faltaba a los monarcas absolutos la ausencia de escrúpulos de las ideologías y tiranías modernas» (Möller, 1989: 281). Finalmente, la política económica mercantilista, cuyo éxito así y todo fue limitado, también creó las condiciones para el fracaso del absolutismo: las nuevas formas de producción provocaron la caída de la burguesía, mientras la vieja «nobleza de espada» perdió poder (Anderson, 1974; Held, 1992). La aparición del capitalismo, que más tarde revolucionaría las relaciones políticas, comenzó con la formación del «Estado mercantil cerrado» que aspiraba a la autarquía económica (Hintze, 1962: 482).

El absolutismo no se impuso, ni de igual manera, ni al mismo tiempo, en todos los Estados de Europa. En Inglaterra, Suecia o Polonia apenas puede hablarse, en el mejor de los casos, de una corta fase de Absolutismo, mientras que en Francia se mantuvo más de dos siglos y consiguió un desarrollo total (Ertmann, 1997). Prescindiendo de estas variaciones, se le puede definir de la siguiente manera:

«Absolutism signalled the emergence of a form of state based upon: the absorption of smaller and weaker units into larger and stronger political structures; a strengthened ability to rule over a unified territorial area; a tightened system of law and order enforced throughout a territory; the application of a 'more unitary, continuous, calculable and effective' rule by a single, sovereign head; and the development of a relatively small number of states engaged in a 'openended, competitive, and risk-laden power struggle' (Poggi, 1978: 60-61).

En realidad, a este Estado le faltaban rasgos importantes de modernidad. El ejercicio práctico del poder por funcionarios ad hoc generaba constantes arbitrariedades. El rey y los titulares de cargos comprados perseguían intereses personales y no se veían limitados de forma efectiva por ninguna instancia de control. La ac-

tividad estatal «estaba determinada en buena parte por intereses específicos y de enriquecimiento personal» (Gerstenberger, 1990: 326). Premodernos eran también la legitimación de la autoridad y las relaciones entre los poderes del Estado y el pueblo (Anderson, 1974). Hasta el siglo XVIII el poder absoluto se justificaba mediante referencias a un ordenamiento divino. El rey o el príncipe a la cabeza del Estado eran mandatarios de Dios, que en el marco del ordenamiento divino dictaban leyes justas y debían proteger a los particulares y a la comunidad frente a los enemigos internos y externos. Esta referencia motivaba que la «autoridad secular» se mantuviera en permanente conflicto con la «autoridad eclesial», algo que aclaró la tensa relación existente entre el Estado y la Iglesia, que caracterizó marcadamente la historia del Estado moderno hasta la época de la Ilustración. La lucha mantenida en la Edad Media tardía por la supremacía entre el Papa y los reyes quedó resuelta en beneficio del poder secular. Con todo, éste aún basaba igualmente su legitimidad en la creencia en un ordenamiento de origen divino.

Este modelo de ordenamiento jerárquico de la autoridad voluntad de Dios entró ya en quiebra con la Reforma. Ésta se dirigió notoriamente contra la supremacía del Papa, que resaltaba la relación directa entre los hombres y Dios. Tanto la imagen de unicidad del individuo, de tradición judeocristiana, como la idea de una alianza entre Dios y el hombre volvieron con ello a sobrevivir. Según la concepción protestante, la religión se convirtió en una cuestión de comportamiento individual, de libre decisión personal, y no de obediencia a los mandatos y prohibiciones de la Iglesia. El poder organizado se consideraba en el ámbito social como necesario y se justificaba como componente del orden divino. La Iglesia debía incluirse en él. La doctrina de los dos reinos defendida por Martín Lutero respondía al postulado de reducir la influencia de la Iglesia en los asuntos seculares. Con ello, el dualismo entre Iglesia y Estado se fue haciendo superfluo, materializándose así una condición esencial para la formación del Estado moderno. Pues, cuando los reformadores «someten el ámbito eclesial al Estado con mayor o menor determinación y juzgan, por otro lado, la potestad del Estado en función del cumplimiento de sus obligaciones religiosas, están concediendo al proverbio paulino: 'toda autoridad proviene de Dios', una trascendencia desconocida hasta entonces» (Gierke, 1981:65).

(d) *Órdenes de dominación federativos*

Antes de considerar las consecuencias de la Reforma, debemos echar una ojeada a otra trayectoria de desarrollo seguida en la historia de la forma de dominación en Europa. La concentración del poder durante el Absolutismo y la aparición, en consecuencia, del Estado unitario soberano no consiguieron imponerse en todo el continente europeo (Spruyt, 1994). En el norte de Italia existieron ciudades-república, autónomas y eficientes desde un punto de vista económico, en las que los poderes seculares pudieron defenderse de la dominación de la Iglesia romana y de los príncipes extranjeros hasta el siglo XVI. En Suiza se formó desde el siglo XIII una federación de comunas rurales para que las comunas ciudadanas unidas pudieran defenderse con éxito frente a las ambiciones de poder de los príncipes y la nobleza. En los Países Bajos, tras la aparición de las provincias protestantes y su independencia en 1581, surgió frente al dominio español una unión en forma de república, que con la paz de Westfalia quedó formalmente reconocida por las potencias europeas. En el norte de Europa, con la llamada «Liga Hanseática» se formó una liga de ciudades, que garantizó sus derechos de autogobierno y erigió sus propias instituciones frente al naciente Estado territorial. Finalmente, en el centro del continente europeo se dio la figura peculiar del Imperio alemán. En él los príncipes más poderosos impedían todos los intentos del Emperador de centralizar el poder. Como resultado de las turbulencias de la Reforma, éstos quedaron reforzados, consolidándose así el dualismo entre el poder del Emperador y el de los príncipes. Con la proclamación de la paz religiosa en Augsburgo, los príncipes obtuvieron el derecho a decidir sobre la confesión religiosa —y, con ello, sobre la ideología legitimadora del poder—, con la consecuencia de que el Estado moderno se desarrollará ahora en países confesionalmente diferentes. Al mismo tiempo, las ciudades libres del Imperio, que se encontraban directamente sometidas al Emperador, lograron una gran autonomía que debían defender frente a sus vecinos. Los desoladores conflictos habidos entre estos Estados y ciudades quedaron regulados tras la Guerra de los 30 años, no mediante un ordenamiento jerárquico, sino mediante acuerdos fraccionados. En resumen: en la época en que en el norte, el oeste y el suroeste de Europa, es decir, sobre todo en Inglaterra, Suecia, Francia y España se formaban Estados territoriales soberanos y centralizados, en Europa central la autoridad se

parcelaba en pequeños territorios, que sólo se mantuvieron unidos mediante pactos o uniones. Mientras los príncipes fundaban su poder absoluto y en Inglaterra el Parlamento se hacía soberano, en estos lugares se mantenían las estructuras estamentales y la división de poderes. Y mientras los conflictos confesionales en Inglaterra, Suecia, Francia y España fueron superados mediante el establecimiento de una religión de Estado, en el centro de Europa éstos aún persistieron con virulencia, a pesar de los tratados de paz y de las demandas de tolerancia.

Aunque el Estado moderno terminaría imponiéndose más tarde en estos territorios, las formas de dominación que surgieron en este período no iban orientadas inicialmente hacia él. Se caracterizaban por constituir una mezcla entre la división de poderes estamental y la unión federativa. En realidad, tras esta caracterización simplificadora se esconden diferencias considerables. La federación suiza de municipios rurales tenía poco en común con las ligas de las ciudades-república italianas, aseguradas sólo por medio de la diplomacia, o de la federación de las ciudades hanseáticas, fuertemente institucionalizada y gobernada por las clases superiores, o con los Países Bajos unidos con sus instituciones estamentales. El Imperio alemán, que desde 1648 se transformó progresivamente en una confederación de Estados, se compuso de principados con gobiernos absolutistas, y ciudades libres con sistemas de gobierno estamental, bajo la autoridad superior de un emperador paulatinamente debilitado. Pero todas estas estructuras se apartaban significativamente del modelo de Estado territorial. Su existencia representaba un reto para la Teoría Política de la época. Había que aclarar si estas formas de dominación eran desviaciones del modelo evolutivo normal, esto es, formas que no podrían sobrevivir por los conflictos de los nuevos tiempos, o formas más cercanas a un modelo natural, justo y estable de dominación, que el Estado surgido del absolutismo. La primera era la interpretación de pensadores como Bodino, Pufendorf y Hobbes; la otra era la visión de un grupo de pensadores olvidada durante mucho tiempo o abandonada por la historia de las ideas, inspirada por ideas calvinistas o judías.

El núcleo de esta Teoría lo constituía la escuela de Herborn, en la que representantes del protestantismo reformado elaboraron una teología federal. Su pensador más prominente, Johannes Althusius (1557-1638), presentaba a comienzos del siglo XVII la «Suma Política», dirigida explícitamente contra la teoría de Bodi-

no del Estado soberano (Althusius, 1614). Formulaba una concepción del orden político apoyada en estructuras estamentales y colectivas y en pequeñas unidades territoriales, como municipios, ciudades, o países. Su idea de que el orden político se componía de comunidades y corporaciones, y no de individuos, la 'teoría política de Althusius' estaba sostenida por la idea de la polis clásica y las concepciones estamentales. Sus reflexiones sobre una convivencia asociada de los miembros de una comunidad y de una «consociatio» federativa, en la que la unidad inferior debía asumir la primacía de rango, llevan a este autor por el camino del federalismo moderno. «Si la verdadera idea nuclear del sistema medieval era concebir la sociedad como un todo, estructurado de forma corporativa, la diferencia estriba en que en la Edad Media aquella se había construido de arriba hacia abajo, mientras que aquí por medio de la idea del contrato social es construida de abajo hacia arriba» (Gierke, 1981: 226).

Althusius y los defensores de la teoría de una soberanía dividida cercanos a sus ideas, conceptualizaron así la federación como modelo alternativo de dominación justificando su mejor adecuación, frente al Estado soberano centralizado, para librar de sus conflictos a la Europa desunida por las confesiones religiosas. Pero de la misma manera que los modelos de una dominación federativa en la Europa central no pudieron afirmarse frente a la rivalidad de los Estados nacionales y se disolvieron —al menos durante un determinado tiempo— durante el siglo XIX, del mismo modo declinó esta línea de la Teoría del Estado, desplazada por otra que lo concibe como unidad de territorio, pueblo y poder estatal institucionalizado. Sólo tras la conmoción provocada por la discusión constitucional americana, por la teoría orgánica de la corporación y con la discusión entre las federaciones transnacionales, volvió a adquirir importancia a finales del siglo XX. Con la liquidación del absolutismo y la quiebra de las formas federativas de dominación, surgió en la historia política de Europa el Estado moderno, cuya aparición describiremos a continuación.

(e) *Estado constitucional liberal*

Los conflictos de religión de los siglos XVI y XVII no sólo provocaron un cambio en la correlación de fuerzas entre los poderes eclesiásticos y seculares en liza en el Estado estamental, sino que

también supusieron discusiones sobre la fundamentación de la autoridad. El hecho de que la legitimación «tradicional» por la fe desembocara en guerra civil, motivó que en Inglaterra Thomas Hobbes (1588-1679) buscara una nueva fundamentación científica del mismo. Esta descansaría en el principio de que todos los miembros de una sociedad dan su beneplácito a un ordenamiento estatal en función de su propio interés. En la teoría, el contrato social constituyó la figura retórica que definía el requisito de una dominación justificable, que él denominaba «el fundamento racional de la aparición del Estado» (Kersting, 1994). La configuración del contrato derivaría de las condiciones de partida previas a su celebración, a lo que llama el «estado de naturaleza» social. Hobbes, que vivía bajo la presión de las guerras de religión de la época, advirtió este estado en los conflictos y guerras entre seres humanos egoístas. De ahí que el Estado deba servir, ante todo, para proteger a los ciudadanos de las agresiones de otras personas. Como tal, según Hobbes, tendría que reunir todos los medios del poder y reivindicar su absoluta capacidad de imposición frente a los súbditos. En el contrato de Hobbes los individuos renunciarían a sus derechos por temor al estado de guerra, transmitiéndolos al soberano, que de esta forma impone un ordenamiento vinculante frente a cualquiera. Surge así el Leviatán, «that Mortall God to which wee owe under the Immortall God, our peace and defence» (Hobbes [1651], 1985: 227).

Hobbes fue, junto a Bodino, el más importante pensador de la monarquía absoluta. No obstante, fue más moderno que Bodino. Por un lado, elaboró la idea del Estado como «persona artificial», formulando la teoría según la cual la persona del gobernante estará claramente separada de las realidades privadas y públicas del monarca, es decir, diferenciando la persona del gobernante de la institución Estado. Por otro lado, defendió la fundamentación de la autoridad en el derecho natural con una argumentación individualista. La existencia del Estado la fundamentó en el raciocinio de la persona. Con ello se sitúa en el umbral de la Ilustración, que se impondría en el siglo XVIII. Ilustración significaba sobre todo crítica a los fundamentos trascendentes de los ordenamientos existentes, a la «legitimidad tradicional» de la autoridad. Afirmaba la capacidad de todas las personas por sí mismas de poder determinar su destino usando su propia razón. El postulado de Immanuel Kant (1724-1804): «Atrévete a usar tu propio entendimiento» fue la divisa de la Ilustración (Kant [1784], 1983: 53). Monarcas pro-

clives a la Reforma, como Federico II de Prusia o M.^a Teresa y José II en Austria-Hungría, aceptaron las ideas ilustradas y dejaron de apelar a la gracia de Dios, para basarse en un contrato social y de autoridad. Estado y Señor ya no volvieron a identificarse (Luis XIV lo formulaba así: «L'État, c'est moi»), sino que se diferenciaron; el príncipe pasó a ser el «primer servidor del Estado» (caso de Federico II). El mismo Kant describió la época de las Luces como «el Siglo de Federico» (*ibid.*: 59) y el monarca prusiano, que gobernó entre 1740 y 1786, fue considerado como el representante del «Despotismo Ilustrado», no sólo por sus actividades científicas y culturales, sino también por su política de reformas.

El verdadero objetivo de la Ilustración consistió en superar la autoridad irrestricta y derivar la soberanía de la voluntad del pueblo. Los defensores del «Estado liberal constitucional», del Estado basado en la libertad y la autodeterminación de ciudadanos ilustrados, hicieron derivar su modelo de Estado también de la idea del contrato social. Las diversas teorías se diferencian, sin embargo, en los detalles respecto a este modelo de Estado (cfr. 1.3 a). Han de consignarse, aquí, las interesantes conexiones entre la historia de las ideas y la historia real del Estado, como puede advertirse en el ejemplo de los tres representantes más importantes de esta teoría: el inglés John Locke (1632-1704), que en su «Two Treatises on Government», toma varios elementos que se habían desarrollado ya históricamente en la Constitución inglesa. Immanuel Kant, quien abogó por las reformas bajo la dirección de los príncipes ilustrados, que fueron paulatinamente implementadas en los Estados alemanes desde finales del siglo XVIII al XIX; y Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), más radical en sus pensamientos que Locke y Kant, que fue considerado en Francia un precursor de la Revolución, precisamente por declarar la soberanía popular como algo absoluto y rechazar cualquier idea de división de poderes.

A diferencia de la teoría contractualista de Hobbes, según la cual un contrato social debía superar el estado de guerra civil, en las concepciones de Locke, Kant y (con limitaciones) Rousseau se refleja el advenimiento de la sociedad burguesa. La burguesía surgió en las ciudades libres de la Baja Edad Media, en las cuales artesanos y mercaderes accedieron a su propio estamento. Con la expansión comercial y la naciente industria los burgueses adquirieron poder económico. Los monarcas absolutos, dependientes de los ingresos de la economía, promovieron el desarrollo de ese potencial,

colocando simultáneamente a los burgueses en una situación de dependencia política. El crecimiento del Estado territorial durante el Absolutismo se basó no tanto en la promoción de la colaboración con los propietarios del capital, como en la coerción (Tilly, 1990). No más allá del siglo XVIII (antes en Inglaterra que en el Continente) era evidente que era la burguesía, como «propietarios de los medios de producción», los que impulsaban el desarrollo económico. Este hecho se encontraba, sin embargo, en contradicción con la posición de subordinación política de la burguesía en el orden estamental del Estado durante el Absolutismo.

El poder económico de la burguesía se basó en la propiedad. Rousseau valoraba esto de forma negativa, considerándolo causa de desigualdades y de dominación ilegítima, que debería superarse por el gobierno de la voluntad general. Locke consideró la propiedad como un derecho natural, para cuya protección se suscribió el contrato social y para la que se estableció el Estado: «The great and chief end therefore, of men's uniting into commonwealths, and putting themselves under government, is the preservation of their property» (Locke [1698], 1993: 178). Kant vio el verdadero objetivo del contrato social en la superación de la inseguridad del ordenamiento natural de la propiedad mediante un orden garantizado por el Estado y fundado en leyes positivas (Kant [1797], 1983; también, Saage, 1994). Pero los tres teóricos superaron el estrecho concepto económico de burgués (Bourgeois), concebido como miembro de un estamento, generalizándolo con el concepto de ciudadano (Citoyen), definido como persona libre e investida de derechos naturales (autonomía individual, igualdad, propiedad), aunque no reconocidos aún para las mujeres y los trabajadores no propietarios. La oposición entre Estado y súbdito, característica de la concepción absolutista del Estado, se convirtió en una confrontación permanente entre gobierno y ciudadanos. El pueblo, entendido como unión de individuos, se convirtió en el verdadero titular del Estado, y el Gobierno debía ser mandatario suyo (fiduciary power, Locke [1698], 1993: 191) y ser responsable ante él.

El punto de partida de la Teoría liberal del Estado era por tanto el individuo libre y dotado de derechos naturales, cuya protección debería ser el objetivo preferente del poder estatal. De ahí que el problema fundamental de la constitución del Estado fuera saber, partiendo de la voluntad de los ciudadanos particulares, la forma de determinar una voluntad general, es decir, el bien común.

Rousseau exige la identidad de gobernantes y gobernados, colocando la voluntad general (*volonté générale*), derivada de la formación democrática de la voluntad, por encima de la voluntad de todos (*volonté de tous*). Locke, el defensor del parlamentarismo como forma de gobierno, parte de una diferenciación entre gobernantes y gobernados, en cuya concepción los primeros son mandatarios y representantes del pueblo, sometidos al control de los representados. Kant asocia en cierto modo el principio rousseauniano de la capacidad autolegisladora del pueblo, con la concepción de Locke de una forma de gobierno razonable: la forma de gobierno ideal sería una monarquía constitucional y parlamentaria, organizada conforme al principio de la división de poderes, exigiendo, no obstante, que las leyes se dicten como si tuvieran su origen en la voluntad unitaria de todo el pueblo: «la piedra de toque de toda ley que un pueblo pueda aprobar radica en plantearse la siguiente pregunta: ¿podría un pueblo imponerse a sí mismo una ley semejante?» (Kant [1784], 1983: 58).

Mientras la Filosofía del Estado se ocupaba de la forma de asegurar la libertad de los ciudadanos frente al Estado o en el Estado, los primeros economistas se ocupaban de las condiciones del bienestar económico general de las sociedades. El trabajo que más influyó a este respecto fue el del filósofo moral escocés Adam Smith (1723-1790), quien, en contradicción con la práctica mercantilista, determinó que la mejor manera de conseguir el bienestar general era mediante la libre competencia de los productores, guiados por su propio interés, y el libre intercambio de bienes. Como se diría hoy en día, la asignación eficiente de los recursos se produciría por sí sola en el mercado, como si se tratara de la acción de una mano invisible. Smith defendía con ello la libertad económica de los ciudadanos de ejercer la industria o el comercio, para lo cual pretendía que el papel del Estado se redujera a la creación de un ordenamiento jurídico y a la producción de bienes públicos (defensa del territorio, infraestructuras, formación, protección de la salud). Una limitación de la protección de los derechos de propiedad como aún hoy exigen radicales liberales (Nozick, 1976), no se adecua al pensamiento de Adam Smith.

Las demandas de libertad política y económica fueron en la época de la Ilustración el programa político de la burguesía liberal, desafiaban así el poder absoluto. En realidad el fracaso de éste se debe más a sus propias contradicciones que a la fortaleza de la burguesía. Mientras en los Estados alemanes y en Austria los mo-

narca ilustrados reforzaban su posición mediante reformas, haciendo concesiones parciales a los liberales (que siempre volvían a ser revocadas pasado el peligro de las revoluciones), en Francia a finales del siglo XVIII la monarquía estaba económicamente acabada debido a la ineficiencia de la economía del Estado. Por ello, la quiebra decisiva en la realización del Estado liberal constitucional se produjo en el continente europeo con la Revolución Francesa; sus postulados habían quedado incluidos trece años antes en la Declaración de independencia de las colonias americanas. En los EEUU, donde ciudadanos libres se habían desligado del poder colonial de Inglaterra, se pudo establecer un Estado constitucional estable sin el peligro de reacciones restauradoras. En Alemania, la introducción del autogobierno en las ciudades (1808) y la libertad de industria (1810) supuso el primer paso hacia una liberalización —inicialmente de tipo económico—. La formación del Estado liberal constitucional, sin embargo, sólo se llevaría a cabo tras una larga evolución, en la que se entremezclaron fases reformistas y revolucionarias con las de restauración. Esto hizo que más tarde la burguesía no constituyera un movimiento social unitario, sino que se dividiera en dos: una parte liberal y otra conservadora. Con todo, en el transcurso del siglo XIX se impusieron los elementos esenciales de la estatalidad liberal.

- En este proceso de cambios fue fundamental la demanda de una constitución que contuviera las reglas de ejercicio del poder y que garantizara los derechos fundamentales del ciudadano. En su condición de norma organizativa de los Estados, las constituciones debían impedir, de un lado, la arbitrariedad de los gobernantes, y de otro, limitar su poder mediante su subordinación a las normas aprobadas por el pueblo. Como ley fundamental de una sociedad, debía garantizar los derechos fundamentales de la persona (libertad, igualdad, integridad física, propiedad), derivados del Derecho natural. Debían quedar reguladas, además, las condiciones para un «uso público de la razón» (Kant) y la libre formación de la voluntad del ciudadano (libertad de prensa y de opinión, libertad de asociación).
- En segundo lugar, en el Estado liberal constitucional la legitimación de la autoridad se hacía depender de la conformidad de los sometidos a la misma. La soberanía pasaba con ello del monarca al pueblo. El postulado de la soberanía

nía popular no se transmitía directamente a las estructuras democráticas, como sucede hoy. Por ejemplo, para Kant seguía siendo una «idea reguladora», que también podía corresponder a un gobierno monárquico. Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831), que pasó en múltiples ocasiones por defensor de la Restauración, pero que recibió la Revolución Francesa como «espléndido amanecer» de la libertad, aludía al pueblo sólo como conjunto, como unidad, que se hace realidad en el Estado, como sujeto de la soberanía, considerando la monarquía constitucional como la forma ideal de Estado (Hegel [1821], 1970: parágrafo 279). Pero la base para justificar la autoridad no era la voluntad del conjunto de pueblo —que en cualquier caso debe verificarse siempre—, sino la constitución del Estado como expresión decisiva suya.

- En tercer lugar, el Estado liberal constitucional dejó de ser omnipotente, si bien su soberanía le fue reconocida interna y externamente. La aceptación de que el hombre ha nacido libre y de que el Estado tiene que velar y proteger esta libertad, reflejaba la limitación del poder del Estado. Ello sucedía, de un lado, diferenciando una esfera propia de la sociedad civil, en la que se pudiera desarrollar el mercado, en el marco de normas y derechos de propiedad, impuestos y normativizados estatalmente, y en la que se formara una esfera pública civil. Por otro lado, se pretendía una limitación del poder mediante el principio organizativo de la división de poderes, que desde Locke y Montesquieu (1689-1755) pasó a formar parte de la Teoría del Estado como componente básico.
- En cuarto lugar, la más importante forma de actuación del Estado constitucional fue el Derecho formal, aprobado por órganos legislativos legitimados. El Estado —así lo definió Kant— «es la reunión de un determinado número de personas sometidas a normas legales» (Kant [1797], 1983: parágrafo 45, 431). El Derecho suponía la expresión de la voluntad general. En lugar de la dominación ejercida por personas hubo de surgir, como principio, la dominación impersonal a través de leyes o con un fundamento legal. Especialmente en la tradición estatal de la Europa continental se llevó a sus últimas consecuencias la idea según la cual la dominación por medio de las leyes o mediante actos ad-

ministrativos basados en ellas era admitida como la esencia de la actividad estatal. La referencia de la idea del Estado de Derecho al postulado de la soberanía popular, enraizada en la Teoría liberal del Estado, quedó por ello abandonada en parte (cfr. 1.2). En el Estado liberal constitucional la ley cumplía la función de poner en práctica la libertad y la autodeterminación de los ciudadanos, quedando por ello la idea del Estado de Derecho estrechamente vinculada a los principios de la soberanía popular y de la autonomía de la persona.

- Relacionado, asimismo, con ello se encuentra —en quinto lugar— el hecho de que entre los poderes del Estado no fuera el gobierno, sino el poder legislativo, el órgano más importante. En consonancia con la idea de la soberanía popular, el poder legislativo pasa del monarca al parlamento, en su condición de asamblea de los representantes del pueblo. No obstante, pasó tiempo, dependiendo de cada uno de los Estados europeos, hasta que este principio se vio cristalizado. Mientras que a finales del siglo XVII el Parlamento inglés ya lograba su supremacía frente al monarca, en Alemania el parlamentarismo no se impuso definitivamente hasta 1918. También es cierto que hasta comienzos del siglo XIX el Parlamento inglés no representó al pueblo, sino a las élites políticas de los condados y municipios. La democracia, que en Estados Unidos ya se encontraba implantada con la primera constitución de 1787 (aunque incluyendo únicamente a la población blanca), tuvo en toda Europa una aparición posterior.

El liberalismo nacido durante el proceso de industrialización constituyó la filosofía política de la sociedad burguesa. Proclamaba la igualdad de todos los individuos en cuanto ciudadanos de un Estado, circunstancia que debía lograr la supresión de la separación estamental y de los vínculos con las estructuras tradicionales de poder. La libertad de los individuos debía quedar garantizada limitando las injerencias del Estado. En el siglo XIX estas exigencias fueron parcialmente llevadas a la práctica. Sin embargo, la liberalización de la economía y de la sociedad produjo dos problemas fundamentales: por una parte, la realidad de las relaciones sociales en la sociedad industrial seguía estando alejada de la idea de igualdad de los liberales, y la teoría de que el mercado aumen-

taría el nivel de vida de todos los hombres también resultó ilusoria. Por otra parte, la teoría liberal del Estado pudo justificar la existencia de éste, pero no ofreció ningún fundamento convincente sobre la razón de que la gran masa de población deba participar en los procesos políticos y de que los ciudadanos individuales tengan también que aceptar decisiones que les resultan gravosas. El primer problema, la desintegración social, implicó la introducción de regulaciones y servicios sociales del Estado. La desintegración política de la sociedad de masas debía impedirse mediante la idea de la nación. De ahí que la política social y el Estado nacional vayan estrechamente asociadas al desarrollo del Estado liberal constitucional. Esta relación se comprueba por el hecho de surgir prácticamente al mismo tiempo o en una secuencia temporal breve en la mayor parte de los países europeos. El liberalismo se impuso a comienzos del siglo XIX, al mismo tiempo que la cuestión social se convirtió en tema preferente y los movimientos políticos nacionalistas se vieron reforzados. En realidad, fue durante la segunda mitad del siglo XIX cuando triunfaron las políticas nacionalistas y sociales.

(f) *Estado nacional*

Según se indica en el artículo 3 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada el 26 de agosto de 1789 por la Asamblea constitucional francesa, «El origen de toda soberanía reside esencialmente en la nación» («Le principe de toute souveraineté reside essentiellement dans la nation»). No es, pues, el pueblo como mera unión de personas la base del Estado, sino en calidad de comunidad política, es decir, el pueblo entendido como colectividad. Junto a los ideales individualistas de libertad e igualdad, se encontraba también la idea comunitaria de «fraternidad» (fraternité; hoy se diría: solidaridad), la tercera de las reivindicaciones básicas de los revolucionarios franceses.

El concepto «nación» tiene tras de sí una historia larga y voluble (Langewiesche, 2000; Schulze, 1995, 112-126). En la Edad Moderna cobró fuerza una idea de pueblo asociada a comunidad socio-cultural o con fundamento político. Ernest Renan definió la nación como «una gran comunidad solidaria, sustentada en un sentimiento de sacrificios hechos, y de sacrificios que se está dispuesto a hacer. Presupone contar con un pasado, si bien sinteti-

zando el presente en un hecho tangible: el consentimiento, el deseo claramente manifestado, de continuar la vida en común» (citado por Schulze, 1995: 110). Nación es, por consiguiente, una construcción espiritual, la autodefinición de un pueblo, que se considera a sí mismo una comunidad de experiencias, de memoria y de vida, que incluye convicciones, lealtades y relaciones de solidaridad (Gellner, 1995: 16), y que se basa en una historia, una cultura o un origen comunes.

La importancia creciente de la idea de nación y su vinculación con el Estado se produjeron en los siglos XVIII y XIX. El Estado nacional fue un producto del proceso de modernización. Con la caída de los fundamentos tradicionales de la legitimación, la quiebra del viejo orden de dominación del «Ancien Régime», y con la movilización de amplias capas de población, la participación en el ejercicio estatal del poder se convirtió en una exigencia, de forma que, finalmente, las transformaciones económicas y sociales provocadas por la industrialización supusieron una amenaza de desintegración para los Estados territoriales existentes. En algunas zonas concretas, como Alemania e Italia, la desintegración fue real. La unidad existente originariamente o postulada por las ideologías dominantes constituyó una exigencia de primer orden, máxime cuando el modelo de un Estado fragmentado se reveló cada vez más como una desventaja en el proceso de modernización de la economía y la sociedad. Adicionalmente, nuevos procesos de división produjeron el nacimiento de nuevas ideologías, que llenaron los vacíos dejados por la Ilustración con nuevas certezas, pero que resultaron excluyentes entre sí. En esta situación, el nacionalismo se convirtió en una idea que daba respuesta a la necesidad de integración de la comunidad y de armonía entre los hombres, y justificadora de la concentración política del poder en el Estado. «El Estado de la civilización industrial de masas necesitaba una legitimación que englobara todas aquellas ideologías con influencia en ellas, que las incorporara y, al mismo tiempo, que garantizara al Estado la conformidad de sus ciudadanos: Esta legitimación fue la idea de nación (Schulze, 1995: 168).

De esta manera la nación se convirtió en un importante concepto político, que caracterizó decisivamente el desarrollo del Estado moderno. Sin embargo, las consecuencias fueron diferentes en los respectivos Estados (Hobsbawn, 1990; Reinhard, 1999: 440-457; Wehler, 2001). En Alemania, donde el Estado moderno surgió primeramente en los principados de los Länder, la nación se con-

virtió en aspiración e idea rectora, declarándose como tarea política primaria la construcción de un verdadero Estado alemán. También en el territorio del Imperio, confesionalmente dividido y compuesto por comunidades de diferentes filiaciones, la imagen de una nación alemana, que tenía más de mito que de concepto realista, terminó por imponerse, desplazando las discusiones sobre el ordenamiento interno del Estado. Tras la fracasada Revolución de 1848, la idea del Estado nacional se convirtió en la ideología dominante, primando en amplias capas de la burguesía liberal incluso sobre el ideario democrático. La ficción de la nación debía justificar la fundación del Estado. Y aún cuando éste ya existía realmente en los territorios alemanes, quedó ahora elevado en la política y en la Teoría del Estado alemanas, centradas en un Estado nacional unitario, a la categoría de idea normativa que había que poner en práctica. Ello generó una peculiar exacerbación del Estado, fenómeno desconectado de sus fundamentos sociales, que impregna la doctrina alemana del Estado desde el siglo XIX y que, vinculado a un nacionalismo exacerbado, produjo fatales consecuencias en la política alemana.

Con la Revolución Francesa se impuso un vínculo de diferente índole entre el Estado y la Nación, que se convirtió en el requisito primordial del proceso democrático. En su famoso opúsculo «Qué es el Tercer Estado», el abate Sieyès determinó que una nación es «una entidad de sociedades, que viven bajo una legislación común y que está representada por la misma asamblea legislativa» (citado en Möller, 1989: 53). En este sentido, la nación era la comunidad de ciudadanos que actúan en la política determinando su destino por sí mismos con decisiones colectivas. En la equiparación del Tercer Estado, de los desfavorecidos, con la Nación, Sieyès dio al concepto una aplicación democrática, que se vinculaba con las ideas de la soberanía popular. El ciudadano se convirtió así en ciudadano del Estado, pero no por su origen, sino porque él mismo se reconocía como tal mediante su participación, mediante la utilización de sus derechos (electorales, de participación en la formación de la voluntad política, de instrucción) y mediante el ejercicio de sus deberes ciudadanos (pago de tributos, servicio militar obligatorio). De esta forma surgió el concepto moderno de nación.

En el Estado nacional no sólo las élites políticas están integradas en el sistema político, sino también los diferentes grupos de la población. Una vez surgido tras el absolutismo un poder es-

tatal unitario, unido en el Estado liberal constitucional a reglas y procedimientos, el Estado nacional debía incluir a las amplias masas de población. Esta fase de formación del Estado: «brings larger and larger sectors of the masses into the system: the conscript armies, the compulsory schools, the emerging mass media create channels for direct contact between the central elite and parochial populations of the peripheries and generate widespread feelings of identity with the total political system, frequently, but not necessarily, in protracted conflict with already established identities such as those built up through the churches or sects or through peripheral linguistic elites» (Rokkan, 1999: 131-132). El que esta integración se lograra dependía tanto de condiciones políticas como sociales. Una lengua o religión comunes, al igual que la pronta consolidación de un poder estatal unitario sobre un determinado territorio, facilitaban la formación del Estado nacional. En esto llevaron ventaja los Estados del norte y oeste de Europa frente a los países europeos continentales. El ejemplo de Suiza muestra, sin embargo, que la formación de naciones no tenía que fracasar por las diferencias idiomáticas o culturales.

La idea de nación no sólo tenía significados integradores y legitimadores; justificaba también la delimitación hacia el exterior. Los Estados nacionales formalizaron la pertenencia de sus ciudadanos al Estado y fijaron las reglas de exclusión. Quien procedía de otro Estado, no sólo era extranjero, sino que carecía igualmente de los derechos de ciudadanía. Con el nacionalismo se formó la autoconciencia de los pueblos mediante la distinción frente a los otros. El principio de la autodeterminación, que tiene su fundamento en el concepto moderno de Estado nacional, impedía las intervenciones de otros Estados y justificaba la defensa de la integridad y la autonomía territoriales. El rechazo de los enemigos ante conflictos internacionales produjo efectos integradores en el interior. Por eso los Estados nacionales fueron consolidándose mediante guerras (Langewiesche, 1995: 195). Pero en sus variantes premodernas el nacionalismo también produjo ideas de superioridad cultural del propio pueblo, que produjeron políticas agresivas frente a otros Estados. En todo caso, el Estado nacional fue al mismo tiempo «Estado de poder dentro del sistema europeo de Estados» (Hintze, 1962: 476), con la pretensión de soberanía hacia el exterior.

No puede pasarse por alto la circunstancia de que el nacionalismo fue utilizado por los gobiernos del siglo XIX como coartada

para asegurar la cohesión social del pueblo por medios autoritarios. En la primera mitad del siglo XIX fue modificada la función de la policía, que en este período se iba convirtiendo en un instrumento de control. Junto a la lucha contra la criminalidad, aquella servía también para impedir actividades dirigidas contra los gobiernos. Fouché, jefe de la policía de Napoleón, había creado una policía secreta que debía proceder contra las protestas políticas. Otros países imitaron pronto este ejemplo (Reinhard, 1999: 363-370). También la introducción de las instituciones educativas en el Estado fue acompañada de medidas reguladoras, que tenían como finalidad expandir la «conciencia nacional». El efecto de la instrucción, como promotora de la libertad, quedó complementado así y parcialmente contrarrestado mediante una ideología tendente a asegurar la dominación.

En las Teorías del Estado del siglo XIX quedaron mezclados los conceptos de Estado, pueblo y nación. Una nación sin Estado suponía un anacronismo, y un Estado sin nación resultaba ilegítimo. El estadista Johann Caspar Bluntschli (1808-1881) postulaba: «Toda nación está llamada y autorizada a formar un Estado... De la misma forma que la humanidad está dividida en un determinado número de naciones, el mundo debe quedar dividido en ese mismo número de Estados. Cada nación un Estado. Cada Estado un ente nacional» (citado en Schulze, 1995: 225). En Europa esta exigencia quedó materializada en el siglo XIX, y en el XX en todo el mundo.

(g) *Estado democrático de bienestar*

Estado liberal constitucional y Estado nacional se formaron casi al mismo tiempo y en la praxis política aparecieron estrechamente vinculados. El concepto moderno de una nación política de ciudadanos, que consideraba ésta como comunidad de solidaridad provocó, sin embargo, demandas de participación que fueron más allá del Estado liberal. La democratización lograda a lo largo del siglo XIX no contradecía la concepción liberal, pero en última instancia condujo a la expansión de la política y de la actividad estatal, que desembocaría en el Estado de bienestar del siglo XX⁷.

⁷ Con esta observación no se pretende opinar que la democratización deba considerarse la causa originaria de una expansión del poder del Estado y que inexo-

El Estado liberal constitucional no sólo se diferencia del Estado absoluto con respecto a sus fundamentos de legitimación y su estructura institucional, sino también por la limitación de sus potestades de gobierno. Tan erróneo resultaría describir al Estado del siglo XIX como si de un «vigilante nocturno» se tratara, que interviene en los procesos sociales sólo cuando éstos producen conflictos, como describir las monarquías absolutas como totalitarias y omnipotentes. En realidad las transiciones son más fluidas que el contenido de una teoría esquemática, que no tiene suficientemente en cuenta, ni la persistencia de fuerzas conservadoras, ni las diferencias entre territorios. Pero si partimos de la base de que el desarrollo del Estado también viene condicionado por la historia de las ideas, tiene sentido poner de manifiesto las diferencias advertidas en las distintas etapas de desarrollo. Y consecuentemente, también tiene sentido distinguir el Estado democrático de bienestar. Frente al Estado de bienestar del absolutismo, cuya preocupación era el bienestar general de los ciudadanos, pero perseguido con medidas autoritarias y tutelares, hay que distinguir al Estado liberal por la realización de prestaciones basadas en procedimientos democráticos, y por sus expansivas tareas en materia social y su responsabilidad en la activa configuración de una sociedad.

El liberalismo liberó frente al Estado autoritario del Absolutismo las fuerzas sociales, consiguiendo la industrialización y los aumentos de producción que conllevaba. Sin embargo, con el advenimiento de la industrialización surgieron nuevas formas de desigualdad y dependencia. La igualdad jurídica de los contratantes en el mercado libre resultó en realidad una desigualdad material entre propietarios de los medios de producción y los trabajadores no propietarios. Esta discrepancia entre relación jurídica formal y estructura social material fue resaltada sobre todo por Karl Marx

rablemente conlleve una dominación totalitaria (como Jouvenel, 1989). Los teóricos que han defendido esta tesis utilizan un concepto reducido de democracia. Con ella designan un Estado en el que la masa igualitaria del pueblo ejerce el poder soberano del Estado sin la limitación de poderes intermedios. En realidad, las democracias sólo funcionan mediante organizaciones representativas de intereses y con estructuras de división de poderes. La igualdad representa en la democracia una regla formal del derecho de participación. En ningún caso implica una configuración política de la sociedad de la que esté excluida toda diferenciación y en la que sólo existan la masa del pueblo frente al gobierno. La igualdad política y la igualdad de oportunidades sociales son prerequisites de las estructuras pluralistas, que ponen límites eficaces a la expansión del poder del Estado.

en su economía política (en esp. Marx [1872 y ss.], 1962), aunque ya había sido criticada por Hegel en sus primeros escritos. Las consecuencias se pusieron de manifiesto en diversas formas de explotación como, por ejemplo, largas jornadas de trabajo con baja retribución, trabajo de niños y mujeres, condiciones laborales insalubres, etc., y en despidos masivos durante las crisis económicas que se producían cíclicamente (cfr. Ritter, 1989).

Con ello, la afirmación de la teoría liberal de la sociedad según la cual la sociedad civil se caracterizaría por la igualdad y la libertad, se reveló como mera ideología. La progresiva industrialización conduciría a transformaciones sociales de carácter estructural, en cuyo transcurso el conflicto entre los estamentos sería sustituido por el conflicto de clases: entre los empresarios burgueses y trabajadores. Estos últimos se convirtieron en una potente fuerza política, se organizaron en sindicatos y partidos obreros y exigieron derechos políticos y sociales al Estado burgués. Los problemas y crisis sociales que aceleraron la movilización de las clases obreras, creando un potencial revolucionario, no pudieron superarse, ni promoviendo el crecimiento económico, ni con medidas de previsión social por parte del Estado paternalista. Así y todo, estas políticas fracasaron frente a las exigencias de igualdad y justicia social. De ahí que en el propio interés del ciudadano y de la burocracia del Estado hubiera que asegurar los servicios sociales del Estado e integrar en la sociedad a esa clase obrera (Alber, 1982; Flora/Heidenheimer, 1986; Rimlinger, 1971; Ritter, 1989).

El avance hacia el Estado democrático de bienestar comienza en la segunda mitad del siglo XIX y alcanza su punto álgido tras la Segunda Guerra Mundial. Puede describirse como un proceso de inclusión creciente de la sociedad en el ámbito del Estado (Luhmann, 1981: 25-32), de extensión de los derechos civiles (Marshall, 1992) y de expansión de las tareas estatales.

Inclusión significa que la totalidad de la población queda incorporada en las prestaciones del Estado. Este proceso inició una dinámica considerable con la Revolución Francesa. Tras imponer sus exigencias de participación en los asuntos del Estado, durante la primera mitad del siglo XIX, la burguesía se planteó en la segunda el problema de la inclusión de los trabajadores y de otros grupos desfavorecidos. Tras múltiples enfrentamientos y conflictos éstos conseguirían, de un lado, su igualdad como ciudadanos del Estado, y de otro, la consideración de sus intereses sociales. La democratización y las decisiones de política social se encontraban en

una relación recíproca: en Inglaterra la democratización llegó primero por la introducción de un derecho de sufragio universal, sobre cuya base el partido de los trabajadores pudo imponer sus objetivos de política social mediante el parlamento. En Alemania el Gobierno conservador de Bismarck introdujo la seguridad social para hacer frente a los desafíos políticos del movimiento obrero. Con la prohibición del Partido Social-demócrata quedaron limitados igualmente los derechos democráticos de los trabajadores, sin que con ello se evitara el crecimiento del partido de los trabajadores.

El tránsito del Estado liberal constitucional al Estado democrático de bienestar supuso para los ciudadanos una ampliación de derechos (sobre lo que sigue vid. Marshall, 1992). El Estado liberal garantizaba los derechos de libertad y protección frente al Estado. A ello coadyuvaba la idea de la separación entre Estado y sociedad. En el transcurso del proceso de democratización estos derechos se ampliaron a los derechos de participación política en el Estado. Se incluían así, no sólo el derecho de sufragio, sino también los de asociación política y de manifestación y publicación libre de las propias opiniones, lo cual constituyó el presupuesto para la fundación de partidos y asociaciones, que atendían a la mediación de intereses entre el Estado y los ciudadanos, en calidad de «organizaciones mediadoras» o representativas. Tampoco debe olvidarse el hecho de que en el Estado de bienestar avanzado y por la presión de estas organizaciones, se añadieron otros derechos sociales a los derechos de libertad y participación. Estos debían garantizar los bienes básicos, sin los cuales los derechos de libertad degenerarían en una fórmula vacía por el hecho de que faltaran los medios para su puesta en práctica. «Si bien eran aceptados tácitamente en el sistema liberal-burgués de libertades la propiedad y el trabajo como fundamentos sociales elementales, era manifiesto que en el futuro de este sistema ya no se les podría considerar como algo sobreentendido, sino que tendrían que elaborarse y garantizarse cada vez más» (Böckenförde, 1992: 149).

Con el reconocimiento de esa aspiración a disfrutar de una parte suficiente de esos bienes vitales, como el trabajo, la vivienda, la educación y la asistencia en caso de enfermedad y de incapacidad laboral, el Estado asumía nuevas tareas. Se hizo responsable de la llamada «procura existencial» (Forsthoff, 1968a: 146-149), del aseguramiento de los ciudadanos frente a los riesgos y problemas derivados de la industrialización, y de la provisión de «bienes públi-

cos» que no son producidos por las empresas privadas de carácter competitivo. Junto a la asistencia frente a la indigencia surgió ahora una seguridad social general, el Estado se implicó aún más en la construcción de viviendas, proveyó de instalaciones de enseñanza, organizó la sanidad, creó instituciones para la asistencia de ancianos e impedidos, etc. De las atenciones de ayuntamientos y de organizaciones de beneficencia surgió así un sistema general de servicios estatales de beneficencia; el Estado exclusivamente regulador evolucionó hacia «un Estado providencia» (Swaan, 1993). Junto a la libertad individual, que resulta facilitada, y a la garantía de seguridad, la justicia social se convirtió en un objetivo primordial del Estado, que debía complementar la igualdad formal de los ciudadanos. Por ello correspondía al Estado de bienestar perseguir una distribución justa de ingresos y riqueza mediante una política fiscal redistributiva y de transferencias.

Cuando en los años 40 del siglo xx se impuso en Inglaterra (Kaufmann, 1983: 474) el concepto de Estado de bienestar en su significación moderna (*welfare state*), era ya reconocido en la mayoría de las sociedades industriales occidentales con su ámbito específico de tareas. El historiador británico Asa Briggs resumía éste en la siguiente definición:

«A 'welfare state' is a state in which organized power is deliberately used (through politics and administration) in an effort to modify the play of market forces in at least three directions – first, by guaranteeing individuals and families a minimum income irrespective of the market value of their work or property; second, by narrowing the extent of insecurity by enabling individuals and families to meet certain 'social contingencies' (for example, sickness, old age and unemployment) which lead otherwise to individual and family crises; and third, by ensuring that all citizens without distinction of status or class are offered the best standard available in relation to a certain agreed range of social services» (Briggs, 1961: 228).

Los problemas del paro de masas, como el producido durante la crisis económica mundial tras 1929, no podían superarse sólo con una política social que reaccionara contra las carencias del mercado, sobre todo en época de crisis. Una vez asumida por el Estado de bienestar su responsabilidad en la seguridad material de amplios grupos sociales, y aceptadas las pretensiones legales en materia de servicios de previsión, el desajuste del crecimiento económico se convirtió en un desafío para el propio Estado. Ahora las crisis económicas eran, simultáneamente, crisis políticas que

amenazaban la capacidad de actuación estatal. El Estado desarrolló un instrumental ad hoc para la dirección del desarrollo económico. Antes de que el economista británico John Maynard Keynes ofreciera un fundamento teórico al respecto, en EE.UU. ya se había luchado contra la crisis haciendo uso de las competencias financieras del Estado en materia crediticia, enmarcadas en la política del New Deal. En los años sesenta los Estados de la Europa occidental aceptaron la «gestión global keynesiana». Mediante políticas científicas y tecnológicas, el Estado sentó las bases del crecimiento económico futuro, aceptando al mismo tiempo la tarea de superar los riesgos de las modernas tecnologías y la protección de los fundamentos de la vida natural. Con la asunción de estas «tareas de dirección» (Kaufmann, 1994: 28-33) se modificó de manera radical la relación entre el Estado y la sociedad. Aquel se convirtió –al menos aspiró a ello– en una institución configuradora de ésta. La separación existente entre ambos en el Estado liberal constitucional, al menos teóricamente, quedó superada por una intensa interdependencia.

* * *

Mediante el esquema de la página siguiente podemos bosquejar ahora a grandes rasgos la evolución del Estado (Cuadro 2; una esquematización similar se puede encontrar en Binder y otros, 1971: 202; Rokkan, 1999: 131-134).

Esta evolución refleja el proceso de modernización social (Flora, 1974; Zapf, 1996), siendo ésta precisamente un atributo esencial del mismo. Modernización equivale a racionalización (u objetivación, en la acepción de Max Weber), organización, diferenciación funcional, integración y homogeneización en una sociedad, en la que el valor supremo está representado por la libertad de la persona. Todos estos aspectos los reencontramos en el concepto de Estado moderno, cuya aparición constituye un elemento esencial del proceso de modernización (Binder, 1971; Crew, 1978; Tilly, 1975). Se le considera una forma de dominación racional, es decir, impersonal, apoyada en justificaciones objetivas. El Estado monopoliza, en el marco del Derecho y las competencias que le son atribuidas por la Constitución, la atribución de decidir en última instancia sobre los conflictos sociales y sobre la aplicación de la violencia física; constituye un conjunto de medios personales y materiales dirigidos al cumplimiento de estas tareas, distinguiéndose así, en sentido funcional, de otras instituciones sociales como la

familia, el mercado, los colectivos y asociaciones sociales, las comunidades religiosas, etc., pero preocupándose de resolver conflictos y problemas de coordinación entre estos ámbitos. La aparición del Estado moderno corre pareja con el proceso por el que el individuo se desprende de los vínculos estamentales anteriores, concibiéndose como persona libre y autónoma, contribuyendo al mismo tiempo, en calidad de Estado nacional y de bienestar, a la integración individual⁸.

Cuadro 2. Evolución del Estado en Europa

Fases evolutivas	Metas primordiales	Nuevas instituciones
Del feudalismo al Estado en el Absolutismo	<ul style="list-style-type: none"> - Centralización del poder del Estado en un territorio - Aseguramiento de la libertad 	<ul style="list-style-type: none"> - Asambleas estamentales - Ejércitos permanentes - Administración - Derecho unitario - Moneda unitaria - Unidad de jurisdicción
Estado liberal constitucional	<ul style="list-style-type: none"> - Limitación del poder estatal 	<ul style="list-style-type: none"> - Parlamento como órgano legislativo - Constitución - División (horizontal y/o vertical) de poderes - Derechos fundamentales
Estado nacional	<ul style="list-style-type: none"> - Integración de todos los ciudadanos 	<ul style="list-style-type: none"> - Escolarización obligatoria general - Servicio militar obligatorio
Estado democrático de bienestar	<ul style="list-style-type: none"> - Participación de los ciudadanos - Garantía de derechos sociales 	<ul style="list-style-type: none"> - Derecho de sufragio universal - Partidos y asociaciones políticas - Seguridad social y prestación de servicios

⁸ En alguna de las nuevas descripciones de la historia del Estado se dibuja un aumento constante de su poder, que conduce, en consecuencia, al «Estado total» (Crevel, 1999; Reinhard, 1999). La evolución sufrida después de la Segunda Guerra

Del bosquejo anterior sobre la aparición histórica del Estado moderno se puede deducir una serie de características, que nos proporcionan ya una primera aproximación al concepto de Estado (cfr. también, al respecto, Dyson, 1980; Hintze, 1962; Grande, 1997; Nettl, 1968; Pierson, 1996):

- El Estado moderno es *Estado territorial*; su poder se extiende sobre un territorio, en el que sólo él tiene la capacidad de ejercitar el poder supremo y en el que permanece al margen de influencias exteriores.
- El Estado es el conjunto de los ciudadanos que pueblan su territorio y que se constituyen en pueblo o nación política (*nación de ciudadanos*).
- El Estado es *unidad organizada de decisión y funcionamiento* (Heller [1934], 1983: 259) de una sociedad; dispone —como competencia mínima— del poder legislativo y del ejercicio legítimo de la coerción (*monopolio de la fuerza*) (Weber [1921], 1976: 29), pero además tiene la función de proveer de *los bienes y servicios públicos* —en todo caso definidos en el proceso político.
- El fundamento institucional del Estado es la *constitución*, que otorga fundamento legal a su actuación.
- La estructura política del Estado moderno es la *democracia*: las decisiones de los órganos del Estado tienen que basarse en la voluntad del pueblo en su conjunto.
- La actividad del Estado consiste en cumplir la voluntad popular determinada en un proceso democrático, a través de una organización gubernamental y administrativa, heredera de la administración de los monarcas absolutos. La for-

Mundial se considera como una desintegración del poder del Estado. Es cierto que sus tareas, los recursos de que dispone y los medios de control, han ido aumentando constantemente. Sin embargo, los contrapoderes también han ido siendo más fuertes (cfr. tb, la nota al pie n.º 6). El proceso de modernización presenta dos aspectos: por una parte, en el Estado moderno condujo a una centralización y una racionalización de la dominación; pero, por otra, surgieron movimientos sociales, se formaron asociaciones con poder político, y salieron a la luz, sobre todo, el mercado y la sociedad civil, ámbitos en los que las personas pueden materializar sus intereses al margen de la coerción del Estado. El proceso de modernización conllevó un simultáneo aumento de libertad y de coacción, y es esta dialéctica la que en el siglo xx produjo, tanto formas totalitarias de dominación, como procesos de democratización. De ahí que resulte problemático hablar de modelos «lineales» de auge y caída del Estado.

ma de organización, inspirada en la previsibilidad de sus actos y susceptible de control, es la *burocracia*.

1.2. El concepto de Estado en perspectiva comparada

El Estado moderno –como señaló, sobre todo, Max Weber– surgió en Occidente (Weber [1921], 1976: 815). No obstante, la formación de los Estados fue diferente según los países (Ertman, 1997; Finer, 1997; Gerstenberger, 1990; Reinhard, 1999; Rokkan, 1999; Tilly, 1990). Los Estados anglosajones y los europeos del norte constituyen una clara pauta de la evolución en la formación del Estado diferente al resto del continente europeo. Las diferencias quedaron plasmadas en la Teoría Política: el concepto de Estado fue ajeno durante mucho tiempo a la concepción británica y norteamericana de la política. Mientras que Hobbes y Locke siguieron utilizando la denominación «commonwealth» (en sentido de comunidad política), más tarde fue imponiéndose el concepto «gobierno». Esto no significa que en estas sociedades no existiera Estado –en este sentido la denominación de sociedades «no constituidas estatalmente» (Nettl, 1968: 562) induce a error–. Pero la concepción y los rasgos arquetípicos reales de la estatalidad son aquí algo diferentes a las de Francia o Alemania⁹.

La comparación entre las diversas variantes de organización de la autoridad puede mejorar nuestra comprensión del concepto de Estado moderno. No sirve de mucho criticar el concepto continental del Estado en Europa y presentar conceptos alternativos. Si comparamos es porque conocer supone siempre y en cualquier caso diferenciar. «The purpose of comparative studies is to learn

⁹ Con el ejemplo de estos cuatro Estados no se contempla, ni siquiera de forma aproximada, la variedad de formas de estatalidad existentes. No entro a considerar el caso suizo, que representa un modelo especial. En Europa del Este encontramos derroteros propios. A mayor abundamiento, con la expansión global del Estado se han producido otras formas adicionales. Esta expansión se llevó a cabo por primera vez tras la era del imperialismo, cuando las potencias colonizadoras transmitieron su forma de Estado a las colonias. Eso hace que los países de la Commonwealth británica se distingan de los de África o Sudamérica, en los que fueron los modelos europeos continentales los que dejaron su impronta (Francia o España). En realidad, éstos no fueron diseñados sólo conforme a las tradiciones culturales en estos países, que adquirieron importancia con la independencia, sino también mediante diferentes procesos de modernización o revoluciones marxistas.

not to imitate. One learns about one's own country by studying other countries» (Rohr, 1993: 473).

(a) *La evolución en el continente europeo (Francia, Alemania)*

La formación del Estado, según ha sido bosquejada en el apartado precedente, tuvo lugar, sobre todo, en el continente europeo. Pero aquí también hay que tener en cuenta algunas diferencias. El Estado francés se aproxima mucho desde el siglo XVII al tipo ideal de Estado moderno. Por el contrario, el caso alemán demuestra que la idea de un Estado moderno se toma como modelo especialmente en los Estados que estuvieron separados en lo político durante mucho tiempo: «often the most strongly articulated development of statehood has taken place in countries that were divided long after France and England had been united ... it is the French state, an idea of the state, that provides the basic European model – even though the philosophical and intellectual tradition of ideas of the state reached the fullness of universality and precision in German hands from the beginning of the nineteenth century onward» (Nettl, 1968: 567). Por ello, es recomendable examinar los casos francés y alemán en su propia interrelación.

Tras el panorama trazado en el capítulo anterior no resulta necesario una mayor profundización en la formación del Estado en Francia (cfr. Rosanvallon, 1990). Resulta más concluyente analizar el hecho de que el Estado, como institución, se desligara de la persona del gobernante y adquiriera soberanía, lo que significa, de cara al exterior, que pudiera afirmarse frente a deseos intervencionistas de otras potencias, y mantener, en el ámbito interno, una relativa independencia frente a poderes rivales. Alexis de Tocqueville ilustra esta cuestión en relación con Francia, su patria, de la siguiente manera:

«Durante las épocas aristocráticas que nos han precedido, los dominios europeos habían sido privados o habían cedido algunos de los derechos inherentes a su poder. No hace aún cien años que en la mayor parte de las naciones europeas existían particulares, o entidades cuasi independientes, que administraban justicia, reclutaban y mantenían ejércitos, recaudaban impuestos y que, incluso, creaban e interpretaban con frecuencia la ley. En todas partes el Estado se ha apropiado en exclusiva de estos atributos consustanciales al poder so-