

CONSIDERACIONES PRELIMINARES LOS TRATADOS DE WESTFALIA Y EL SURGIMIENTO DEL ESTADO MODERNO

Escrito con el propósito de contribuir a la difusión de los tratados de Westfalia y a la identificación de los problemas actuales de la política internacional, este libro es una inteligente introducción al tema. El autor, Juan José Bremer, es un experimentado diplomático que ha representado a México con excepcional capacidad profesional. Acreditado en diferentes etapas de su brillante carrera ante los gobiernos de Suecia (1982), Unión Soviética (1988-1990), Alemania (1990-1998), España (1998-2000), Estados Unidos (2000-2004), Reino Unido (2004-2009) y Cuba (a partir de 2013), fue testigo privilegiado de la transformación de la actual Federación Rusa y de la integración alemana. En sus diversos trabajos —y este no es la excepción— Bremer habla desde la doble perspectiva del hombre de cultura y del profesional de la política y de la diplomacia. Auténtico personaje weberiano, conjuga la formación académica y la práctica de las disciplinas del Estado.

Cuando, al concluir su misión en el Reino Unido y reintegrarse al país, el embajador Bremer me expresó su interés de vincularse al Instituto de Investigaciones Jurídicas, lo comenté con el director Héctor Fix-Fierro, siempre abierto a todo lo que significa una nueva vertiente en la fecunda actividad de la institución. El director manifestó de inmediato su beneplácito para acoger el estudio propuesto por el eminente diplomático. En lo personal también me interesó el tema, porque es una cuestión acerca de la cual escribí hace algunos años, al abordar las implicaciones del enjuiciamiento de Galileo.¹

¹ “Galileo y el Estado”, en Rodríguez, Luis Felipe y Torres, Silvia (coords.), *Galileo, su tiempo, su obra y su legado*, México, El Colegio Nacional, 2009.

El texto que ahora tiene el lector en sus manos le servirá para relacionar los problemas que enfrentaba el Estado a continuación de la Guerra de Treinta Años y los desafíos de nuestro tiempo. Concebido y desarrollado con esa óptica, el estudio del embajador Bremer traza una correlación sugerente entre dos épocas, separadas por muchos años y por multitud de sucesos, pero en las que la vida internacional del Estado ofrece ciertos paralelismos.

La historia no es circular, pero la lucha por el poder y las formas de su ejercicio sí presentan constantes a lo largo de los tiempos. Esto explica, por ejemplo, que la insuperable obra de Maquiavelo, escrita hace quinientos años, haya sido estudiada con tanta atención a lo largo de cinco siglos y continúe inspirando tantas y tan enriquecedoras interpretaciones. Como ejemplo, ahí están las consideraciones ya clásicas que sobre ella formularon Rousseau, Montesquieu y Kant, y las que en nuestro tiempo han desarrollado Louis Althusser,² Antonio Gramsci,³ J. G. A. Pocock⁴ y Quentin Skinner,⁵ para solo mencionar a algunos de los más influyentes.

Pero no es eso todo, porque Maquiavelo, en *El príncipe* y en *Discurso sobre la primera década de Tito Livio*, tomó los elementos que ofrecía el análisis del poder quince siglo antes para apuntar las lecciones aplicables a la Florencia de su época. A pesar de su genialidad, no pudo anticipar que su investigación, su interpretación de la historia y de la política y sus propias ideas habrían de convertirse en una rica fuente de reflexiones incluso cinco siglos más tarde.

En términos análogos, se puede decir que así hayan transcurrido casi cuatro centurias desde la Paz de Westfalia, varias de las cuestiones que los tratados recogieron siguen siendo temas de nuestro tiempo. En esencia, esas normas contemplaron el surgimiento del Estado moderno, el ejercicio del poder cons-

² *Maquiavelo y nosotros*, Madrid, Akal, 2004.

³ *Maquiavelo y Lenin*, México, Diógenes, 1972.

⁴ *The Machiavellian moment*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1975.

⁵ *Maquiavelo*, Madrid, Alianza Editorial, 1984.

tituyente, los efectos de la soberanía nacional y la laicidad del poder político.

A lo largo del Tratado suscrito en Münster se utiliza el concepto de Estado en los términos que Maquiavelo propuso, utilizando una voz que había sido empleada por Cicerón, aunque sin advertir su relevancia, y que estaba en uso por lo menos en Florencia desde las postrimerías del siglo XV.⁶ En buena medida este Tratado puede considerarse como el acto jurídico que funda al Estado moderno.

Cuando se estudian los Tratados de Westfalia no se debe omitir la presencia de Richelieu en el escenario político francés, al mismo tiempo que en España gobernaba el conde-duque de Olivares. Mantener a Francia alejada físicamente del conflicto y al mismo tiempo preservar el control interno del país fueron muestras de una notable habilidad. Más allá de las convicciones religiosas del cardenal, lo que prevaleció fue el misterioso instinto que individualiza a los estadistas, asociado al pragmatismo de los políticos convencionales. Para evitar un sacudimiento interno mayor, Richelieu supo inducir la acción armada y conducir la función diplomática poniendo en práctica sus múltiples aptitudes para alternar persuasión y disuasión, con destreza y gran estilo.

Aunque en los Tratados no se incluye de manera expresa el principio *cuius regio, eius religio* (“de quien es el reino [región], es la religión”),⁷ el concepto está presente en su clausulado. Este principio permitía al monarca ejercer el poder soberano de imponer su credo religioso, pero dejando márgenes de libertad para que los súbditos se *asimilaran* a la religión dominante. La parte negati-

⁶ Valadés, Diego, “Apuntes sobre la formación del concepto de Estado moderno”, *Homenaje al doctor Emilio O. Rabasa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Facultad de Derecho, 2010.

⁷ Pennington, D. H., *Seventeenth Century Europe*, Londres, Longman, 1970, p. 290. Una traducción más directa diría: “de quien la región, cuya es la religión”. El latinista Tarsicio Herrera Zapién indica que de no haber hipérbaton, la construcción normal de esta expresión sería: *regio est eius cuius est religio*, que se traduciría *la región es de aquel de quien es la religión*. La idea general es que quien pertenece a una región, corresponde a la respectiva religión.

va de tal principio consistió en que en cada región o reino se podían llevar a cabo acciones coactivas para consolidar el dominio de una religión y de su correspondiente estructura eclesiástica.

Uno de los aspectos más relevantes para la comunidad internacional consiste en que, a partir de la Paz de Westfalia, convenida a través de los correspondientes Tratados, se sentaron las bases para el derecho nacional de fuente internacional, que en nuestro tiempo ha alcanzado una extraordinaria importancia por su volumen y por la trascendencia de las normas que tienen ese origen. Por su parte, el principio *cuius regio, eius religio* también ha sido muy productivo en cuanto al reconocimiento internacional de la potestad soberana de definir y aplicar el derecho. En 1648 inició lo que hoy es una constante: la convivencia de los órdenes normativos de fuente interna y externa, que en la actualidad permite armonizar las fuentes del derecho, sin que se ponga en crisis el principio de soberanía nacional. De ahí que hoy se hable del “modelo de Westfalia”.⁸

La fórmula del poder soberano reconocido en 1648 cambió progresivamente su contenido en lo que concierne a la religión. La sustitución de los sustantivos nos permite hablar hoy de *cuius civitas, eius libertas*, para significar que según sea el Estado, es la libertad, acogiendo el mismo principio: es en el poder soberano donde reside la facultad de crear y aplicar el ordenamiento respectivo, a pesar de la creciente interacción entre las normas de fuentes interna y externa.

En cuanto al contenido mismo del Tratado suscrito en Münster, se puede registrar que la voz *laico* apenas figura en un par de artículos, en tanto que se prefiere la utilización de su sinónimo, de un uso mucho más extendido: *secular*. Esta aparece en los artículos XV, XXXIV, CVIII y CXII, CXVII, CXX, en tanto que *laico* solo es usado dos veces, en los numerales VI y CXXXII. Esto es comprensible, porque si bien la palabra *laico* está asociada

⁸ Schillaci, Angelo, *Diritti fondamentali e parametro di giudizio. Per una storia concettuale delle relazioni tra ordinamenti*, Napoli, Jovene Editore, 2012, pp. 275 y 323.

al uso que le daba la Iglesia católica, la voz *secular* tiene un origen clásico.

Un siglo después de los Tratados, la *Encyclopédie* francesa registraba las voces *lai*, como apócope de *laïque*. Era expresión en uso para identificar a los monjes iletrados que servían en los conventos a los religiosos de mayor jerarquía; también vestían hábito, pero de calidad eclesiástica inferior. Realizaban las tareas manuales y de servicio en los establecimientos conventuales, por lo que tampoco disponían de sitio en el coro ni eran tonsurados. Esta institución de los *laicos* surgió en el siglo XI.⁹ En cambio, la voz *secular* procede de la antigüedad latina. Corresponde a las fiestas seculares (*laudi seculares*) instituidas en el año 348 a. n. e., para marcar el fin de un siglo y el principio del siguiente. En un momento que no ha sido determinado cayeron en desuso, pero fueron restablecidas por Augusto.¹⁰ Esto explica que en el siglo XVII haya dominado el empleo de una voz (*secular*) que no tenía connotaciones religiosas ni eclesiásticas, en lugar de otra (*laico*), que procedía de la Iglesia católica medieval. Sin embargo, la sinonimia fue extendiéndose, y un siglo después era común distinguir, por ejemplo, entre los *jueces laicos*, designados por la autoridad política, y los *jueces eclesiásticos*, nombrados por la jerarquía religiosa.¹¹

En cuanto a las innovaciones de mayor relevancia, que tendrían profundas repercusiones en el constitucionalismo del siglo siguiente, el artículo XXVIII señalaba la libertad religiosa, que se podía ejercer en las iglesias, “a las horas señaladas”, en las residencias particulares o en otros sitios “elegidos para ese objetivo por los ministros de los cultos o por los propios vecinos”. Esto llevó asimismo a diferenciar los derechos y privilegios “eclesiásticos

⁹ *Encyclopédie ou Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers*, Neufchâtel, Samuel Faulche, 1755, t. IX, p. 175.

¹⁰ Suetonio, *Vida de los Césares*, Augusto, 31.4 Según el autor, Augusto reglamentó que los jóvenes de ambos sexos solo podrían asistir a los juegos nocturnos si lo hacían en compañía de un familiar adulto.

¹¹ *Encyclopédie*, cit., t. IX, p. 198.

y seculares” (artículo CXVII). Para corroborar esa libertad, en la cláusula XLVI se convino que la administración de justicia (esta disposición se refería a Bohemia) se llevaría a cabo sin distinguir si se trataba de católicos o de otro tipo de personas. Una de las consecuencias de esta libertad fue la de distinguir entre las autoridades eclesiásticas y las políticas (artículo LXIV).

El derecho al sufragio también fue objeto de los acuerdos. Los artículos LXV y LXVII reservaron ese derecho a los integrantes de las dietas o asambleas libres, cuya integración no formaba parte de lo convenido. Lo relevante residía en el derecho conferido a las ciudades y a los “otros Estados del Imperio”, para que sin ser molestados pudieran conservar sus costumbres, libertades y privilegios. En este caso quedaban incluidos tanto los privilegios que hubieran sido otorgados con antelación por el emperador como los que fueran resultado de la libre adopción por parte de esas colectividades políticas. Para proteger los derechos de libertad, se prevenía que en el futuro no cabrían los actos que tuvieran como consecuencia el ejercicio de represalias, detenciones y limitaciones a la libertad de paso de las personas, “o cualquier otro acto perjudicial”. De manera más enfática aún, en el numeral LXVIII se dispuso que “nadie sería oprimido por actos inmoderados”. Este principio fue reiterado en los artículos LXXXI CXXI. Fue una norma de vanguardia que solo se extendería al constitucionalismo un siglo después.

El Tratado incluyó asimismo (artículo LXX) el antiguo principio de “aconsejar y consentir” (*advise and consent*), creado en el año 800 por Carlomagno, y que luego también sería acogido por el constitucionalismo estadounidense. La soberanía figuró como atributo del monarca (artículos LXXI, LXXIII, LXXVI, LXXXVIII), y fue introducido el concepto de “dominio soberano” (XCII, CI, CXII, CXV, CXVII), que ya apuntaba en el sentido de la soberanía nacional.

Resulta necesario, por otra parte, advertir que los acontecimientos europeos tenían alguna repercusión en el territorio mexicano. La magnitud del sacudimiento continental explica un

cierto paralelismo con la situación y con los acontecimientos novohispanos. Las tensiones entre el poder secular y el poder confesional estuvieron presentes en ambos mundos, si bien con vertientes distintas en cada una de las riberas del Atlántico. Mientras en Europa se ventilaba un conflicto religioso, en México germinaba un conflicto eclesiástico; allá la disputa fue por principios de dogma; acá, por formas de poder político.

Al tiempo que en Europa se desarrollaba la Guerra de Treinta Años, en Nueva España se vivía el Tumulto de 1624, que enfrentó al arzobispo de México, Juan Pérez de la Serna, con Diego Carrillo de Mendoza y Pimental, marqués de Gelves, el experimentado político enviado como virrey por el conde-duque de Olivares. En el origen del conflicto estuvieron la corrupción y los abusos de poder por parte de altos dignatarios de la Iglesia, y entre las causas de un extendido malestar social estaba el acaparamiento de maíz y de otros alimentos, buena parte de cuya producción procedía de las extensas heredades de la Iglesia. El arzobispo mismo tenía un expendio de carne en su palacio.¹²

El virrey novohispano pretendió regular el precio de los productos de primera necesidad y ejercer las facultades jurisdiccionales del poder civil. El arzobispo se resistió, y las tensiones desembocaron en el conocido Tumulto, un asalto popular a la residencia virreinal después de que el arzobispo excomulgara al virrey y a numerosos colaboradores suyos, decretara la *cessatio a divinis*, o sea, la suspensión de los actos de culto, y promoviera las manifestaciones públicas al grito de “¡Viva la fe y muera el mal gobierno!”¹³ El virrey, a su vez, determinó la aprehensión del religioso y su expulsión del país.¹⁴ Fue el primer enfrentamiento en México entre el Estado y la Iglesia.

¹² Feijoo, Rosa, “El Tumulto de 1624”, *Historia Mexicana*, México, El Colegio de México, vol. 14, núm. 1, julio-septiembre de 1964, p. 52.

¹³ Un fascinante relato, con la forma de novela, pero fundamentado en una sólida investigación histórica, es la que ofrece Vicente Riva Palacio en *Memorias de un impostor*.

¹⁴ Zárata Toscano, Verónica, “Los conflictos de 1624 y 1808 en la Nueva España”, *Anuario de Estudios Americanos*, Sevilla, vol. 53, núm. 2, 1996, pp. 43 y ss.

Pocos años después, en 1643, se produjo un episodio, que apuntaba hacia una presunta rebelión de independencia. Lo llamativo es que su protagonista fue Guillermo de Lampart, oriundo de Irlanda y participante en la batalla de Nordlingen en 1634. Avcindado en México en 1640, promovió un pronunciamiento para afirmar la soberanía nacional en 1643.

La transformación de la política europea a partir de la Paz de Westfalia, sobre todo la generalización de los nuevos estándares en materia de libertad religiosa y de tránsito, y de derechos locales de soberanía, hicieron que la Corona española reaccionara mediante la implantación de medidas más rígidas para mantener la intolerancia religiosa en Nueva España. Después del episodio protagonizado por el marqués de Gelves, la hegemonía clerical se fortaleció, y con ella la acción persecutoria de la Inquisición se hizo más severa. La intolerancia religiosa se convertiría en una constante que ni siquiera la independencia nacional interrumpió, prologando su presencia en México hasta ya entrada la segunda mitad del siglo XIX.

Como puede apreciarse, los acuerdos de Westfalia tuvieron una amplia repercusión en el continente europeo y también en América. El constitucionalismo estadounidense y el radicalismo conservador mexicano representaron dos tipos distintos de efectos, así se haya tratado de efectos indirectos. La globalidad no es tan reciente como se pretende hacer creer. La fuerza expansiva de las instituciones culturales —y el derecho es una de ellas— registra variaciones en cuanto a su intensidad, pero es una constante social.

De ahí el interés que suscita una obra cuyo tema ha sido poco estudiado entre nosotros. A este trabajo lo precede otro, en el que Juan José Bremer ya plantea su tesis de la correlación entre el capítulo de Westfalia y nuestra era. *Tiempos de guerra y de paz. Los pilares de la diplomacia: de Westfalia a San Francisco*¹⁵ es un texto muy bien documentado, con una bibliografía actualizada, pleno de observaciones personales y con una construcción argumental

¹⁵ México, Planeta, 2010.

muy profesional. En aquella como en esta obra el autor hace gala de su prosa elegante y precisa.

Ambos trabajos son producto de la experiencia profesional; de muchas décadas de lectura y de reflexión. Diplomático en el más amplio sentido del término, por su cultura y por su capacidad para comprender, analizar y comunicar los procesos políticos, Bremer nos da libros para disfrutar, por su forma de escritura; para aprender, por la depurada información que contienen, y para pensar, por las ideas que sustenta y por los problemas que plantea. Lo mismo nos introduce a la mente de los dirigentes políticos y de los negociadores diplomáticos, que nos conduce a través de los entretelones de los cónclaves diplomáticos.

En Juan José Bremer el ejercicio de la diplomacia ha estado acompañado por un brillante desempeño en la vida política. Como alto funcionario ha ocupado las subsecretarías de la Presidencia y de Educación Pública, y la dirección del Instituto Nacional de Bellas Artes. Como diputado federal fue presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores. En todos sus cargos ha dado amplias muestras de su cultura, de su capacidad analítica y de su sensibilidad para entender los tiempos y los procesos políticos. Por eso no sorprende que Carlos Fuentes haya dicho que Juan José Bremer analiza la política internacional con “la perspectiva histórica de un Tocqueville puesto al día”.¹⁶

Diego VALADÉS

¹⁶ “Un nuevo equilibrio mundial”, *El País*, enero 2 de 2007.