

CAPÍTULO PRIMERO

LA PAZ DE WESTFALIA Y SU CONTEXTO HISTÓRICO

La Paz de Westfalia debe ser analizada en el contexto de un siglo de profundas transiciones. La guerra que la precedió se prolongó por más de treinta años, de 1618 a 1648, y destaca de anteriores conflictos en el viejo continente por el número de sus participantes y por la complejidad de sus causas.

Los historiadores coinciden en sus causas más evidentes: el conflicto religioso entre protestantes y católicos, así como la emergencia del calvinismo; la crisis en el seno del Sacro Imperio Romano Germánico por las crecientes ambiciones de los príncipes y arzobispos que integraban la dieta de electores, y las rivalidades entre dos grandes dinastías: los Habsburgo de España y Austria, con la reciente casa de los Borbones de Francia.

Estos factores animaron el enfrentamiento; pero en aguas más profundas había corrientes encontradas, y fuerzas emergentes chocaban con viejas instituciones. Europa transitaba del medievo a una incipiente modernidad.

I. EL COMPONENTE RELIGIOSO Y LA PAZ DE AUGSBURGO DE 1555

A principios del siglo XVI tuvo lugar en el espacio germánico una profunda escisión religiosa, que a diferencia de los movimientos campesinos del siglo XIII y de previos intentos de renovación del catolicismo, contó con el respaldo de factores importantes de poder, los principados y obispados del centro y norte de Alemania.

El Sacro Imperio Romano Germánico, ante la creciente oleada de cambios políticos y sociales, lucía como un anacronismo disfuncional o como un conjunto de partes que no constituía un todo. Coordinado aparentemente por una dieta de electores con atribuciones mal delimitadas, estaba destinado a colapsarse.

A la cabeza del Imperio, la dinastía católica de los Habsburgo perdía su influencia sobre el complejísimo mosaico de principados, arzobispados y ciudades libres, dotados de una creciente riqueza y aspiraciones de mayor autonomía.

La reforma religiosa planteada por el monje agustino Martín Lutero en 1517 había ido más allá de las cuestiones de dogma y de las desviaciones de la Iglesia, para convertirse en una rebelión en contra de la desgastada estructura del orden medieval: un Imperio unitario basado en una sola religión cristiana.

No solamente en Sajonia, sino en más de una docena de principados y ciudades alemanas, entre 1523 y 1540 el luteranismo se expandió con gran fuerza, y las tierras y propiedades de la Iglesia católica fueron expropiadas, y sus clérigos, reemplazados.

Tres décadas más tarde del estallido de este conflicto se alcanzó en 1555 un acuerdo con la paz de Augsburgo, por el que se reconoció por primera vez la coexistencia en el espacio germánico de dos religiones institucionales: la católica y la luterana. Este acuerdo fue tan solo una tregua que aprovecharon los dos campos contendientes para prepararse para la confrontación definitiva.

La paz de Augsburgo incluyó además reformas y prescripciones seculares sobre cuestiones económicas y tributarias. Muchos de los “artículos considerados religiosos, en realidad no definían cuestiones de doctrina y se buscaba con imprecisión deliberada llevar a los seguidores de las dos religiones en conflicto a coexistir en el mismo marco legal”.⁴

La paz de Augsburgo fue enriquecida y complementada, mediante debates posteriores sobre sus términos originales, con la

⁴ Wilson, Peter H., *Europe's tragedy. A history of the thirty years war*, Londres, Allen Lane, 2009, p. 41.

fórmula conocida: *cuius regio, eius religio* (aquel que gobierna decide la religión).

Muchas de las disposiciones de la paz de Augsburgo no llegaron a aplicarse, pero en las negociaciones de la Paz de Westfalia constituyeron una importantísima base de sustentación que vino a conformar el texto final.

II. LA GRAN TRANSICIÓN DE LAS INSTITUCIONES Y DE LA POLÍTICA EUROPEA EN EL SIGLO XVII

Europa atravesaba un proceso de consolidación de los Estados dinásticos, y emergían nuevos poderes que buscaban su legitimidad jurídica y política. Este proceso será el tema central de la presente investigación sobre las consecuencias de la Paz de Westfalia en el derecho y en la práctica internacional de su tiempo.

A los dos fenómenos señalados en el párrafo anterior vino a agregarse la irrupción del poder protestante en dos oleadas consecutivas: el luteranismo y el calvinismo. Todas estas nuevas fuerzas; el creciente poderío del reino de Francia; la emergente influencia del reino de Suecia; la revuelta en los Países Bajos en contra del dominio de España, así como las crecientes ambiciones de los principados y obispados alemanes, tenían, junto con la rebelión protestante, un adversario común, que frenaba sus ambiciones y su desarrollo: los Habsburgo y su alianza con el papado. La guerra estalló en 1618 en Bohemia, y desde entonces el centro de Europa se convirtió en el escenario de un prolongado y sanginario conflicto.

De un lado estaban los poderes en ascenso de una nueva Europa, y del otro lado, la camisa de fuerza de la organización jurídico-política del orden medieval. La naturaleza de este conflicto, que iba más allá de las tradicionales rivalidades, y que tendría implicaciones trascendentes, confirió a la Paz de Westfalia su significado histórico. Los acuerdos de este gran congreso de paz impulsaron la evolución del derecho público europeo, como veremos a lo largo del presente capítulo.

Conforme la guerra fue avanzando, nuevos ingredientes definieron su curso: la muerte de algunos protagonistas, las maniobras de la diplomacia, y desde luego, los resultados en los campos de batalla. Más allá de este abigarrado escenario, no fue hasta el final de las negociaciones de paz cuando se aclararon no solamente los términos del arreglo, sino las líneas conductoras de esta transformación histórica.

Las consecuencias inmediatas de la guerra, como son el despegue de Francia, el declive de España y la nueva configuración del espacio germánico por la derrota de la casa de Austria, no son materia de este trabajo. Nos ocuparemos tan solo de las aportaciones del acuerdo de paz a la creación de un nuevo orden jurídico-político en Europa y a la evolución del derecho de gentes.

III. LOS TRATADOS DE WESTFALIA

Las negociaciones de paz duraron más de cuatro años, y pueden dividirse en tres etapas:

- I. La primera se inició en enero de 1643, y se prolongó hasta 1645. En esta se definieron los asuntos de procedimiento (los estudiosos no están de acuerdo en la fecha exacta del inicio de las negociaciones).
- II. La segunda etapa se prolongó hasta principios de 1647, y se concluyeron las negociaciones de paz entre España y las provincias holandesas.
- III. La última fase se cerró con la firma de los tratados de Münster y Osnabrück en octubre de 1648, y se resolvieron todos los temas sustantivos, políticos y religiosos.

Algunos autores incluyen en la Paz de Westfalia al acuerdo de paz del reino de España con las provincias holandesas, que fue ratificado en Münster en octubre de 1648.

Los dos tratados de Westfalia fueron elaborados de forma independiente gracias a un acuerdo de procedimiento que facilitó el avance de las negociaciones, y se celebraron en dos poblacio-

nes de la región distantes entre sí por cincuenta kilómetros. El nombre de estas poblaciones es el que llevan los tratados.

El acuerdo final representó la culminación de un desgastante proceso en el que hubo avances y retrocesos, muchos de ellos determinados por los hechos de armas, porque durante las negociaciones continuaron las hostilidades. Los dos acuerdos de paz recogieron los pactos bilaterales que sobre diversas materias se fueron sucediendo a lo largo del camino, y paso a paso, se fueron ajustando las piezas de un verdadero rompecabezas.

En el tratado de Osnabrück se recogen los acuerdos que resolvieron el conflicto del emperador con el reino de Suecia, y lo más importante es que se vino a definir una nueva constitución para el Sacro Imperio Romano Germánico, en la que se consagraron las nuevas libertades alemanas. El tratado de Múnster resolvió los litigios entre Francia y el Sacro Imperio Romano Germánico, y se incluyen tanto las concesiones territoriales, así como los acuerdos políticos y jurídicos sobre la cuestión religiosa, contenidos en la nueva acta constitucional del Imperio.⁵

IV. LAS PRINCIPALES CONSECUENCIAS DE LA GUERRA Y DE LA PAZ

Thomas A. Walker, distinguido historiador del derecho de gentes de la universidad de Cambridge, nos recuerda que “la Guerra de Treinta Años, importante en muchos aspectos políticos, morales e históricos, produjo consecuencias decisivas en el campo del Derecho Internacional”.⁶

Más allá de sus consecuencias políticas inmediatas, han trascendido las aportaciones más duraderas. Los grandes vencedores

⁵ De las diversas fuentes directas que existen sobre los textos de los tratados, he acudido fundamentalmente, a la transcripción que ofrece Symcox, Geoffrey, *A general collection of treaties: 1710-1732*, Londres, Institute of Historical Research, 1976.

⁶ Walker, Thomas A., *The history of the law of nations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p. 147.

de la guerra fueron Francia y el protestantismo. Como consecuencia de ello, la Paz de Westfalia sentó las bases jurídicas para el reconocimiento y el funcionamiento de una nueva correlación de fuerzas en Europa. Las principales aportaciones de los tratados en el campo jurídico fueron:

- a) Un nuevo orden territorial con fronteras mejor delimitadas.
- b) Un nuevo orden legal con derechos y obligaciones bien definidos para el Sacro Imperio Romano Germánico, que sustituyó a su viejo y confuso régimen tradicional. Mediante una nueva acta constitucional se determinaron las facultades y derechos de los Estados alemanes en sus relaciones con el emperador.⁷
- c) Un nuevo orden legal para regular la convivencia en el espacio germánico entre los poderes establecidos y las tres religiones institucionales (el catolicismo, el luteranismo y el calvinismo).

V. EL ARREGLO TERRITORIAL

Los tratados de Westfalia y la paz entre el reino de España y las provincias holandesas, suscrita un año antes y reconocida en el pacto final de 1648, precisaron las concesiones materiales y las reparaciones que los vencidos ofrecieron a los vencedores. Los arreglos territoriales entre los Habsburgo y los Borbones, así como los que se refieren a las provincias holandesas, se cumplieron de inmediato. Además de las ganancias territoriales de Francia (Metz Verdún, y Alsacia) y las que obtuvo Suecia (la parte occidental de Pomerania y los obispados de Verden y Bremen), destaca el surgimiento de Suiza como un Estado independiente. Los representantes de los cantones suizos lograron en las negociaciones de Münster uno de los frutos más perdurables de este pacto, desde el punto de vista territorial.

⁷ Uso el término “Estados alemanes” en vez de “entidades o unidades políticas”, como se refieren a ellos la mayor parte de los estudiosos del tema.

No obstante, España renunció a sus pretensiones de soberanía sobre las provincias holandesas y mantuvo su dominio sobre el sur de los países bajos hasta la paz de Utrecht en 1713. En Westfalia no se produjo un cambio en el estatus de esas provincias. Por otra parte, los arreglos territoriales que implicaba el conflicto religioso exigieron un procedimiento muy farragoso, que vino a extenderse a lo largo de las décadas siguientes.

VI. LA NUEVA CONSTITUCIÓN DEL SACRO IMPERIO Y EL DERECHO PÚBLICO EUROPEO

En el tratado de Osnabrück “el Sacro Imperio Romano Germánico como institución política fue reducido a una *confederación* de entidades políticas germanas encabezada por Austria”.⁸

En este pacto se consagraron las nuevas libertades alemanas, y las prerrogativas de política exterior que gozaba el emperador quedaron sujetas a la supervisión de la dieta imperial de la siguiente forma:

Artículo 64 [...] a fin de prevenir de cara al futuro, cualquier diferencia en los asuntos políticos, todos y cada uno de los electores, príncipes y Estados del Sacro Imperio Romano, quedan establecidos y confirmados en sus antiguos derechos, prerrogativas, libertades, privilegios y en el libre ejercicio de sus derechos territoriales [...] y no podrán ni deberán ser molestados por nadie y de ninguna manera y bajo ninguna pretensión.⁹

El artículo 65 amplía las facultades y los derechos de los miembros de la dieta imperial.

[...] que deberán ejercer sin limitaciones el derecho al sufragio en todas las deliberaciones concernientes a los asuntos del Imperio, pero sobre todo, cuando estas cuestiones correspondan a la ela-

⁸ Walker, Thomas A., *op. cit.*, p. 148.

⁹ Symcox, Geoffrey, *op. cit.*, pp. 46 y 47.

boración o interpretación de leyes, las declaraciones de guerra, las levas de acuartelamiento de soldados, la construcción de fortificaciones en los territorios de los Estados, o el reforzamiento de viejas guarniciones; e incluso cuando una alianza de paz esté por concluirse o se esté negociando o cuestiones similares, ninguna de ellas podrá llevarse adelante en el futuro, sin el sufragio y la aprobación de la Asamblea Libre de los Estados del Imperio.

Sobre todo será facultad libre y perpetua de cada Estado del Imperio el armar alianzas con extraños para su preservación y seguridad, siempre y cuando estas alianzas no se celebren en contra del Emperador o del Imperio.¹⁰

Los artículos transcritos anteriormente nos invitan a las siguientes reflexiones: la consagración de las libertades alemanas era una de las respuestas de fondo a las necesidades de la época y a las causas de la guerra. En la Paz de Westfalia vino a darse un paso importante en la fijación de reglas de comportamiento entre entidades políticas en estrecha coexistencia y competencia económica y política. La respuesta que ofreció el tratado de Osnabrück desde el punto de vista legal vino a apaciguar por un buen tiempo las relaciones internas alemanas.

No solamente se creó una confederación de Estados, una estructura novedosa que dejó atrás a la arcaica organización medieval, sino que también se crearon las bases de un nuevo orden jurídico en Europa.

No obstante estos notables avances, es pertinente dejar sentado que la complejidad de la configuración política del espacio germánico ubicado en el corazón de Europa habrá de continuar afectando en el futuro la seguridad del viejo continente.

VII. LA NEGOCIACIÓN RELIGIOSA

Al final del conflicto y a lo largo de las negociaciones, las pasiones religiosas perdieron su fuerza inicial y se impusieron los

¹⁰ *Ibidem*, pp. 48 y 49.

intereses de los protagonistas de la guerra, que habían peleado tanto por razones confesionales como por privilegios políticos y económicos, así como por territorios. Los dignatarios y sus plenipotenciarios, desgastados por un enfrentamiento tan prolongado, coincidieron en alcanzar un arreglo pragmático que reflejara la nueva configuración de fuerzas y, lo más importante, que ofreciera seguridad jurídica a un continente que la había perdido por completo. Este bien fundado pragmatismo estuvo presente no solo en el capítulo religioso, sino en todos los acuerdos de paz.

Suecia asumió el liderazgo de la coalición protestante, y en las negociaciones ejerció una considerable influencia: se ratificó la gran mayoría de las cláusulas de la paz de Augsburgo y se extendió su validez al calvinismo; se reconocieron las secularizaciones de los bienes eclesiásticos que habían tenido lugar después de 1555 y se anuló el acta de restitución de estos bienes, que había sido acordada a favor del Imperio en 1629, cuando la guerra le favorecía.

Los dominios del emperador Habsburgo quedaron reducidos al ámbito del catolicismo. El protestantismo consolidó sus ganancias adquiridas desde la paz de Augsburgo y se extendió en lugares estratégicos del norte de Alemania. Por último, el calvinismo, que había surgido con notable vigor a mediados del siglo XVI, fue reconocido como la tercera religión institucional del Sacro Imperio.

El artículo 49 se refiere a los acuerdos anteriores, y los ratifica:

En virtud de que por la mayor tranquilidad del Imperio en sus asambleas de paz se ha llegado a un acuerdo definitivo entre el Emperador, los príncipes y los Estados del Imperio, que se ha insertado en el instrumento y tratado de paz que se concluyó con los plenipotenciarios de la reina y la corona de Suecia, aludiendo a las diferencias sobre tierras eclesiásticas y a las libertades en el ejercicio de la religión, se ha considerado pertinente confirmarlo y ratificarlo en el presente tratado.¹¹

¹¹ *Idem.*

El litigio en el ámbito religioso abarcaba dos dimensiones: la confesional y la material. Las cuestiones del primer orden, de fe y de liturgia, constituyeron en un principio un problema mayor, porque las posiciones se encontraban evidentemente polarizadas. Al paso del tiempo, como ya hemos mencionado, el núcleo más intransigente y militante en los dos bandos: el católico y el protestante, perdió su ascendencia, y se impuso la determinación de alcanzar un acuerdo de cara a la realidad.

El arreglo material sobre las tierras y los bienes de las instituciones católicas o protestantes vino finalmente a ocupar el mayor tiempo en las negociaciones. Las pérdidas para las diócesis católicas fueron dolorosas, pero los ejércitos suecos ocupaban *de facto* buena parte del territorio germano, y la superioridad de las armas constituyó el mejor argumento para aceptar la nueva realidad. Se acordaron comisiones *ex professo* para cumplimentar la parte material de los acuerdos, y sus trabajos se prolongaron por mucho tiempo.

En lo que se refiere a los asuntos confesionales, la libertad de conciencia, la educación de los hijos y el estado civil de los creyentes fueron dejadas en manos de los príncipes y de los otros gobernantes del Imperio. La fórmula de la paz de Augsburgo: *cuius regio, eius religio*, fue sancionada dejando las cuestiones religiosas a los gobernantes. Sin embargo, se dio aquí un avance muy importante, porque en los artículos correspondientes se garantizaba el derecho de culto privado y que cualquier cambio de religión por parte del gobernante no afectaría ese derecho. Finalmente, las personas podrían educar a sus hijos de conformidad con su fe, y no sufrirían discriminación civil ni se les negaría ser enterrados conforme al rito religioso de sus creencias. Por lo anterior, coinciden los especialistas en que los tratados de Osnabrück fueron más allá de los de la paz de Augsburgo en términos de libertad de culto.

VIII. LAS LIBERTADES RELIGIOSAS Y LA EVOLUCIÓN DE EUROPA

Las libertades religiosas consignadas en Westfalia impulsaron la evolución de Europa. Por primera vez en un texto jurídico acordado por los poderes reales del viejo continente y suscrito por cerca de dos centenares de plenipotenciarios, representantes de Estados, grandes y pequeños, o instituciones de diversa índole, se consagraron derechos fundamentales en el ámbito de la libertad de conciencia. Se prohibió la discriminación por razones religiosas en la vida económica y social en las nacientes empresas comerciales y financieras, en los gremios, en las comunidades civiles, en los hospitales, en las leyes de sucesión y en los cementerios.

Estos derechos estaban concebidos todavía como derechos corporativos, de acuerdo con la tradición medieval, y se ejercían de acuerdo con la membresía de una comunidad. Aunque estas libertades de conciencia no pueden compararse con las que vivimos en la actualidad, constituyeron un gran paso adelante, y sus efectos en la vida social, económica y cultural de Europa vinieron a ser determinantes.

Es cierto que las disposiciones en materia religiosa consagradas en Osnabrück y Münster solo se aplicaban al catolicismo, al luteranismo y al calvinismo. Otras ramas del cristianismo y otras religiones no estaban incluidas. Estas libertades solo eran aplicables además en el espacio germánico. Las monarquías francesa, sueca y española no estaban sujetas a sus prescripciones, y se conservaron como Estados unitarios. Esto fue así por razones históricas evidentes: España era un país que se había afirmado con una sola religión desde los reyes católicos, con la derrota de los árabes y la expulsión de los judíos. Suecia era un país monolíticamente protestante, y Francia había estado en la avanzada de las libertades religiosas con el edicto de Nantes de Enrique IV, no obstante que el cardenal Richelieu, el gran personaje de la Guerra de Treinta Años, había derrotado al activismo protestan-

te en la Rochelle. Décadas más tarde, Francia daría un paso atrás en el campo de la tolerancia, cuando Luis XIV revocó el Edicto de Nantes. Los Habsburgo de Austria se mantuvieron también como Estado unitario, y se obligaron a respetar únicamente las libertades de culto de la nobleza en Breslau y Silesia. Confinados en un principio exclusivamente al espacio germánico, estos avances en el campo de la tolerancia religiosa se extendieron a los Países Bajos y a Suiza. Eran todavía los primeros pasos de una Europa que transitaba con dificultades a la Edad Moderna.

Las limitaciones al *ius reformandi* relacionadas con las prerrogativas de los gobernantes en materia religiosa tuvieron profundas consecuencias. Aunque estos conservaron sus derechos concedidos en la paz de Augsburgo, solo los mantuvieron para la supervisión de las Iglesias en sus territorios, y ya no tuvieron la facultad de imponer sus creencias a los gobernados. Cualquier conversión religiosa del gobernante sería una cuestión privada sin efectos públicos. En el espacio germánico solamente los Habsburgo retuvieron el derecho de reformación en su previa forma porque los acuerdos consignados en el tratado de Münster solo los obligaba, como ya hemos mencionado, “a respetar la fe protestante de la baja nobleza austriaca y de las ciudades de Breslau y la región de Silesia”.¹²

IX. LA PAZ DE WESTFALIA Y SUS EFECTOS EN EL ORDEN JURÍDICO Y POLÍTICO EUROPEO

Ciento cuarenta años antes de la Paz de Westfalia, las ideas y el paisaje político europeo evolucionaban en una misma dirección, y las casas reales de Inglaterra, Francia y Suecia afirmaban su autoridad sobre el papado y sus rivales regionales. Con la consolidación de estos Estados dinásticos, Europa transitaba de la república cristiana a lo que vendría a ser después de la Guerra de Treinta Años, un mosaico de entidades políticas independientes.

¹² Wilson, Peter H., *op. cit.*, p. 759.

Un conflicto iniciado con la revuelta de los nobles de Bohemia por sus prerrogativas violadas por el emperador Fernando II Habsburgo al acceder al trono del imperio vino a convertirse, por una parte, en la fase crucial de la lucha del protestantismo en contra del catolicismo, y por la otra, en un verdadero ajuste de cuentas al interior del Sacro Imperio entre los crecientemente prósperos principados y los obispados alemanes, que buscaban reconocimiento y espacio vital.

Estos dos grandes enfrentamientos estaban respaldados por un proceso de evolución en las ideas y en las instituciones, y la guerra vino a alterar el equilibrio de fuerzas y el mosaico político del viejo continente. La Paz de Westfalia no hubiera tenido la misma trascendencia sin estos cambios profundos en las ideas políticas y en las instituciones. Veamos, aunque sea brevemente, sus características fundamentales.

X. LA DISOLUCIÓN DE LA REPÚBLICA CRISTIANA Y LA EMERGENCIA DEL ESTADO TERRITORIAL

“Westfalia es considerada por buena parte de los historiadores, como el triunfo del protestantismo y de la territorialidad”.¹³ En la república cristiana, señala Daniel Philpott,

...no había autoridad suprema dentro de un territorio, manifiestamente no había soberanía [...] tanto el Papa, como el Emperador, intervenían regularmente en los asuntos territoriales de los reyes, nobles, los obispos y otros eclesiásticos, pero estas mismas autoridades mantenían prerrogativas en contra del Papa y el Emperador y en contra de los unos y de los otros.¹⁴

Desde esta misma perspectiva, Gerard Ruggie¹⁵ considera que uno de los rasgos de la política medieval consistía en su ca-

¹³ Walker, Thomas A., *op. cit.*, p. 47 .

¹⁴ Philpott, Daniel, *Revolutions in sovereignty*, Princeton, Princeton University Press, 2001, p. 70.

¹⁵ Ruggie, John Gerard, *Continuity and transformation in the world polity, towards a neorealist synthesis*, New York, Columbia University Press, 1986.

rácter heteronómico. Coexistía paradójicamente una gran dispersión de poderes fácticos con la pirámide descrita por los teólogos que coronaban el papado y el Imperio.

Sobre este mismo tema, J. L. Brierly hace referencia a las dos grandes influencias que en el Medievo retrasaron el proceso de formación del Estado moderno: el feudalismo y la Iglesia.

Hablar de un Estado feudal es mal emplear los términos pues en cierto sentido la organización feudal de la sociedad fue un sustituto de la organización estatal. Antes que pudiera realizarse el Estado que hoy conocemos hubo de destruirse la tendencia feudal a repartir entre las diferentes clases, los poderes que en tiempos modernos consideramos que deben concentrarse normalmente en el estado o que en último término, caen bajo un control final.¹⁶

Continúa su análisis el mismo autor, y precisa que

...cuando se eliminaron los efectos disgregantes que sobre el gobierno tuvo el deber de lealtad personal del vasallo hacia el señor, que el feudalismo hizo tan importante, este deber de lealtad se transfirió al monarca. La íntima asociación de esta relación personal con la tenencia de la tierra, facilitó el tránsito a la monarquía territorial.¹⁷

El Estado territorial existía como un hecho pero mientras que los gobernantes: reyes, duques o líderes republicanos de las provincias, habían omitido el reconocimiento de sus fronteras en los precisos límites de su jurisdicción, la conciencia de independencia nacional había sido supeditada al sentimiento de sumisión de ‘una majestad superior’.¹⁸

Por lo que se refiere a sus relaciones con la Iglesia, “podían a menudo, actuar los Estados tan arbitrariamente como cualquier Estado absoluto del mundo posterior a la reforma, podrían lu-

¹⁶ Brierly, J. L., *La ley de las naciones*, México, Editorial Nacional, 1905, p. 9.

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ Walker, Thomas A., *op. cit.*, p. 148.

char entre tal o cual exigencia de la Iglesia pero no eran absolutos ni en la teoría ni en la práctica”.¹⁹

XI. LOS PROGRESOS EN EL PENSAMIENTO JURÍDICO Y POLÍTICO

En forma paralela a este proceso de consolidación de facto de los Estados dinásticos, una notable evolución en el terreno de las ideas ofreció el marco teórico a la transición política de la República Cristiana a la Europa de los Estados. Revisemos sucintamente los primeros pasos de esta evolución.

En el periodo medieval y en el de la reforma religiosa el conocimiento jurídico descansaba en el derecho romano; en el Este, a través de la codificación promovida por Justiniano, y en el Occidente, por esta misma obra y por la vía de las codificaciones bárbaras, los usos y costumbres de las comunidades latinas sobrevivientes y por la tarea de divulgación de la Iglesia. En la ya avanzada Edad Media este conocimiento había recibido un nuevo impulso por la enseñanza impartida en las cátedras de *canona*, *decreta* e *instituta* en las nacientes universidades. Los conceptos básicos de *ius naturale*, *ius gentium* y *ius civile* fueron recogidos y transmitidos a una emergente comunidad intelectual.

Es una verdad de perogrupo el que el derecho romano bien asimilado ya a la vida cultural de Europa vino a fecundar en el siglo XVI al nascente derecho internacional. En el espacio germánico esta asimilación fue todavía más profunda, a un grado tal que el derecho consuetudinario local fue sustituido por la ley de Roma, “De hecho, el Derecho Romano era visto dondequiera, como la ‘Ratio Scripta’, la razón escrita”.²⁰

La Iglesia era portadora de esta tradición, y su notable desarrollo durante el medievo la convirtió en la institución política que integraba y congregaba a una comunidad supranacional: la llamada república cristiana.

¹⁹ *Ibidem*, p. 10.

²⁰ *Ibidem*, p. 21.

A lo largo del siglo XVI un grupo de eminentes juristas teólogos fueron cuestionando la estructura unitaria o monolítica del orden medieval, al poner en duda “el derecho de un solo potentado Papa o Emperador, a ser *totius orbis dominus*”.²¹ Un ejemplo distinguido de esta corriente lo encontramos en Francisco de Vitoria, que en sus *Relaciones teológicas*, publicada en 1557, si bien reconocía el poder pleno del papa *in ordine ad finem spiritualem*, sin vacilación alguna le negaba el título al Santo Padre como *orbis dominus* en cuestiones temporales, o para ejercer una jurisdicción sobre la autoridad de los príncipes.²²

Aseveraciones similares se hicieron en los años subsecuentes, lo que llevaría paulatinamente en los medios intelectuales y políticos de la época a una revisión de la legitimidad y la estructura del orden unitario medieval. Esta revisión vendrá a producir sus efectos en el derecho de gentes —*ius gentium*— hacia un nuevo estadio, su transformación en un “derecho interestatal”. (Uso deliberadamente aquí el término “derecho interestatal” porque el concepto de “nación” vendrá a surgir en sentido estricto hasta el siglo XIX).

En este contexto de avances en el pensamiento jurídico destacan las aportaciones de Francisco Suárez (1548-1617) al derecho de gentes. En su *Tractatus de Legibus ac Deo Legislatore*, en que el *ius gentium* es descrito como “la ley entre las naciones, más que la ley común a todas las naciones, una ley *quod hominis populi ed gentes variae inter se servare devent*”,²³ Suárez distingue claramente la diferencia entre la ley natural y la ley positiva, e insiste en la importancia de esta última como el fundamento de una asociación de Estados. Este eminente jurista muere el mismo año en que se inicia la etapa bohemia, el primer acto de la Guerra de Treinta Años.

A las ideas de Vitoria y Suárez que limitaban la autoridad del palpado en el ámbito terrenal se sumó, coincidentemente, el de-

²¹ *Ibidem*, p. 49.

²² *Ibidem*, p. 149. Aunque Vitoria muere en 1549, sus *Relaciones teológicas* aparecen publicadas hasta 1557. (Véase su capítulo III).

²³ Walker, Thomas A., *op. cit.*, p. 155.

sarrollo de una nueva disciplina: la teoría del Estado, que vendría a ofrecer el marco teórico a un proceso en marcha en el campo del poder político.

Desde los albores del siglo XVI, con la obra de Nicolás Maquiavelo, el término *lo Stato* (el Estado), comenzó a utilizarse, y décadas más tarde, en 1576, la publicación de los *Seis libros sobre el Estado*, de Juan Bodino, respaldó la evolución de las ideas políticas a que hemos hecho referencia y dio origen al concepto de soberanía, entendido como “el poder absoluto y perpetuo del Estado”.²⁴

Otra oleada de modernidad que enriquecería al conocimiento jurídico tuvo lugar durante la Guerra de Treinta Años, con la aparición en el norte de Europa de la obra de Hugo Grocio: *De iure belli ac pacis*, dedicada al derecho de navegación y al *bellum iustum*. La obra de Grocio vino a desempeñar en el mundo protestante el papel que tuvieron en el mundo ibérico y católico las ideas de Francisco de Vitoria y de Francisco Suárez.

En un párrafo afortunado, César Sepúlveda sintetiza las aportaciones de estos tres insignes autores:

Vitoria es el creador de la teoría jusnaturalista internacional, Francisco Suárez es el sistematizador de ella y Grocio, por su espíritu metódico y erudito, tuvo que ser el vulgarizador de esta teoría. Cada uno de estos autores tuvo frente a sí un fenómeno peculiar que influiría en el desarrollo del derecho de gentes. Vitoria hubo de considerar los nuevos problemas de la conquista de América; a Suárez correspondió en su tiempo la situación de los Jesuitas en el siglo XVII, el embate de la Reforma y el fraccionamiento del imperio germánico, y a Grocio le tocó observar la moderna conducta de la guerra y la formación de una pequeña agrupación de Estados en lucha constante y competidora.²⁵

A estas contribuciones a la teoría del Estado y a la evolución del derecho de gentes, ya no como un derecho común a los pue-

²⁴ Ebenstein, William, *Los grandes pensadores políticos*, Madrid, Revista de Occidente, 1965, pp. 417-422.

²⁵ Sepúlveda, César, *Derecho internacional público*, México, Porrúa, 1964, p. 12.

blos, sino como un derecho entre los Estados, se suma la obra de Thomas Hobbes, *El Leviatán*, publicada tres años después de la firma de los tratados de Westfalia en 1651. El análisis que Hobbes realiza a lo largo de su obra de los temas centrales de la teoría del Estado y del concepto de la soberanía, desde una posición ya notablemente moderna, vino a acelerar este proceso de maduración de las ideas políticas.

La evolución de Europa hacia este primario estadio de modernidad abarcaba todos los ámbitos, no solamente a la política. El viejo continente se hacía cada vez más urbano y menos rural, y en las emergentes ciudades la vida económica y social se transformaba con los flujos de la nueva riqueza de las finanzas y la intermediación mercantil. La ciudad vendría a ser el nuevo centro de la interacción de las ideas y de la vida cultural, y el burgués vendría a imponer paulatinamente su estilo de vida, aunque coexistiendo todavía con los intereses del viejo orden.

XII. WESTFALIA COMO EL PRIMER ESTATUTO DE LA EUROPA MODERNA

En esta paulatina y confusa transición, la Paz de Westfalia ofreció la oportunidad de un nuevo ordenamiento garantizado por los poderes vencedores de la Guerra de Treinta Años. Westfalia es considerada como el primer estatuto de la Europa moderna, porque “Los tratados representan una autentica acta constitucional que aseguró, tanto al Imperio, como a los Estados alemanes una relación más clara que el viejo derecho universal confuso”.²⁶ El artículo 120 del Tratado de Osnabrück lo dispone con toda claridad: “Para la mayor fuerza de todos y cada uno de los artículos precedentes, el presente acuerdo deberá servir como

²⁶ Malettke, Klaus, “Les traités de paix de Westphalie et l’organisation politique du Saint Empire romain germanique”, *Dix-septième siècle 1*, 2001, núm. 210, pp. 113-144 en www.cairn.info/revue-dixseptieme-siecle-2001-1-page-113.htm.

la ley perpetua y establecimiento del Imperio, y deberá ser integrada como las demás leyes y constituciones del Imperio”.²⁷

El Estado dinástico absolutista tenía una base jurídica todavía arcaica, y su patrimonio estaba confundido con el de la Corona. En forma desigual, se fue abriendo paso después de Westfalia, en Inglaterra, en los cantones suizos y en los países bajos, así como en algunas de las ciudades italianas independientes, como Génova y Venecia, la tendencia a dar al Estado una base constitucional más compleja. Las libertades consignadas en los tratados de Münster y Osnabrück a los principados y ciudades burguesas alemanas formaban parte de este proceso de maduración política y jurídica, y puede afirmarse que con toda seguridad lo estimularon.

En algunos casos se avanzaba hacia una verdadera *republica civitas*, como en Inglaterra, en que una poderosa tradición local condujo a la representación parlamentaria. Este proceso no era uniforme, y coexistieron por mucho tiempo Estados absolutistas y Estados más avanzados. Sin embargo, por lo que se refiere a las relaciones interestatales, se fijaron las mismas líneas conductoras de la política exterior sobre la base del respeto de la jurisdicción territorial y de la *suma potestas*, soberanía.

Estos avances en las bases constitucionales internas y externas del Estado definieron con mayor claridad los perfiles de un nuevo mosaico de entidades públicas en Europa.

A este respecto, ya hemos hecho referencia a que en su *Tractatus de Legibus ac Deo Legislatore*, Francisco Suárez apuntaba hacia el “reconocimiento no solo de la independencia, sino de la interdependencia y no solo de los Estados, sino de una real sociedad de Estados”.²⁸ Quedaba tan solo pendiente el aplicar estas concepciones en detalle en el campo de la política práctica “para obtener un *corpus iuris naturae et gentium*, que fuera consistente, al mismo con las necesidades del presente y flexible con las necesidades del futuro”.²⁹

²⁷ Symcox, Geoffrey, *op. cit.*, p. 59.

²⁸ Walker, Thomas A., *op. cit.*, p. 156.

²⁹ *Idem.*

Los tratados de Westfalia van a cumplir con una función de estímulo de todas estas tendencias en la evolución del derecho de gentes a un derecho interestatal. De ahí la importancia del Tratado de Osnabrück, que como ya se ha mencionado, vino a sustituir a la ya envejecida organización del Sacro Imperio por una verdadera confederación de Estados.

El concepto de gobernabilidad territorial, el principio de no injerencia en asuntos internos, y la igualdad jurídica de los Estados, independientemente de su tamaño y de su fuerza, principios que tienen plena vigencia en nuestros días, fueron recogidos por primera vez en un texto de carácter general en el Tratado de Osnabrück.

Aunque los Estados alemanes siguieron vinculados al Imperio y ninguno de los tratados hace referencia en términos al concepto de soberanía, cada príncipe elector ganó la facultad de declarar la guerra, firmar tratados de paz, establecer alianzas y gobernar a sus respectivos Estados.³⁰

Los diferentes Estados alemanes vieron garantizados sus derechos al sufragio (*ius suffragii*), convirtiéndose, junto con el emperador, en representantes del Imperio por derecho propio, lo que les daba un reconocimiento que no tenía precedentes. La conclusión de acuerdos de paz o la firma de tratados dejó de ser una facultad reservada al emperador, para convertirse en parte de los asuntos de *iura comitalia* de ejercicio común entre los diferentes Estados del Imperio. Estos derechos se vieron reforzados con el reconocimiento del poder de jurisdicción territorial (*ius territoriale* o *landes hoheit*).

Todos los derechos anteriores constituyen atributos de la soberanía que disminuyeron el poder del emperador. Al debilitamiento de los Habsburgo por su derrota en el campo de las armas se sumó el colapso de la unión universal entre el Imperio y el papado debido al reconocimiento de la pluralidad religiosa en

³⁰ Kalevi, J. Holsti, *op. cit.*, pp. 34 y 35.

el espacio germánico. Ante ese vacío de poder, cada Estado se vio libre para promover sus propios intereses y buscar su lugar en una nueva comunidad de Estados. Las libertades alemanas, claramente estipuladas en el pacto de Westfalia, se convirtieron en la carta de navegación que habrán de seguir otros pequeños Estados territoriales y otras ciudades libres de Europa.

Aunque las restituciones de tierras eclesiásticas obedecieron a un programa y a un calendario que tomó su tiempo, las disposiciones relativas a las nuevas libertades alemanas se aplicaron de inmediato, e igualmente las correspondientes a la tolerancia religiosa.

XIII. LA TERRITORIALIDAD EN LA PAZ DE WESTFALIA

Philip Bobbit, en su análisis de la transición de los Estados dinásticos a los Estados territoriales, se suma a los tratadistas que subrayan el hecho de que Westfalia, al reconocer el estatus de numerosos Estados, “incrementó las fuentes de la legitimidad constitucional del Estado, que hasta entonces había sido conferida por el sistema consuetudinario de la herencia dinástica y por la conquista”.³¹

Ese reconocimiento no solo incluía a los principados alemanes, como Baden, Hesse y a los señoríos eclesiásticos de Colonia, Mainz y Salzburgo, sino que trascendió el espacio germánico y vino a aplicarse a los principados italianos, como Parma, y a las ciudades repúblicas, como Venecia, Ginebra, Luca y Génova, así como a la confederación Suiza.

Para el caso de Alemania, Bobbit precisa su aserto:

por el hecho de cambiar la cobertura de autoridad que proveía el Emperador del Sacro Imperio Romano Germánico, sobre más de trescientos territorios autónomos en Alemania, los tratados de

³¹ Bobbit, Philip, *The shield of Achilles – war and peace and the course of history*, Londres, Penguin Books, 2012, p. 120.

Westfalia legitimaron a un gran número de Estados sobre dos bases novedosas: la primera, que el Estado estuviera organizado con una base constitutiva reconocible, que no entrara en conflicto con el *statu quo* y la segunda, que el Congreso de Westfalia y en consecuencia, la sociedad europea lo encontrara aceptable.³²

Una nueva ecuación aparece con ello en las relaciones interestatales europeas, y Bobbit continúa su análisis: “El Estado Territorial tenía preocupaciones específicas que contrastaban con las del Estado dinástico. Así como el Estado dinástico estaba organizado alrededor de una persona, el Estado Territorial estaba definido por su antigüedad, y, en consecuencia, amenazado constantemente en sus fronteras”. Para el Estado territorial, sus fronteras lo eran todo “su legitimidad, su perímetro de defensa, su base impositiva”, los Estados territoriales dependían sobre todas las cosas de una activa y comprometida sociedad de Estados.

Solamente una sociedad internacional podría conferir legitimidad a los frecuentes ajustes territoriales requeridos por el sistema de equilibrio de poder, ya que la legitimidad estaba fundada en tratados y acuerdos formalmente ratificados, no solamente por la herencia y las conquistas. Esta nueva sociedad de Estados encontró en Westfalia las bases de un nuevo derecho que regulaba las relaciones interestatales y que les ofrecía seguridad jurídica y la preservación del *statu quo*.

XIV. LA LAICIZACIÓN DE LA POLÍTICA Y WESTFALIA

Al delimitarse con la Paz de Westfalia los campos católico, protestante y calvinista, el factor religioso retrocedió como causa central de los conflictos de poder, y emergieron nuevos paradigmas: la tolerancia en las relaciones interpersonales, la razón de Estado y el equilibrio de poderes en las relaciones interestatales. La tolerancia, que en un principio sería aplicada únicamente en

³² *Ibidem*, pp. 120 y 121.

los Estados no unitarios, en donde coexistían diversas religiones, se convertiría en la avanzada de la libertad de conciencia en las décadas subsecuentes, y por lo que se refiere a las relaciones dentro del nuevo sistema de Estados europeos, habría de imponerse la razón de Estado, entendida como un calculado pragmatismo y el equilibrio de poderes como la garantía de la estabilidad continental. Estos son importantes nuevos ingredientes de la fase de modernidad a la que Europa comenzaba a ingresar.

Un claro ejemplo de este cambio de paradigmas lo representa la política del cardenal Richelieu, que antepuso la razón de Estado a la afiliación religiosa, que hubiera asociado forzosamente a Francia con la causa católica encabezada por los Habsburgo. Por el contrario, en la última etapa de la Guerra de Treinta Años, Richelieu se asoció a la lucha del protestantismo en contra del emperador y del papado e inclinó el fiel de la balanza.

El poder del protestantismo “era coincidente e incluso muy posiblemente estaba asociado, con la intención de crear un nuevo sistema de Estados soberanos que no solamente condujera la política alemana, sino también las relaciones entre los Países Bajos, Francia y Suecia, en su enfrentamiento con el Emperador”.³³

XV. WESTFALIA Y LAS NUEVAS RELACIONES INTERESTATALES EN UNA EUROPA MODERNA

Daniel Philpott, en su libro *Revolutions in sovereignty*, insiste con muy buenos argumentos en la tesis predominante entre los juristas, de que Westfalia puede ser considerada como el origen de las relaciones internacionales modernas: “emergió entonces una Europa en que prácticamente todas las autoridades políticas practicaban la soberanía. Cada gobernante fue supremo en su territorio para llevar a cabo una política cuyos contenidos consideraba superiores a los demás”. Fue igualmente importante “[...] la aceptación continental de un nuevo arreglo político, el pluralismo religioso”.

³³ Philpott, Daniel, *op. cit.*, p. 136.

Continúa Philpott su argumentación de la siguiente forma: “Las relaciones internacionales, un sistema de Estados soberanos, la tolerancia religiosa hacia dentro de las fronteras y más allá de ellas, las nuevas prácticas de Maquiavelo, todas esas nociones se desarrollaron juntas y estaban asociadas”.³⁴

Varios afluentes coincidieron en acrecentar el caudal del mismo río. Por un lado, los avances en la teoría y en la práctica política, que condujeron a la configuración de los Estados europeos; por otro lado, la territorialidad consagrada por Westfalia como un factor de legitimación del poder, un concepto que no había sido central en el viejo y heteronómico orden medieval; y por último, la secularización de la política, que relegó los lazos identitarios religiosos, los que vinieron a ser paulatinamente sustituidos por los vínculos comunitarios, las tradiciones regionales y los mitos de origen de las etnias. Estos nuevos factores vendrían a sentar más adelante las bases de la evolución de los Estados-nación del futuro.

XVI. LA INFLUENCIA DE LOS TRATADOS DE WESTFALIA EN LA CIVILIZACIÓN EUROPEA

Todas las grandes monarquías y las medianas y pequeñas entidades políticas de Europa participaron en mayor o en menor medida en los acuerdos de Westfalia o se vieron afectadas por sus consecuencias. Inglaterra no tuvo en esos años la presencia continental de que había dispuesto en el periodo de la dinastía de los Plantagenet, y atravesaba un periodo de guerra civil.

Los tratados fueron firmados por cerca de doscientos representantes, y aunque tuvieron la forma de acuerdos bilaterales (los acuerdos multilaterales eran desconocidos en la época), puede sostenerse que en Westfalia se fijaron las reglas de una comunidad de Estados como consecuencia de una convención jurídica multilateral.

³⁴ *Ibidem*, p. 148.

Si no contaron los acuerdos de paz con asentimiento universal puede sostenerse que fueron más eficaces que muchos de los acuerdos internacionales de nuestro tiempo, y sentaron de inmediato precedentes que los juristas habrían de tomar en cuenta en sus alegatos y los jueces en sus deliberaciones y sentencias. A partir de su suscripción, los tratados fueron invocados en la práctica internacional del mundo occidental hasta principios del siglo XIX. Heinhard Steigler, en su estudio sobre los tratados de paz y sus efectos en el derecho internacional, abona esta afirmación, al sostener que “El tratado de Osnabrück había dejado sentadas estipulaciones importantes referentes al Sacro Imperio Germánico y por ser este un pacto internacional, se convirtieron en parte integral del orden legal europeo”.³⁵

Antes del acuerdo de paz con que se cerró la Guerra de Treinta Años no se había celebrado una asamblea de Estados para abordar problemas generales ni se había suscrito un tratado con prescripciones de alcance tan general. Las únicas reuniones universales del periodo medieval eran los sínodos o los congresos convocados por la Iglesia.

Ya hemos visto en las páginas anteriores, que coincidían ya las mismas aspiraciones políticas, en los Países Bajos, en los Estados alemanes, en los cantones suizos y en las ciudades del norte de Italia, de alcanzar un poder constitucional pleno e independiente, para la elaboración de leyes, la impartición de justicia y la administración civil, que el papado y el Imperio les disputaban, y del que otros Estados dinásticos fuertes ya disfrutaban. El Tratado de Osnabrück abrió el camino para transitar en esa dirección. Si tomamos además en cuenta la ausencia de un marco normativo que regulara las relaciones del nuevo mosaico de entidades políticas que acababa de emerger, las prescripciones de Westfalia marcaron las pautas y se convirtieron en una primera acta constitucional aplicable al conjunto de los Estados europeos; o como

³⁵ Steigler, Heinhard, “From Paris to Versailles”, en Lesaffer, Randall (ed.), *Peace treaties and international law in european history*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 92.

señala el eminente jurista Leo Gross: “los tratados constituyen el primer aunque débil comienzo de un Derecho internacional, así como la primera instancia de una deliberada generación de normas comunes por medio de una acción concertada”.³⁶

En resumen, desde la perspectiva del derecho internacional, Westfalia creó las primeras bases de un sistema de Estados fundado en la soberanía, la territorialidad, la igualdad jurídica entre los Estados y la doctrina de no intervención en los asuntos internos de un Estado soberano.

Desde el punto de vista de las ideas políticas, Westfalia contribuyó a la maduración del Estado moderno, y constituye el primer pacto de tolerancia que definió las normas de convivencia de tres religiosas cristianas: el catolicismo, el protestantismo y el calvinismo.

³⁶ Gross, Leo, *The peace of Westfalia (1648-1948)*, Nueva York, The American Journal of International Law, 1948, p. 42.