

CAPÍTULO SEGUNDO

EL DEBATE ALREDEDOR DEL MITO DE WESTFALIA

En las páginas anteriores he resumido las tesis más importantes de los historiadores, juristas e internacionalistas que sostienen que la Paz de Westfalia representó un parteaguas en la evolución del derecho internacional en Occidente, y que constituyó la primera acta jurídica del sistema de los Estados modernos. Estas tesis han venido siendo cuestionadas desde distintas perspectivas por académicos de diversas especialidades.

En su reciente libro sobre *El orden global: poder, valores y la constitución de la sociedad internacional*, Andrew Hurrell expresa la visión general de esta corriente:

En los libros de texto sobre relaciones internacionales es muy difícil escapar a la mitología de Westfalia: que las relaciones internacionales modernas comenzaron en 1648, que la Paz de Westfalia contiene una temprana manifestación de los principios centrales que vinieron a dominar los asuntos mundiales y que debemos entender los cambios contemporáneos en términos de movernos más allá de Westfalia.³⁷

Los principales argumentos en contra del “mito de Westfalia” se pueden agrupar en cuatro apartados:

- 1) Los tratados no aportan novedades sustantivas, si se toma en cuenta la rica tradición de acuerdos de paz que les precedieron.

³⁷ Hurrell, Andrew, *On global order: power, values and the constitution of international society*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 54.

- 2) El carácter fundacional de una sociedad de Estados que se le atribuye a Westfalia no se sostiene después de un estudio minucioso de los términos de sus acuerdos.
- 3) Si se considera el contexto histórico, Westfalia no constituye una división contundente, sino simplemente otra colina en un proceso de evolución.
- 4) Las referencias en los tratados a las libertades de los príncipes y a la igualdad jurídica entre los Estados, así como las disposiciones relativas a la tolerancia religiosa, solo se refieren al ámbito del Sacro Imperio Romano Germánico, y no se aplicaron en el ámbito general europeo.

Relacionada con las objeciones anteriores, se encuentra la tesis que contradice o relativiza la posición que comparten muchos internacionalistas, de que la doctrina moderna del derecho internacional proviene del siglo XVII. Sobre este mismo tema, Randall Lesaffer sostiene en su reciente estudio: *Tratados de paz, de Lodi a Westfalia*, que:

Si bien la influencia de la obra del humanista holandés, Hugo Grocio (1583-1645), en la doctrina moderna, es todavía considerada como enorme, la mayor parte de los historiadores acepta ahora que Grocio y sus sucesores abrevaron ampliamente de los escritos de sus predecesores del siglo XVI.³⁸

Lesaffer tiene razón en subrayar a lo largo de su muy documentado análisis, las notables aportaciones que tuvieron lugar al derecho de gentes durante el periodo que se extiende de 1450 a 1648, en que se firmaron los tratados de Westfalia.

Ya hemos hecho amplia referencia en el capítulo anterior a la importancia que tuvo esta etapa en la vida intelectual de Europa y en la evolución de las ideas políticas y del derecho de gen-

³⁸ Lesaffer, Randall, *Peace treaties and international law in european history*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, pp. 10 y 11.

tes. Hemos sostenido también que en ese periodo se dieron pasos muy importantes en la formación de los Estados modernos.

Lesaffer tiene razón también en marcar el énfasis en el valor que tuvieron las aportaciones de los juristas teólogos españoles del siglo XVI, en una etapa que estaba planteando nuevos desafíos al derecho de gentes como consecuencia del descubrimiento del nuevo mundo. Desde el principio del presente trabajo hemos sostenido que la Guerra de Treinta Años y la paz con que concluyó deben ser entendidas en el contexto de una gran transición histórica que tiene sus orígenes en su pasado inmediato, y particularmente en las ricas aportaciones en el campo del pensamiento jurídico-político del siglo XVI.

Los argumentos que restan a Westfalia su valor único o su plena originalidad tienen el mérito de relativizar las afirmaciones contundentes o simplistas de algunos autores que buscan acentuar la influencia de este episodio histórico, olvidando los antecedentes. Además, como toda buena polémica, nos ofrece la oportunidad de profundizar en la materia.

I. LOS TRATADOS DE PAZ DEL PERIODO MEDIEVAL

Veamos ahora la primera de las objeciones, en el sentido de que los acuerdos de Westfalia no son originales si se revisan sus precedentes.

Los orígenes de muchas de las normas que nutren al derecho internacional contemporáneo y los de buena parte de las prácticas y reglas que conducen las relaciones entre los Estados pueden rastrearse en los grandes tratados de paz del medievo. Recientes estudios de esta etapa histórica han contribuido a una mejor comprensión de sus aportaciones.

Karl Heinz Ziegler, en su estudio sobre la influencia del derecho romano medieval en los tratados de paz, se remonta hasta Isidoro de Sevilla, que menciona los tratados de paz “en su defi-

nición enumerativa de la ley observada por todos los pueblos, *ius gentium*".³⁹

Ziegler señala que los tratados internacionales del periodo temprano medieval hasta el siglo XVI "eran concluidos mediante las declaraciones de las partes, confirmadas por juramentos recíprocos", y añade que "las declaraciones escritas o los documentos formales, cuando existían, eran una simple confirmación de esa solemne expresión de voluntad a través del juramento".⁴⁰ Esta costumbre "había sido heredada de Roma y a su vez preservaba una tradición legal que se remontaba al tercer milenio anterior a la era cristiana".⁴¹

Este procedimiento evolucionó a lo largo de la Edad Media, cuando los representantes se hicieron cargo de las negociaciones que finalmente eran ratificadas por los gobernantes.

La práctica de acuerdos de paz se extendía también a todos los integrantes del muy complejo mosaico feudal, cuando ponían término a los habituales enfrentamientos locales de carácter no estatal. Estos acuerdos pertenecen para algunos autores a la esfera de las relaciones entre poderes autónomos, que tenían ya entre sí unas incipientes relaciones exteriores.

Cuando surgían disputas sobre los términos de los acuerdos entre soberanos, la Iglesia intervenía en numerosas ocasiones, porque los juramentos eran considerados como parte de la jurisdicción eclesiástica. Hana Vollrath señala en su ensayo sobre esta materia, que "a partir del siglo XII expertos en Derecho entrenados por las universidades comenzaron a transformar las prácticas legales tradicionales en un sistema legal profesional [...] y eventualmente se llegó a aceptar que las firmas de los jefes de Estado involucrados o las de sus representantes validaran los tratados de paz".⁴²

³⁹ Ziegler, Karl Heinz, *The influence of medieval roman law on peace treaties*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 147.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 148.

⁴¹ *Idem*.

⁴² Vollrath, Hanna, "The kiss of peace", en Lesaffer, Randall (ed.), *Peace treaties and international law in european history*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 163.

Es importante tener en cuenta que los soberanos, directamente, o a través de sus mandatarios, no actuaban en representación de sus Estados, sino en su propio nombre. En los años siguientes, la práctica de los tratados, sostiene Jörg Fish, “estuvo alimentada en el caso de los Estados dinásticos, por los grandes tratados de paz celebrados entre Francia e Inglaterra”.⁴³

Al final del siglo XV y en adelante, los tratados que incluían a Francia y a los Habsburgo frecuentemente estipulaban que dichos instrumentos jurídicos serían registrados en las cortes principales y en los archivos legales del reino de los territorios involucrados. En la mayor parte de estos tratados se estipulaba ya en esas fechas de forma expresa, que las partes signatarias firmaban por ellas mismas, por sus herederos o por sus sucesores.

En los estudios de los tratados de paz de ese periodo puede apreciarse la gran influencia que en ellos ejercieron tanto el derecho romano como las propias prácticas de la antigüedad. Al respecto, Ziegler menciona que en el Digesto del emperador Justiniano los juristas pueden encontrar indicadores importantes sobre las relaciones internacionales, que están catalogadas como “basadas en la amistad, *amicitia*, hospitalidad, *hospitium* y tratos o tratados, *foedus*”; de igual manera, se distingue “entre un tratado igualitario, *foedus aquum* y un tratado entre partes de diferente jerarquía, y puede encontrarse también una definición clásica del armisticio o tregua, que paraba o interrumpía la lucha, pero no concluía la guerra”.⁴⁴

A lo largo de este periodo cabe destacar el papel legitimador de la intervención eclesiástica en estos acuerdos. En los tratados del siglo XVI era todavía común que “las partes dejaran asentado que se sujetaban a la jurisdicción eclesiástica”.⁴⁵ Esta declaración expresa era redundante, porque, como ya hemos señalado, el juramento base de los tratados era un tema de incumbencia de la Iglesia.

⁴³ Fish, Jörg, *Krieg und Frieden im Friedensvertrag*, Stuttgart, E. Klett-J.G. Cotta, 1979, pp. 536 y 537.

⁴⁴ Ziegler, Karl Heinz, *op. cit.*, p. 104.

⁴⁵ Lesaffre, Randall, *op. cit.*, p. 23.

II. LA SINGULARIDAD DE WESTFALIA RESPECTO DE LOS TRATADOS QUE LE PRECEDIERON

Una revisión de los pactos de paz del medievo nos permite constatar la continuidad del legado histórico de la antigüedad romana, y específicamente de la idea y la práctica misma del derecho, preservada por los conquistadores bárbaros, y muy especialmente por la Iglesia. Es muy interesante también el poder seguir paso a paso la evolución de la técnica jurídica, y muy particularmente la de las fórmulas que garantizaban la fidelidad de la representación, a fin de que todo acuerdo de paz fuera legítimo y duradero.

No es posible extendernos más en este tema, pero podemos adelantar que después de una revisión de los antecedentes medievales en esta materia es posible sostener que los tratados de Westfalia recogen esta valiosa tradición, y se distinguen al mismo tiempo de ella. Nuestro objetivo será demostrar que la tesis de que los tratados de Westfalia representaron un distanciamiento de las nociones medievales de autoridad política y que establecieron las bases del sistema de Estados modernos está bien fundamentada.

Con la Reforma, la práctica de sujetarse a la jurisdicción religiosa se fue diluyendo, y uno de los rasgos distintivos de los acuerdos de Westfalia fue su total independencia de toda sanción eclesiástica. En ese sentido, los tratados disponen:

no se podrá alegar, permitir o admitir en el futuro que ninguna ley canónica o civil, ningún decreto general o particular de algún Consejo, ningún privilegio, indulgencias, edictos, comisiones, inhibiciones, mandatos, suspensiones de derechos [...] o los concordatos con los Papas o los provisorios del año 1548; o cualquier estatuto político, decreto eclesiástico, dispensas, absoluciones o excepciones; bajo ninguna pretensión o color (*sic*) que sean inventados; podrán tener lugar en contra de esta Convención o cualquiera de sus cláusulas o artículos.⁴⁶

⁴⁶ Symcox, Geoffrey, *op. cit.*, pp. 59 y 60.

El primer rasgo distintivo de los tratados de Westfalia viene a ser la plena independencia de los poderes eclesiásticos, y esto es consecuencia de un cambio de fondo en el desarrollo político de Europa. A partir de 1648 el papado perdió toda posibilidad de alterar por medios legítimos la vida política, secular del viejo continente. Tanto el Tratado de Münster como el de Osnabrück contenían cláusulas por las que se renunciaba a las “*protestas de las curias*, que fundaban la intervención de Roma en los asuntos seculares europeos”.⁴⁷

Inocencio X recibió en el Vaticano la noticia de los tratados de Westfalia con evidente contrariedad, como lo viene a expresar su comunicado, bien conocido entre los estudiosos, *zelus domus Dei*, en donde lo denunció como “nulo, vacío, inválido, inequitativo, injusto, condenable, reprochable, inane y desprovisto de significado”.⁴⁸

El segundo rasgo distintivo de Westfalia es la mayor claridad y precisión del texto de estos tratados en materia jurídica, lo que los destaca de todos sus precedentes. Como ya hemos visto, los pactos anteriores a 1648 nos permiten apreciar cómo se fue dando una creciente profesionalización en las prácticas de la negociación y la creciente intervención en ellas, de los juristas y los diplomáticos. En los cuatro años que duraron las negociaciones en Münster y Osnabrück, fue determinante el papel que jugaron los expertos en derecho y los letrados. En las crónicas de las negociaciones y en sus registros se aprecia su participación, la que influyó en la depuración de los términos de los acuerdos.

Westfalia se distingue también de los acuerdos de paz que le preceden por el número de Estados e instituciones europeos que los suscribieron. Fue esta la primera asamblea de Estados europeos, y sus disposiciones tuvieron un alcance sin precedente. No hay un pacto de paz antes de Westfalia que pueda rivalizar con lo

⁴⁷ Rietbergen, Peter, *The peace of nijmegen*, Amsterdam, Academic Publisher Amsterdam, 1980, p. 37.

⁴⁸ Davies, Norman, *Europe, a History*, Oxford, Oxford University Press, 1995, p. 565.

que podría considerarse como su alcance “universal” en el ámbito de la civilización europea.

Participaron en Westfalia ciento setenta y seis plenipotenciarios, en representación de ciento noventa y cuatro líderes europeos, grandes o pequeños. La mayor parte de ellos provenían del atomizado Sacro Imperio Romano Germánico, pero estuvieron representados también los grandes Estados europeos: Suecia, Francia y España, que fueron protagonistas de la guerra. Dinamarca y Polonia, por su parte, estuvieron también presentes para salvaguardar sus intereses germanos. Dinamarca participó en la primera etapa de la guerra, y Polonia era vecina del ámbito central de las hostilidades.⁴⁹ La gran ausente de Westfalia fue Inglaterra, que atravesaba una cruenta guerra civil. En 1648, se firmaron los acuerdos de paz, fue decapitado Carlos I, y se inició el gobierno de Oliver Cromwell.

Aunque las cifras anteriores pueden variar según los autores, estamos hablando de una participación sin precedentes, insisto, de soberanos y líderes políticos y religiosos. Sin embargo, no solamente esta participación confiere a la asamblea de paz su carácter universal, sino también el hecho de que sus acuerdos fueron recibidos y aceptados por los contemporáneos y por sus sucesores inmediatos, como resoluciones de interés general. En otras palabras, las estipulaciones contenidas en ambos tratados, los derechos y obligaciones ahí establecidos en relación con los Estados alemanes, marcaron las pautas del comportamiento de los demás suscriptores de estos acuerdos, que ya de por sí eran representativos de la vida política de la Europa de su tiempo.

III. LA NEGACIÓN DE LA SINGULARIDAD DE LOS ACUERDOS DE WESTFALIA CON BASE EN SU MISMO TEXTO

Nos ocuparemos ahora de las objeciones que coinciden en negar el carácter general de los alcances de los tratados o su no-

⁴⁹ Parker, Geoffrey, *The thirty years war*, Londres, Routledge, 1997, p. 159. Véase también Wilson, Peter, *Europe's Tragedy*, Londres, Allen Lane, 2009.

vedad, con base en una lectura minuciosa de su texto. Quienes mantienen esta postura cuestionan directamente la tesis de que estos acuerdos de paz dieron lugar al nacimiento de un sistema moderno de Estados soberanos y de una nueva etapa del derecho internacional.

En este sentido, sostiene Andrew Hurrell que:

La Paz de Westfalia decididamente no marcó el principio del sistema de Estados-Nación. Pudo haber contribuido al desarrollo del derecho internacional positivo, a la secularización de la sociedad internacional, a la erosión de la unidad de la cristiandad, a la evolución de la diplomacia como institución e indirectamente, a la emergencia del Estado soberano como el miembro fundamental de la sociedad internacional.

Pero, agrega Hurrell...

no se refiere Westfalia a la soberanía en ningún momento, y menos aún a una noción de igualdad soberana. Los Tratados están concebidos alrededor de la intervención y de los derechos de las minorías religiosas más que alrededor de la no intervención y no hay nada que tenga que ver con el balance de poderes.⁵⁰

Un lugar especial dentro de esta corriente merece la postura de Richard Joyce en su ensayo *Westfalia. Evento, Memoria, Mito*. Su tesis principal es que “La permanente significación de Westfalia para el concepto moderno de soberanía descansa en la distancia entre el registro histórico y su memoria”.⁵¹

Aunque Joyce reconoce que “la estricta separación entre mito y registro histórico es imposible (ya que los mitos frecuentemente descansan en la historia y la historia nunca es transparente)”, prosigue en su intento de probar esta discordancia. En una primera instancia, recoge argumentos de otros autores que señalan

⁵⁰ Hurrell, Andrew, *op. cit.*, p. 55.

⁵¹ Joyce, Richard y Jones, Fleure, *Events. The force of international law*, Nueva York, Rutledge, 2011, p. 55.

que el hecho de que existiera antes de Westfalia una autoridad centralizada en Francia, Inglaterra y en la mayor parte de las ciudades italianas, pone en duda la idea de que los tratados fueran una novedad histórica mayor. Sin embargo, el mismo Joyce acepta más adelante, que la existencia de precursores aislados no constituye una seria refutación a la tesis de que Westfalia sea un momento de consagración o consolidación del Estado soberano.

Más significativa viene a ser la afirmación de Joyce, de que

las provisiones en los Tratados de Westfalia que conciernen a diplomacia, territorios y religión, no revelan la inequívoca emergencia de una ampliamente difundida noción de soberanía en el sentido moderno, o el establecimiento de un sistema coherente en cuyo centro descansa la soberanía del Estado. Por lo contrario, estas provisiones demuestran la influencia persistente de ideas medievales y formas institucionales.⁵²

Continuando su argumentación, Joyce señala que la tesis convencional de que los principados alemanes obtuvieron en los tratados de Münster y Osnabrück la libertad de conducir su política exterior, es cuestionable, porque “este derecho estuvo fuertemente delimitado y de ninguna manera convirtió a los príncipes en soberanos en el sentido moderno”.⁵³

Se apoya Joyce, al respecto, en el artículo 65 de los tratados, citado ya en el primer capítulo del presente trabajo, en el que se dispone que ningún tratado que celebraran los príncipes y ciudades alemanas podría resultar en una alianza en contra del emperador del Imperio o de la paz pública. Complementa además este argumento con el predominante en otros autores, de que los atributos de soberanía contenidos en los tratados se aplicaban tan solo dentro del ámbito del Imperio.

Después de haber delimitado las libertades de los príncipes (en sustancia y en el ámbito de su aplicación), el mismo autor

⁵² *Ibidem*, p. 59.

⁵³ *Idem*.

señala que el arreglo territorial de Westfalia nos revela un cuadro muy confuso, y enumera las salvedades, limitaciones y reservas que fueron establecidas a las concesiones de territorios. Agrega, por último, que, además, algunas formas medievales de servidumbre no fueron cambiadas, ya que estamos en presencia de “una amalgama de arreglos que ahora parecen anómalos”.⁵⁴

La persistencia de formas medievales y el complejo arreglo territorial demuestran, según el mismo autor, que Westfalia no estableció ni consolidó el principio de que los Estados constituyen su propia autoridad dentro de su propio ámbito.

Continúa Joyce su línea de pensamiento a fin de demoler el mito, pero en un momento se detiene significativamente a fin de reconocer que “es posible encontrar suficiente material para respaldar el estatus de Westfalia como el origen del Estado soberano moderno” (*sic*), y añade de inmediato: “Westfalia sí marcó un paso más allá del poder político y de la autoridad religiosa del papado. Marcó también un paso adelante respecto de la autoridad imperial (no obstante, que como ya se mostró anteriormente, este paso fue más pequeño y más tentativo de lo que se piensa comúnmente)”.⁵⁵

Por lo que se refiere a los autores que como Hurrell y Joyce respaldan su postura en el hecho de que no hay en ninguna cláusula de los tratados alguna mención en forma directa al concepto de soberanía, es importante tomar en cuenta que el concepto de la soberanía había sido puesto en boga merced a la obra de Juan Bodino, *Los seis libros sobre el Estado*, publicada en 1576, y este concepto comenzaba apenas a abrirse paso en los círculos políticos y académicos de la Europa de su tiempo.

Ahora bien, la mayor parte de los tratadistas opositores al mito de Westfalia reconocen que hay en los acuerdos referencias tácitas al concepto de la soberanía o a la enumeración de algunas de sus características principales. Cuando se definen las facultades de los Estados alemanes con relación al Imperio, los tratados

⁵⁴ *Ibidem*, p. 59.

⁵⁵ *Ibidem*, pp. 64 y 65.

no son ambiguos. Como ya señalamos en el primer capítulo de este trabajo, se habla de la igualdad jurídica de los Estados, de su capacidad de autogobierno, de su independencia en asuntos internos y de su potestad de firmar tratados internacionales que no fueran perjudiciales al Imperio. Estos atributos de Estado fueron reconocidos por primera vez en un pacto internacional, lo que sí constituye una novedad en la materia, independientemente de que estos derechos o facultades cuenten con salvedades o reservas.

Coincido con los señalamientos de Joyce, de que el arreglo territorial de Westfalia nos revela un cuadro muy confuso, y en el capítulo anterior hemos sostenido que el arreglo religioso fue sumamente complejo, y que incluso deliberadamente se dejaron espacios para la ambigüedad, a fin de que fueran despejados en el futuro, en sus fases de implementación y de interpretación. Sin embargo, estas circunstancias no disminuyen la importancia de los tratados, de acuerdo con los argumentos que se sostienen en este trabajo.

Por otra parte, un examen detenido de la complejidad de este monumental arreglo nos lleva a entender que el concepto de la soberanía, como el mismo Joyce señala en sus conclusiones, “se formó y reformó en relación entre poderes rivales, forzados constantemente a reafirmarse y haciendo frente a sus retos contemporáneos”.⁵⁶ En este proceso de definición, los tratados implicaron un paso adelante, que no tenía precedentes.

IV. LA NEGACIÓN DEL VALOR SINGULAR DE WESTFALIA CON BASE EN EL CONTEXTO HISTÓRICO

El tercer apartado en que hemos pretendido ordenar las objeciones al mito de Westfalia recoge la posición común de la mayoría de estos autores, de que “Europa ya era sustancialmente moderna antes de Westfalia y persistentemente medieval después de su suscripción y que en el ascenso a la modernidad,

⁵⁶ *Ibidem*, p. 67.

Westfalia no es una división contundente, sino simplemente otra colina”.⁵⁷

En este mismo tenor, en sus conclusiones sobre los tratados de Lodi a Westfalia, Lesaffer sostiene que ya “los tratados de principios del siglo XVI dan muestras del repentino colapso del orden legal del sistema medieval europeo y que la Reforma religiosa fue el principal factor en la causa de esta ruptura”.⁵⁸

A estos distinguidos tratadistas habrá que recordarles que no existe en la historia de la vida política y social algo así como un origen puro, y menos en un tiempo de transición. Evidentemente, los avances logrados por el protestantismo en sus primeras tres décadas de confrontación con Carlos V, Felipe II y el papado, se reflejaron no solamente en los campos de batalla, sino en las condiciones pactadas en la paz de Augsburgo en 1555, que abrieron una profunda fisura en la autoridad universal del papa.

En el primer capítulo de este trabajo ya destacamos el lugar que corresponde a la paz de Augsburgo, cuyas disposiciones en materia religiosa, y particularmente el principio de *cuius regio, eius religio*, sirvieron de guía en el curso de las difíciles negociaciones en Osnabrück. Sin disminuir la importancia de la paz de Augsburgo es objetivo reconocer que sus prescripciones no tuvieron tiempo de madurar, ya que el acuerdo marcó una tregua en la que los contendientes se dedicaron a prepararse para la batalla definitiva.

Para Lesaffer, el colapso del sistema legal medieval europeo que se inició a mediados del siglo XVI implicó no solamente que “los monarcas de Europa alcanzaran plena soberanía, sino que el viejo *ius gentium* que dependía del *ius commune* perdiera su autoridad [...] como también la perdió la ley canónica, que era parte inextricable de esa amalgama”.⁵⁹

⁵⁷ Krasner, Stephen, *Westphalia and all that: ideas and foreign policy. Beliefs, institutions and political change*, Ithaca, Cornell University Press, 1993, pp. 234 y 235.

⁵⁸ Lesaffer, Randall, *op. cit.*, p. 42.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 42.

Es cierto, como señala Lesaffer, que a mediados del siglo XVI se hicieron evidentes las fisuras que debilitaban los cimientos del viejo edificio medieval. Es cierto también, tal como ya hemos revisado, que en el campo del pensamiento político y del derecho, distinguidos teólogos, juristas y pensadores habían ya cuestionado la supremacía papal en el orden terrenal, y que la Iglesia como institución estaba siendo amenazada desde diversos ángulos.

De nuevo insisto: los cambios verdaderamente importantes que cierran el telón de una época no se dan de golpe ni en un solo acto. El colapso del sistema medieval dejó un gran vacío, y a lo largo de esta etapa decisiva Europa atravesó un periodo de ajustes y conflictos, que condujeron a la gran confrontación: la Guerra de Treinta Años.

Todos estos ingredientes ensancharon una vigorosa corriente de cambio que habría de conducir a la llamada gran guerra civil europea, que vino a darse a la mitad del siglo XVII, y que culminó con la Paz de Westfalia. Tomó más de un siglo, de mediados del XVI al XVII, para que se diera la ruptura definitiva de la república cristiana y se asentaran las bases de un nuevo sistema de derecho internacional.

El mismo Randall Lesaffer, en su esfuerzo por relativizar el papel de la Paz de Westfalia, llega, sin embargo, a la siguiente conclusión:

La desmitificación de Westfalia es solo parcial. Aunque su posición como la *constitución* del orden legal europeo moderno debe ser cuestionada, Westfalia constituye un momento significativo en la historia del Derecho de las Naciones. [...] No obstante, las posiciones divergentes que puedan sostenerse acerca de su originalidad jurídica y su importancia, difícilmente puede negarse que Westfalia marca el fin del largo periodo de guerras civiles y religiosas que sacudieron a Europa desde 1550 y que tuvo como consecuencia el que se crearan las bases de un orden constitucional para Europa central que por un siglo y medio ofreció estabilidad.⁶⁰

⁶⁰ *Ibidem*, p. 408.

Más adelante cierra sus argumentos el autor, de la siguiente manera: “Si Westfalia no sentó las características básicas del Derecho Internacional moderno, sí estableció las condiciones políticas para que este nuevo sistema se constituyera [...] Westfalia fue el punto de arranque del periodo formativo del sistema de Estados modernos y no la constitución de ese sistema”.⁶¹

Lesaffér, como el resto de los autores incluidos en este capítulo, se encarga de una forma u otra de dejar claro que los Tratados de Westfalia, si no marcan un antes y un después de manera contundente, representaron un notable paso adelante, y tuvieron consecuencias trascendentes.

Menciono lo anterior, para subrayar que el debate sobre Westfalia no se da en términos absolutos, sino que estamos moviéndonos en un territorio de relativos. Un territorio de relativos es precisamente el campo de los acontecimientos históricos, porque las fronteras entre las épocas no son tan claras como las que dividen a los Estados entre sí, y las grandes transiciones tienen sus orígenes en el pasado y proyectan hacia el futuro sus efectos fundamentales, arrastrando al mismo tiempo supervivencias del orden anterior.

V. EL DESTACADO PAPEL DE WESTFALIA EN EL TRÁNSITO DE LA REPÚBLICA CRISTIANA A LA EUROPA DE LOS ESTADOS

En el primer capítulo ubicamos a la Paz de Westfalia en medio de una gran transición, y regreso a este tema para apoyar la tesis de su novedad. Aquí nos ocuparemos de quienes cuestionan la trascendencia de los tratados de paz, señalando que las libertades y facultades políticas consignadas en Westfalia solo eran aplicables al espacio germánico.

Recordemos que tal como lo señalamos en el capítulo precedente, a principios del siglo XVI, nuevos poderes buscaban en

⁶¹ *Idem.*

Alemania su lugar bajo el sol, y el conflicto religioso les abrió una coyuntura favorable para llevar adelante sus reivindicaciones. Al mismo tiempo, en el norte de Europa, en 1581, las provincias de los Países Bajos declararon su independencia de España, abriendo un nuevo surco en el camino hacia la creación de nuevos Estados europeos. Este proceso no iba a ser fácil, pero su curso ya era previsible. Después de la Guerra de Treinta Años, en las negociaciones de Westfalia se vinieron a ventilar todos los conflictos religiosos y políticos que desde distintas vías coincidían en un objetivo: el fin de la república cristiana; es decir, del orden unitario medieval, y la fundación de una nueva Europa con libertades religiosas en algunas regiones y una nueva comunidad de Estados integrada por los viejos Estados dinásticos y los nuevos Estados territoriales que buscaban legitimidad y autonomía.

Solamente una porción de esta monumental litis jurídica y política pudo ser resuelta en las negociaciones de paz. Sin embargo, los acuerdos alcanzados fueron suficientemente importantes para ofrecer una seguridad jurídica al nuevo orden que estaba emergiendo, y su espíritu marcó la pauta para la atención de muchos de los grandes temas y problemas que habían quedado pendientes.

El que la entera problemática de esa situación histórica no se reflejara en el texto de los acuerdos y estos se ocuparan tan solo de las libertades religiosas y de las libertades políticas de los Estados alemanes no niega o menoscaba la enorme importancia que tuvieron las resoluciones de Westfalia en la legitimación de un nuevo factor de poder, el Estado territorial. Por ello, no tienen razón los autores que sostienen que las estipulaciones anteriores no fueron aplicables al resto del continente europeo. Una prueba de esto es que el estatuto de Estado territorial legitimado en los tratados se aplicó más allá del Imperio a las ciudades italianas, a los cantones suizos y al resto de las entidades políticas que suscribieron los tratados.

Tiene razón por ello Philpott cuando subraya a este respecto: “cualquiera que sean los principios que Westfalia incorpore, sus

diseñadores tenían implícito el que eran aplicables al gobierno de toda Europa”.⁶²

Esta afirmación se complementa con un hecho significativo que no ha sido suficientemente destacado por los tratadistas: el que los plenipotenciarios que suscribieron los tratados finales participaron no como miembros de la cristiandad en el espíritu medieval, o sea, como integrantes de una institución supranacional, como lo pretendía ser la república cristiana, sino como miembros de entidades políticas claramente identificadas y separadas del resto. Todos los participantes estaban capacitados para asumir con plena autonomía obligaciones contractuales como mandatarios de los integrantes de un mosaico político. Estuvieron presentes representantes del emperador, de los reyes y de los príncipes, así como personalidades eclesiásticas de tres religiones. Todos actuaron como personas jurídicas individuales, representando instituciones independientes, sin sujeción a ningún poder superior, terrenal o espiritual.

Heinz Duchhardt nos recuerda que en los preámbulos de los tratados se hace referencia de que se trata de una paz cristiana, y que esta es una fórmula menos contundente que la contenida en los tratados anteriores en que se hacía especial referencia a la república cristiana, a la que debía preservarse de los enemigos externos.⁶³ Al mismo tiempo, los progresos en el campo de los procedimientos diplomáticos y jurídicos que ya hemos revisado se hicieron evidentes en las negociaciones de paz.

Por lo anterior, no obstante las objeciones analizadas a lo largo de este capítulo, es posible argumentar a favor de que en Westfalia tuvo lugar en 1648 la primera asamblea de Estados de la edad moderna y que se establecieron bases jurídico-políticas suficientemente importantes para orientar la coexistencia de los Estados europeos, o, en otras palabras, que se fijaron las primeras reglas para el funcionamiento de un nuevo sistema interestatal.

⁶² Philpott, Daniel, *op. cit.*, p. 82.

⁶³ Duchhardt, Heinz, *Peace Treaties and International Law in European History*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, pp. 46 y 47.

Precisamente, en relación con este tema, Heinz Duchhardt llama nuestra atención sobre el papel determinante que cumplieron los congresos de paz desde Westfalia en adelante, en la formación del derecho público europeo, e incluso señala que

La considerable duración de estos congresos de paz era también el resultado de que en ellos decisiones fundamentales en materia de Derecho Internacional eran tomadas y consagradas por escrito. [...] El Derecho Internacional Europeo —*Ius Publicum Europaeum*— estaba entonces en su periodo formativo y las incertidumbres así como las necesidades de regulación, en consecuencia eran muy grandes.⁶⁴

Es explicable que en el texto mismo de los tratados no se contenga una declaración fundadora, como es el caso de las Constituciones modernas. Los participantes en las negociaciones de Münster y Osnabrück no eran quizá plenamente conscientes de que estaban sentando las bases de un nuevo orden europeo, pero al ofrecer las respuestas nuevas y adecuadas a los profundos conflictos de una época en transición, de hecho estaban procediendo como legisladores o creadores de normas de general observancia antes no existentes.

Precisamente en el espíritu de esta argumentación, Heinhard Steigler subraya que los tratados de Westfalia se distinguen no solamente por sus arreglos territoriales, sino por la validez de sus cambios institucionales, “Las importantes estipulaciones previstas en el Tratado de Osnabrück para ser observadas por el Sacro Imperio Romano Germánico, por ser parte de un tratado internacional, se convirtieron en parte integral del orden legal europeo”.⁶⁵

Philpott nos ofrece a este respecto un interesante argumento:

Así como las cortes no solamente consideran el texto legal en su literalidad, sino que toman en cuenta la intención de sus creadores, en el caso en que es necesario discernir su significado o propósito,

⁶⁴ *Ibidem*, p. 53.

⁶⁵ Heinhard, Steigler, *op. cit.*, p. 92.

no podemos igualmente entender los alcances de los Tratados de Westfalia sin preguntarnos cuáles fueron las intenciones de sus suscriptores.⁶⁶

En este caso, basta tan solo que la interpretación del texto de los acuerdos tome en cuenta al contexto histórico en que se dieron, más que a la intención de sus suscriptores, ya que esta última escapa a nuestros alcances.

Regresando a la corriente de internacionalistas que hemos venido analizando en este capítulo, la gran mayoría de ellos centran su más sólido argumento en que Westfalia representó el punto de inicio de la formación del sistema de Estados modernos, pero no la constitución de este sistema. Lesaffer agrega al respecto, “que fue en las conferencias posteriores a Westfalia, la de Nijmegen, Ryswick, y Utrecht, en que se articularon los principios básicos del Derecho Internacional moderno”.⁶⁷ Aquí volvemos una vez más al territorio de relativos en que se desenvuelve esta discusión académica.

En respuesta a Lesaffer y a estos autores, recordemos una vez más el contexto histórico que vivía Europa al fin de la Guerra de Treinta Años y quiénes eran los actores políticos que ya estaban en la escena en ese tiempo. Una parte de ellos habían alcanzado ya un grado considerable de madurez como Estados dinásticos, y una buena parte de ellos obtuvieron en Westfalia, como ya mucho se ha dicho, derechos de jurisdicción territorial y de autonomía de gobierno.

Además de los derechos territoriales que fueron reconocidos en el Tratado de Osnabrück a favor de los Estados integrantes del Sacro Imperio Romano Germánico; por el tratado de paz celebrado entre España y las provincias holandesas, firmado en 1647, y que es parte integrante de los acuerdos de Westfalia (fue ratificado en el tratado de Münster), se concedió a las provincias unidas, independencia y autonomía de gobierno. Igualmente, la

⁶⁶ Philpott, Daniel, *op. cit.*, p. 83.

⁶⁷ Lesaffer, Randall, *op. cit.*, p. 408.

Confederación Suiza emergió de Westfalia como un Estado independiente.

Para entonces España, Inglaterra, Francia, Dinamarca y Suecia habían alcanzado un avanzado grado de evolución como Estados independientes, y eran autores de una activa política exterior. Ya mencionamos incluso que Francia se había aliado en la última etapa de las hostilidades a los Estados protestantes alemanes y que mediante una audaz y pragmática operación política y diplomática, el cardenal Richelieu se presentó como el defensor de las libertades alemanas, y armó la coalición que obtuvo el triunfo definitivo. Por ello, las cláusulas de la Constitución del Sacro Imperio que consagraron el libre ejercicio de los derechos territoriales y las libertades y prerrogativas de los Estados alemanes fueron garantizadas en Westfalia, de facto, por las armas francesas y el ejército sueco. Esa nueva Constitución, en consecuencia, no era solamente un arreglo interno germano, sino parte integrante de un ajuste más amplio, de una nueva arquitectura de dimensión continental. En el reconocimiento de este hecho histórico radica en mucho la diferencia entre los defensores del lugar especial que ocupan los tratados en el desarrollo del derecho internacional y quienes relativizan su papel fundacional.

Richelieu, muerto meses antes de la victoria final, estaba aplicando ya el nuevo paradigma que conduciría en el futuro al nuevo mosaico de Estados modernos: la razón de Estado y el equilibrio de poderes. El sucesor de Richelieu, el cardenal Mazarino, continuó esta política e “incluso siguió el pliego de instrucciones de su antecesor para las negociaciones de paz marcando el énfasis en la expansión territorial francesa”.⁶⁸

Los electores, los príncipes y los arzobispos alemanes que participaron en las negociaciones muy posiblemente no tenían la visión panorámica de Richelieu, pero tenían muy claros sus objetivos: autonomía de gobierno, derechos territoriales garantizados y libertad en sus tratos con el exterior.

⁶⁸ Dickmann, Fritz, *Acta Pacis Westfaliae, Volume Instruction*, Münster, Aschen-dorfische Verlagsbuchhandlung, 1962, pp. 47-50.

Esta conjunción de objetivos políticos entre los grandes y pequeños Estados vino a constituir al fin de la guerra, y, de acuerdo con los términos de la paz, el primer sistema de Estados soberanos europeos. Es por ello que Heinz Schilling en sus estudios sobre *Guerra y paz y la emergencia de la modernidad*, considera que 1648 “constituye un punto de inflexión de significado histórico y alcance universal”.⁶⁹

VI. LA PAZ DE WESTFALIA Y LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL

Por lo que se refiere a las aportaciones de Westfalia en el campo del derecho, Heinz Duchhardt afirma que “Los historiadores pueden reconocer en los tratados, las tendencias que condujeron a la emergencia de un nuevo Derecho Internacional a mediados del siglo XVII, que se distingue del prevaleciente en el periodo previo”.⁷⁰ En esa etapa formativa del derecho público europeo, la interacción entre la teoría y la práctica abría caminos a la evolución de las leyes y de las instituciones. Por ello Westfalia llegó a ser una referencia tan importante para sus contemporáneos.

El mismo Lesaffer reconoce que el “moderno sistema de Derecho Internacional, que emergió en 1648, estaba basado en el principio de la soberanía del Estado”,⁷¹ aunque insiste en su tesis de que el siglo XVI fue un periodo crucial en la emergencia del Estado soberano.

Conclusiones

Después de haber examinado las principales objeciones al llamado mito de Westfalia considero que estas son débiles, aun-

⁶⁹ Schilling, Heinz, “War and peace and the emergence of modernity-Europe between belligerence, religious wars and the desire for peace”, en Busmann, Klaus y Schilling, Heinz (eds.), *1648 - War and Peace in Europe*, Münster-Osnabrück, Research Centre Westfälischer Friede, 1998, p. 20.

⁷⁰ Duchhardt, Heinz, *op. cit.*, p. 53.

⁷¹ Lesaffer, Randall, *op. cit.*, p. 43.

que contribuyen a precisar sus alcances. Estos tratados no son una colina más dentro de un paisaje ascendente, sino un notable evento histórico de carácter singular. Sus acuerdos se distinguen claramente de los pactos internacionales que les precedieron, y de la lectura misma de su texto puede afirmarse que sentaron las bases de un nuevo orden de convivencia entre los Estados europeos.

Los más distinguidos oponentes finalmente se acercan a la postura que hemos sostenido a lo largo de este trabajo, que busca conciliar los extremos entre quienes ignoran la tradición histórica a fin de subrayar artificialmente el lugar preeminente de Westfalia, y quienes niegan, con base en apreciaciones de matiz y no de sustancia, el mérito que le corresponde.

Coincido con la corriente de académicos que en este debate han subrayado el valor de la rica tradición del siglo XVI en el campo del derecho de gentes y las aportaciones de los tratados del periodo medieval, así como la herencia del derecho romano. El reconocimiento de la importancia de esta tradición ubica a la Paz de Westfalia no como un producto ahistórico o una milagrosa creación *ex nihilo*. Sin embargo, debe subrayarse que el universo político que el mundo medieval representaba entró en crisis, y que su paulatino desmoronamiento abrió el camino a una nueva etapa de la historia. Los tratados de Westfalia ofrecieron un primer marco jurídico-político que contribuyó a encauzar la primera fase de la modernidad europea.

Es oportuno, al mismo tiempo, advertir que aunque distinguidos internacionalistas se refieren a la Paz de Westfalia como un momento de fundación del derecho internacional, en sentido estricto el término no puede ser aplicado a la época. Al final de la Guerra de Treinta Años el panorama político europeo estaba integrado por un conjunto de Estados dinásticos o territoriales, así como por ciudades de Estado (república *civitas*) e instituciones políticas de diversa índole. El Estado-nación estaba todavía en los inicios de su proceso de gestación y no habría de alcanzar su forma moderna hasta el siglo XIX.

Con mayor precisión puede sostenerse que en los tiempos de la Paz de Westfalia el derecho de gentes del periodo medieval habría de transformarse en un incipiente derecho interestatal. En Alemania se siguió usando el término *Volker Recht*, y en Francia, *droit des gens*, derecho de gentes. En el mundo anglosajón el término “derecho internacional”, nos recuerda J. L. Brierly, fue propuesto por Jeremy Bentham, para sustituir a la denominación común de “derecho de las naciones” (Law of Nations).

Los tratadistas coinciden en que el derecho internacional es una disciplina moderna que tiene sus antecedentes en los pensadores de los siglos XVI y XVII, y más concretamente en las consecuencias políticas de la Reforma y del Renacimiento. Sin embargo, su carácter específico lo vendrá a adquirir a lo largo de un proceso de evolución, que culminará en la constitución de los Estados nacionales modernos.

El derecho interestatal del periodo posterior a Westfalia se siguió nutriendo de la rica tradición del derecho romano, al grado que las normas básicas relativas al territorio fueron esencialmente las normas romanas de propiedad. De igual manera, los tratados de paz medievales le ofrecieron una base de sustentación, así como los usos y costumbres de la época.

VII. LOS LÍMITES DE WESTFALIA

A lo largo de la discusión sobre el valor histórico de la Paz de Westfalia, algunos tratadistas hacen referencia a las limitaciones u omisiones de aquella. Menciono a continuación algunas de ellas.

Los tratados de Westfalia constituyeron un arreglo continental a espaldas de la era de descubrimientos. En cambio, su antecedente inmediato, firmado nueve meses antes, el Tratado de Paz y Comercio entre el Reino de España y las Provincias Unidas Holandesas, que resolvió un importante componente del conflicto general de la Guerra de Treinta Años, sí se ocupó con detenimiento de las condiciones de la navegación y el tráfico en las

Indias orientales y en las Indias occidentales, en sus cláusulas V, VI, VII.⁷²

No se mencionan en los tratados de Westfalia temas de crucial importancia que ya habían abordado los juristas teólogos del siglo XVI, relacionados con la conquista y la colonización de nuevos territorios ni sus consecuencias en el campo del derecho. Tampoco se abordó la problemática creciente que planteaba la era de la navegación, que vino a abrir una nueva dimensión al derecho internacional. Esto es explicable, porque los motivos de la guerra y los grandes temas de que se ocuparon los negociadores de la paz eran esencialmente cuestiones intraeuropeas. Sin embargo, la Guerra de Treinta Años ejerció una influencia más allá de Europa, al cambiar la correlación de fuerzas en el viejo continente. El declive de España a partir de su contundente derrota repercutió de muy diversas formas en las colonias de América.

Estudiosos de este tema señalan también lagunas en los tratados en el campo de la técnica jurídica y de la práctica diplomática, y subrayan los avances que se dieron en estas materias en los años subsecuentes, como fue el caso de la paz de Augsburgo, donde hubo cuestiones que los negociadores de Westfalia dejaron deliberadamente en la ambigüedad, una decisión explicable, ya que se buscó aligerar la litis y diferir los asuntos más engorrosos de implementación.

Tampoco se previó un sistema de consultas regulares entre las partes contratantes ni mecanismos de diálogo para atender las cuestiones de interpretación que pudieran surgir en adelante. Los pactos internacionales que se celebraron en las siguientes décadas crearon comisiones especiales para implementar sus acuerdos.

Quedaron también fuera asuntos de importancia relacionados con la implementación de los acuerdos, el retiro de las tropas suecas de los territorios alemanes, así como la determinación del calendario de aplicación de las restituciones territoriales y de

⁷² Véase en este sentido el Tratado de Münster de Paz y Comercio entre el Reino de España y las Provincias Unidas Holandesas en <http://www/mexico-diplomatico.org/derechointernacional/dpil>

otros bienes materiales. El congreso de Nürenberg (1649-1651) fue convocado para atender los asuntos pendientes y se hizo cargo de implementar la desmovilización sin precedente, de 200,000 soldados suecos y del pago de sus prestaciones.

Desde otra perspectiva, Heinz Duchhardt hace referencia al escepticismo de algunos historiadores que “disminuyen el valor de Westfalia como un punto de inflexión en virtud de que consideran que ningún orden político duradero de dimensión continental pudo alcanzarse en 1648, sino tan sólo un orden pacífico limitado al centro del continente, que se colapsó con relativa rapidez”.⁷³ Destaca en este grupo la postura crítica de C. V. Wedgwood, en contra de la tesis de que “Westfalia divide el periodo de las guerras religiosas de las guerras nacionales y de las guerras ideológicas de las de mera agresión”.⁷⁴

Estas afirmaciones forman parte de la polémica alrededor de este periodo, y aunque no es posible ahora profundizar en sus detalles, tan solo señalo que predomina entre los historiadores de la época el consenso de que con la delimitación de los campos religiosos se redujo a partir de Westfalia el ingrediente confesional en los conflictos del futuro, y Europa entró a una nueva etapa de laicización política, en donde predominarían los nuevos intereses económicos mezclados con las viejas ambiciones territoriales.

Por lo que corresponde a esta discusión sobre los verdaderos alcances del proceso de pacificación, coincido con el historiador británico William Doyle, que si bien reconoce que recientes investigaciones y estadísticas proporcionadas por los expertos “presentan una visión más sombría de este periodo histórico, una década después de la firma de los tratados, para 1660 lo peor había pasado [...] tendría que pasar un siglo más hasta que Europa volviera a entrar en crisis”.⁷⁵

⁷³ Duchhardt, Heinz, *op. cit.*, p. 46.

⁷⁴ Wedgwood, C. V., *The thirty years war*, Londres, Jonathan Cape, 1966, p. 525.

⁷⁵ Doyle, William, *The Old European Order 1660-1800*, Oxford, Oxford University Press, 1992, introduction, p. 1.

VIII. LOS TRATADOS POSTERIORES A WESTFALIA Y LA EVOLUCIÓN DE LA PRÁCTICA DIPLOMÁTICA

Las limitaciones mencionadas en los párrafos precedentes no niegan el valor de las aportaciones sustantivas de los tratados. La práctica diplomática siguió evolucionando, como puede constatare en los acuerdos internacionales que sucedieron a Westfalia, entre los que destacan: la paz de Nijmegen de 1678 a 1679, entre Francia, la República de Holanda, Suecia, Dinamarca y el Sacro Imperio; los tratados de Utrecht de 1712 a 1713, que concluyeron la guerra de sucesión española, y la paz de Aix la Chapelle (Aquisgrán) de 1748, entre Francia, Prusia, Inglaterra y Austria.

En estos acuerdos encontramos avances en la técnica jurídica y nuevas modalidades en las formas con que se llevaron las negociaciones. En el caso de la paz de Utrecht, por ejemplo, las resoluciones sustantivas se alcanzaron por la vía de la diplomacia secreta antes de iniciarse el congreso, y no fueron necesarios mediadores. Todos estos tratados fueron importantes porque definieron las nuevas relaciones de poder de la Europa del siglo XVIII; sin embargo, en ninguno de ellos se abordaron cuestiones de tan amplio horizonte como los asuntos que ocuparon a los plenipotenciarios en Westfalia.

La Paz de Westfalia cerró una etapa de gran desorden y violencia generalizada, pero no fue sucedida por una concordia general, como fue el caso de la antigüedad mediterránea, durante el periodo de la llamada “paz octaviana”. No surgió de la guerra un poder supremo pacificador como en los tiempos de la Roma de Augusto, sino un mosaico de entidades políticas que buscarían su lugar bajo el sol. A las revueltas de España, de Portugal y de Cataluña, y a los conflictos internos en Francia por la Fronda, se sumaron en el flanco este de Europa, de Polonia a Lituania, las revueltas de los cosacos que sembraron inestabilidad.

Las relaciones internacionales se vieron crecientemente afectadas por el desarrollo de la política del poder de los imperios europeos y se abrió un nuevo capítulo de sus rivalidades, con la

búsqueda de la supremacía en los mares, la conquista de nuevos territorios y su colonización. Las guerras de los años subsecuentes se libraron también en las colonias de ultramar, e incluyeron cada vez más las confrontaciones navales. Francia y España conservaron en un principio sus posesiones, pero tuvieron que adaptarse al ascenso del poderío marítimo británico y del poderío económico holandés.

IX. LA SOBERANÍA Y EL NUEVO ORDEN DE WESTFALIA

Al fin de este capítulo, después haber revisado las principales objeciones que formulan algunos académicos al valor preeminente de los tratados de Westfalia, nos hemos sumado a la tesis que subraya su contribución al nacimiento de un nuevo orden jurídico cuya base de sustentación es el Estado soberano moderno.

Aquí se plantea una problemática enteramente nueva, que ocupará la segunda parte de este trabajo: la relación entre el Estado soberano con sus pares, los demás Estados, y la relación teórica y práctica entre el concepto de la soberanía y el nuevo orden de convivencia entre los Estados.

Consciente de la importancia de este tema, lo abordo desde el punto de vista teórico, tan solo muy brevemente, para respaldar la línea de argumentación que me he planteado.

Coinciden los estudiosos de esta materia en que el nuevo concepto del Estado y el de la soberanía surgió como consecuencia de la observación de una situación histórica concreta: la inestable política italiana del siglo XVI y la difícil consolidación del Estado francés en la transición del siglo XVI al XVII. Nicolás Maquiavelo en el primer caso y Juan Bodino en el segundo, coincidieron, en distintas circunstancias, en la búsqueda de una autoridad central de carácter superior como una fuerza de cohesión legítima que impusiera el orden social en el ocaso del conflictivo orden feudal.

Como sucede con los planteamientos primigenios, no estaban previstos los efectos laterales o secundarios, y en este caso

concreto los primeros teóricos de la soberanía no elaboraron sobre la problemática de las relaciones entre los Estados.

El jurista Wester W. Willoughby reflexiona sobre este tema de la siguiente manera:

Aparece claro que la idea de la soberanía tal como se expone en el derecho constitucional, no puede encontrar un lugar adecuado entre las concepciones internacionales... En la esfera de las relaciones internacionales el término independencia, mejor que el de la soberanía indicará el hecho de que considerado desde el punto de vista del derecho positivo, el más complejo individualismo prevalece en el campo internacional.⁷⁶

César Sepúlveda aborda este mismo tema, e insiste en las dificultades mayores que se enfrentan “al pretender trasplantar al orden jurídico internacional, un concepto que pertenece por entero a la teoría política del Estado”.⁷⁷

Más allá de los problemas que se plantean desde el punto de vista teórico, en el campo de la realidad es evidente que la emergencia en la escena europea del siglo XVII de un número determinado de Estados fuertes con la pretensión de ejercer su soberanía presentaba nuevos desafíos, y fue necesario establecer paulatinamente las coordenadas que hicieran posible su coexistencia pacífica y ordenada.

En este contexto, es necesario precisar los alcances de las interpretaciones que dan algunos autores a la llamada “Era de Westfalia”, que se extiende de 1648 a 1815, en que se cerró el periodo de la guerras napoleónicas y tuvo lugar el congreso de Viena, como “la etapa del Estado soberano sin limitaciones”. A fin de matizar la afirmación anterior puede sostenerse que los acuerdos de Westfalia constituyeron un intento primario de reor-

⁷⁶ Willoughby, Wester W., “The juristic conception of the state”, *American Political Science Review*, vol. XII, 1918, pp. 192-208, citado por Sepúlveda, César, *Derecho internacional público*, México, Porrúa, 1964, p. 80.

⁷⁷ *Ibidem*, pp. 80 y 81.

ganización de Europa, estableciendo límites a los gobernantes soberanos en sus relaciones entre sí.

El propósito de los plenipotenciarios en Westfalia fue fijar reglas para acabar con la violencia y preservar el *statu quo*. Después de décadas de guerra, predominaba en los negociadores la intención de establecer un orden, que garantizara la anhelada seguridad jurídica y política de las que había carecido el viejo continente. Por ello, el legado de Westfalia es visto por la mayor parte de los autores no como una nueva era de soberanía sin límites, sino como la creación de un incipiente sistema de Estados sobre la base de un nuevo orden jurídico-político. Por ello, Westfalia fue invocada en las décadas subsecuentes, como una referencia a todo un orden de convivencia, y no como un símil de anarquía o confusión. Aunque la nueva Europa que emergió a finales del siglo XVII vendría a ser, como ya hemos señalado, un escenario inestable de medición de fuerzas en la nueva etapa de consolidación de los grandes imperios, Westfalia representó un nuevo orden que demarcaba fronteras, prescribía libertades religiosas y normas de derecho público que establecían límites, aunque precarios, a la soberanía del Estado en sus relaciones con el exterior.

Este rudimentario sistema de Estados es descrito en la *Ley de las naciones* de Emerich de Vatell en 1758, y tenía como común denominador “el que la única ley universalmente aceptada era el que los Estados tenían el mismo derecho de no ser limitados en sus asuntos internacionales”.⁷⁸

Sin embargo, al mismo tiempo que el desarrollo de este nuevo escenario político anunciaba una nueva etapa de conflictos entre entidades políticas independientes en busca de su expansión, nuevas causas, señala J. L. Brierly,

trabajaban con el objeto de impedir la aceptación de una ausencia de vínculos entre los Estados y para llevarlos a una intimidad y constancia de relaciones aún mayores aún que las que existieron

⁷⁸ Philpott, Daniel, *op. cit.*, p. 76. Véase de Vatell, Emerich, *The Law of Nations*, Philadelphia, T. & J. W. Johnson, 1844.

en los días en que la unidad teórica era comúnmente aceptada. Estas nuevas causas vendrían a moldear las nuevas relaciones entre los Estados. Destacan entre ellos los valores comunes humanistas del renacimiento; el generalizado sentimiento de rechazo a la guerra después de los terribles excesos; la nueva discusión sobre el *Bellum Justum*.⁷⁹

En el marco de las relaciones interestatales, la experiencia de los límites a la soberanía fue determinada por la práctica, la costumbre y las consecuencias del conflicto. El incipiente derecho de esta nueva fase de las relaciones interestatales y los tratados que celebraban los Estados entre sí establecieron paulatinamente los cauces del nuevo orden.

Una nueva lógica de supervivencia se fue abriendo paso: en la paz de Utrecht, que fue la más importante conferencia de Estados después de Westfalia, el objetivo principal de los negociadores fue crear un balance de poderes como un sistema primario de contención.

Los motivos del poder y las directrices intelectuales de este nuevo mundo ya no obedecían a los ilustres autores medievales. Sus modelos eran los juristas de los nuevos tiempos, como Emerich de Vatell y Hugo Grocio; los visionarios políticos, como Hobbes, y desde luego, los nuevos filósofos del mercantilismo europeo.

En la búsqueda de una fuente de legitimidad de este nuevo sistema de normas, la doctrina internacional se enriqueció notablemente. En este nuevo espíritu de modernidad, la eficacia del derecho internacional, como señala Hermann Heller, está fundada en la voluntad común de los Estados y en la validez común de los principios éticos jurídicos.⁸⁰

⁷⁹ Brierly, J. L., *op. cit.*, p. 11, haciendo referencia a C. F. West Lake, *Collected Papers*, p. 55.

⁸⁰ Heller, citado por Sepúlveda, César, *op. cit.*, p. 81.