

## Conflictividad y órdenes mundiales: la Paz de Westfalia y la inauguración del sistema internacional contemporáneo.

Wilson Fernández Luzuriaga y Hernán Olmedo González<sup>1</sup>

Fecha de recepción: 02/7/2018  
Fecha de aceptación: 05/12/2018

### Resumen

Este artículo se inserta en el marco de un proyecto de investigación de mayor alcance que avanza en el estudio de posibles relaciones entre estructura de poder, conflictividad y construcción de órdenes internacionales, a partir de cumbres multilaterales de gran relevancia –la Paz de Westfalia de 1648, el Congreso de Viena de 1815, la Conferencia de Paz de París de 1919 y la Conferencia de San Francisco de 1945–. Analiza específicamente los tratados de Westfalia, que inauguraron la construcción de un nuevo orden internacional basado en la interacción de Estados nacionales. Se argumenta que estos tratados, a la vez que, efectivamente, descartan la idea de una Europa unitaria y monolítica, inauguran los principios de igualdad jurídica, soberanía y equilibrio de poder. Como consecuencia, se consagra un sistema laico de Estados independientes (soberanía), en el cual es indiferente el régimen político y la orientación religiosa de sus integrantes (igualdad), generando una nueva estructura internacional en base a Estados que conviven en el sistema internacional sin un poder coactivo central (equilibrio de

---

<sup>1</sup>Docentes-investigadores del Programa de Estudios Internacionales. Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República (Uruguay).

poder). Para aportar evidencias en tal sentido, el artículo procura combinar perspectivas centradas en tres niveles de análisis: el estructural, a través del estudio de la relación entre estructura del poder y conflictividad; el internacional, mediante el estudio de las características centrales de los tratados, entendiendo a estos como mecanismos de interacción entre las principales potencias; el estatal, dando cuenta de las principales potencias que han determinado las características del texto del acuerdo.

**Palabras clave:** Igualdad jurídica, Soberanía, Equilibrio de poder, Conflictividad

#### **Abstract**

This article is part of a larger research project that through the study of multilateral summits of great relevance -the Peace of Westphalia of 1648, the Vienna Congress of 1815, the Paris Peace Conference of 1919 and the San Francisco Conference of 1945-, seeks to explore potential relations between power structure, conflict and the construction of international orders. It specifically analyzes the Westphalia treaties that inaugurate the construction of a new international order based on the interaction of national states. It is argued that these treaties effectively discard the idea of a unitary and monolithic Europe and, at the same time, inaugurate the principles of legal equality, sovereignty and balance of power. As a consequence, a secular system of independent States is enshrined (sovereignty), in which the political regime and the religious orientation of its members is irrelevant (equality), generating a new international structure based on States that coexist in the international system without a central coercive power (balance of power). To provide evidence in this regard, the article seeks to combine perspectives centered on three levels of analysis: structural, through the study of the relationship between power structure and conflictivity; international, through the study of the central characteristics of the treaties, understanding them as

mechanisms of interaction between the main powers; national state, accounting for the major powers that have determined the characteristics of the text of the agreement.

**Key words:** Legal equality, Sovereignty, Balance of power, Conflict

### **Introducción**

Este trabajo se inscribe en un proyecto de investigación que tiene como objetivo estudiar la relación entre los acuerdos multilaterales surgidos de la Paz de Westfalia de 1648, el Congreso de Viena de 1815, la Conferencia de Paz de París de 1919 y la Conferencia de San Francisco de 1945, y la redistribución de poder en el sistema internacional. La relevancia de la investigación reside en reflejar las potencialidades que tuvieron estos acuerdos en tanto ordenadores del sistema internacional. En ese sentido, este artículo, una vez que propone un indicador para estudiar la conflictividad en el sistema internacional moderno contemporáneo, trabaja sobre la proposición que las cumbres y los tratados resultantes de períodos de alta conflictividad, son funcionales a los cambios cualitativos en el sistema internacional y, por lo tanto, procuran reflejar y administrar e, inclusive, perpetuar una cierta redistribución de poder. El trabajo, en particular, analiza los tratados de Westfalia de 1648, en tanto construcción de un orden internacional posterior al período de mayor conflictividad en los últimos quinientos años. Pero además, lo estudia en tanto intento exitoso de estructurar un sistema internacional basado, por primera vez en la historia, en la interacción de Estados nacionales.

Los análisis que se proponen abrevan, uno a la relación entre estructura de poder y conflictividad en el período en que se suscribieron los tratados y, el otro, sobre los textos de los tratados. Este salto analítico combina dos modalidades de aproximación al tema. En la primera, en función de las teorías de las Relaciones Internacionales, se

propone sistematizar las tendencias de estructura y conflictividad en el sistema internacional del período. En la segunda modalidad, mediante el desarrollo de una estrategia narrativa anclada en el estudio de la evolución de las instituciones jurídicas, se interpretan las respuestas normativas de la comunidad internacional a los contextos dados.

Con tales objetivos, en una primera instancia se trabaja sobre la fundamentación de las afirmaciones del párrafo anterior, mediante la exposición sistematizada de datos cuantitativos referentes a: estructura del sistema internacional según número de grandes potencias y nivel de conflictividad; este último derivado de tres indicadores específicos: número de grandes potencias en conflicto, duración de conflictos entre grandes potencias y severidad de los conflictos. En una segunda instancia, el artículo analiza los principios, normas y mecanismos escogidos por los protagonistas de los tratados que reflejan esa redistribución de poder. Finalmente, se aportarán reflexiones sobre el reflejo de esta dimensión normativa en la conflictividad internacional, a partir de la inauguración de un nuevo sistema.

## **1. Problematización**

En las Relaciones Internacionales, las aproximaciones teóricas y empíricas sobre la conflictividad han estado articuladas con las cuatro grandes tradiciones de investigación existentes en el campo de estudios: realista, liberal, culturalista, marxista. A grandes rasgos, para las aproximaciones realistas la unidad básica de investigación son los Estados y, es a partir de las posiciones e interacciones entre ellos, que se configura la estructura del sistema. Para los liberales, al igual que para los culturalistas, las unidades básicas de investigación no solo son los Estados, sino también grupos sociales con capacidad de ejercer influencia en el sistema. Por su parte, para las teorías marxistas, las

unidades básicas del sistema son las clases sociales. Teniendo en cuenta estas grandes tradiciones, cabe señalar que este trabajo se sustenta en una visión estado-céntrica de las relaciones internacionales. En tal sentido, se parte de la premisa de que los Estados son las unidades de asociación política básica por la cual se han organizado las sociedades en los últimos quinientos años.

La investigación científica sobre la relación entre estructura de poder y conflictividad en el sistema internacional, ha sido uno de los problemas centrales de indagación en el marco de las teorías estado-céntricas en las Relaciones Internacionales. Vale decir que la gran mayoría de estas teorías se inscriben en la tradición de investigación realista, en la cual es posible identificar sucesiones de teorías que aportan diferentes proposiciones y explicaciones sobre los factores estructurales que condicionan la conflictividad del sistema. En menor medida es posible identificar teorías estado-céntricas en el marco de la tradición de investigación liberal, puntualmente la teoría de la paz democrática, se sustenta en premisas estado-céntricas para aportar explicaciones sobre los factores que pueden afectar la conflictividad en el sistema internacional.

A grandes rasgos, las teorías existentes en la tradición realista pueden ser clasificadas en dos grandes grupos: las teorías del equilibrio de poder y las teorías de la hegemonía. Entre las teorías del equilibrio de poder se encuentran el realismo clásico y la teoría neorrealista con sus vertientes ofensivas y defensivas. Entre las teorías de la hegemonía se encuentran la teoría de la estabilidad hegemónica, de la transición de poder y de los largos ciclos de poder. Si bien de estas teorías es posible inferir diferentes hipótesis y explicaciones sobre los factores que afectan a la conflictividad del sistema, todas ellas comparten dos proposiciones centrales: 1. el sistema interestatal contemporáneo tiene su nacimiento en los tratados de Westfalia; 2. los órdenes internacionales que se construyeron en el sistema internacional contemporáneo, han sido funcionales a los intereses de los Estados o del Estado predominante del sistema.

En el marco de las teorías del equilibrio de poder, los teóricos del realismo clásico plantean que el equilibrio de poder multipolar es la configuración estructural más favorable a la paz (Morgenthau 1986 [1948]; Kissinger 1973). Las explicaciones teóricas sobre esta proposición han estado centradas al menos en tres argumentos: 1. en el marco de un equilibrio multipolar, éste se torna más flexible y fácil de romper, por tanto, quienes conducen las relaciones externas de los Estados tienen una mayor precaución, dado el estrecho margen de error; 2. es posible identificar Estados que funcionan como “sostenedores de la balanza” favoreciendo el incremento de capacidades de los Estados más débiles; 3. el multipolarismo favorece la inserción de los Estados con menores capacidades.

De manera alternativa, los teóricos neorrealistas han planteado como proposición que el equilibrio bipolar es el más favorable a la paz del sistema político internacional (Waltz 1988, 2003; Mearsheimer 2001). Si este equilibrio de poder es reforzado con la existencia de armas nucleares, el sistema adquiere mayor estabilidad que en el marco de otro tipo de equilibrio (Jervis 1989; Waltz 2003). Las explicaciones teóricas han sido las siguientes: 1. la bipolaridad supone un menor número de Estados importantes, por lo cual se reducen las incertidumbres; 2. la bipolaridad supone mayor desigualdad entre Estados y el efecto positivo de ello es que los Estados más débiles tienen menor capacidad de desestabilizar el sistema; 3. si los miembros de la bipolaridad poseen armas nucleares, se refuerza el mecanismo de disuasión generándose una suerte de “equilibrio de terror” favorable a la paz.

Por su parte, en el marco de las teorías de la hegemonía, tanto Robert Gilpin (1981) como Paul Kennedy (2003 [1994]) han coincidido en la siguiente proposición: el sistema internacional tenderá a una mayor inestabilidad cuando para una gran potencia en expansión, el beneficio de cambiar el orden internacional supere a los costos. En el marco de las teorías de la hegemonía, puntualmente en la teoría de la transición de

poder, se enuncia como proposición que cuando la estructura hegemónica del sistema se encuentra en una fase de transición –lo cual supone declive de la potencia hegemónica, ascenso de una potencia desafiante y cuestionamientos al orden internacional por la potencia desafiante–, el sistema internacional se torna más conflictivo (Organski y Kugler 1980; Tammen 2000; Lemke 2002). Las explicaciones teóricas sobre la proposición postulan que la combinación de paridad de capacidades materiales y la insatisfacción con el orden internacional por parte de un poder desafiante, son las fuentes de conflicto internacional.

Asimismo, en el marco de las teorías de la hegemonía, se encuentran la teoría de los largos ciclos de poder (Modelski 1987; Goldstein 1988), y de los ciclos de poder (Doran 1991). Partiendo del supuesto que la estructura del sistema se caracteriza por ser hegemónica, la teoría de los largos ciclos de poder enuncia como proposición que los períodos de mayor conflictividad se caracterizan por el desencadenamiento de guerras globales entre potencias, de una duración entre veinte y treinta años. Estas guerras han sido el mecanismo fundamental por el cual se han consolidado nuevos liderazgos entre las potencias mundiales del sistema político internacional. Por su parte, la teoría de los ciclos de poder enuncia como proposición que cuando más de una gran potencia mundial se sitúa en alguno de sus puntos críticos de ascenso y declive en su proceso evolutivo, se acrecientan las probabilidades de guerras sistémicas y transformaciones estructurales abruptas. En tales puntos críticos, las incertidumbres entre las grandes potencias se acrecientan y los gobiernos no tienen la habilidad suficiente para adaptarse rápidamente a los cambios estructurales del sistema internacional (Doran 1991).

Por su parte, en el marco de la tradición de investigación liberal, la teoría de la paz democrática es la que se asienta en una perspectiva estado-céntrica. Esta teoría postula las siguientes tres premisas: 1. las democracias son más pacíficas que las autocracias; 2. las relaciones entre democracias son más pacíficas que las relaciones entre democracias

y autocracias, o entre autocracias; 3. la expansión de las democracias tiene efectos pacificadores en el sistema internacional. La tercera proposición se inscribe en el nivel de análisis sistémico. En este nivel de análisis, los hallazgos científicos hasta el momento confirman que no existe una relación lineal entre democracias y conflictos en el sistema. Es más, cuando las democracias, entendidas como poliarquías (Dahl 1997), se incrementan desde niveles muy cercanos a cero, favorecen el conflicto interestatal hasta tanto no alcancen cierto umbral de prevalencia (Gleditsch y Hegre 1997). Algunos investigadores han aportado evidencias respecto a que el umbral del cuarenta por ciento de prevalencia que las democracias comienzan a tener efectos pacificadores en el sistema (McLaughlin 1999; 2012).

Ahora bien, en sentido contrario a las teorías de la hegemonía, en este trabajo se postula que en el sistema internacional moderno contemporáneo, en ninguno de sus diversos períodos de evolución es posible identificar una potencia hegemónica sobre la cual se estructura el sistema. Por el contrario, lo que ha sido predominante en el sistema internacional en los últimos quinientos años ha sido la emergencia de estructuras de poder multipolares, con excepción del período 1950-1975, en el que el sistema registró una estructura bipolar. Por lo tanto, claramente se constata que las proposiciones más pasibles de consideración sobre la relación entre estructura y conflictividad, se encuentran en el marco de las teorías del equilibrio de poder. La intención de potencias vencedoras, de generar una estructura multipolar que atempere los niveles de conflictividad y, por tanto, perpetúe cierto equilibrio de poder, tiene una clara muestra en el contexto y el texto de los acuerdos de Westfalia, como se analizará.

Asimismo, con respecto a los efectos pacificadores de la democracia en el sistema, la evidencia empírica no permite realizar afirmaciones concluyentes. De hecho, han sido muy pocos los años en los que el sistema internacional ha alcanzado y superado el umbral del 40% de democracias en el mundo. En función de datos procesados por

*Polity IV*, el período en que las democracias han alcanzado el 40% de prevalencia ha sido en la Post-Guerra Fría. Dicho esto, lo que se propone a continuación es presentar algunas aproximaciones empíricas parciales sobre la relación entre estructura del poder y conflictividad en el sistema.

### **1.1. Aproximaciones conceptuales y operativas sobre estructura y conflictividad**

Como se ha esbozado, para los teóricos de las Relaciones Internacionales la estructura del sistema internacional está condicionada por el número de grandes potencias. En ese sentido, tradicionalmente han identificado tres grandes tipos de estructuras: unipolar, bipolar, multipolar. En este estudio se propone una clasificación un tanto más exhaustiva, identificando cinco tipos de estructuras diferentes: unipolar, cuando el sistema registra entre una y dos potencias configuradoras de la estructura; bipolar, entre dos y tres; multipolar moderada, entre tres y cinco; multipolar alta, entre cinco y siete; multipolar atomizada, entre siete y más.

Por su parte, en lo que respecta a conflictividad existe mucho menos nivel de acuerdo, tanto entre los científicos teóricos como empíricos, ya que no se constata una definición conceptual clara sobre qué es conflictividad, ni tampoco operativa, sobre cómo medirla. Por ejemplo, se podría afirmar que los primeros investigadores cuantitativos de la guerra fueron quienes se aproximaron al estudio de la conflictividad. Algunos de ellos se han aproximado a estudiar la conflictividad del sistema a partir de la proporción de años que el sistema registró guerras, considerando períodos de cincuenta años (Woods y Baltzly 1915). Otros lo han hecho a partir del estudio de las frecuencias de guerras interestatales en el sistema (Richardson 1960; Denton y Warren 1968). Otra forma de aproximación ha sido a través del estudio de tendencias en lo que respecta a severidad o letalidad de las guerras (Wright 1965). Por último, se encuentran quienes se han aproximado al estudio de la conflictividad del sistema mediante la investigación de

distintas dimensiones de las guerras entre grandes potencias. Entre estas dimensiones se encuentran la frecuencia, magnitud, severidad (Levy 1983).

En este trabajo no se propone una definición de conflictividad; lo que sí se propone es abordar la misma a partir de una serie de propiedades básicas: 1. Estados participantes de conflictos bélicos; 2. muertes por conflictos bélicos; 3. duración de los conflictos bélicos. Desde esta perspectiva tridimensional, la conflictividad se torna en un indicador que, o bien puede ser aplicado para el estudio comparado de conflictos, al igual que otras dimensiones tales como la severidad, la magnitud y el alcance, o bien para estudiar su nivel en el sistema internacional desde una perspectiva longitudinal.

## **1.2. Las tendencias históricas de la estructura y conflictividad del sistema internacional**

Para aportar evidencias sobre las tendencias de la estructura de poder y los niveles de conflictividad en el sistema internacional, lo primero que se realiza es la fragmentación del sistema internacional en veinte períodos de veinticinco años cada uno, representativos del período 1500-2000. Operativamente, los valores constatados en la variable estructura del sistema internacional en el período 1500-1950, fueron extraídos del estudio de Jack Levy (1983). Entre 1950-2000, fueron de elaboración propia sobre la base de datos contenida en el Índice de Capacidades Materiales 4.0 del proyecto de Correlatos de Guerra. Por su parte, para identificar las tendencias de la conflictividad se propone la elaboración de un índice de conflictividad a partir de la agregación de tres variables: alcance promedio de grandes potencias en guerra entre sí por período; duración promedio de guerras entre potencias por período; severidad promedio de las guerras entre grandes potencias por período.<sup>2</sup> Para normalizar estas variables, se aplicó

---

<sup>2</sup>Sobre la base de datos sistematizados por Levy, el alcance promedio por período fue calculado de la siguiente forma: sumatoria del número de potencias en guerra entre sí por período, dividido la sumatoria de inicios de guerras entre potencias por período. La duración promedio por período responde al siguiente

la técnica estadística de puntuaciones z; luego de ello, sus valores fueron agregados de forma multiplicativa y divididos por el número de variables.<sup>3</sup> Los gráficos 1 y 2, presentan las tendencias históricas de ambas variables en el transcurso del período considerado.

$$C_{pt} = \frac{z_{Apt} * z_{Dpt} * z_{Spt}}{3}$$

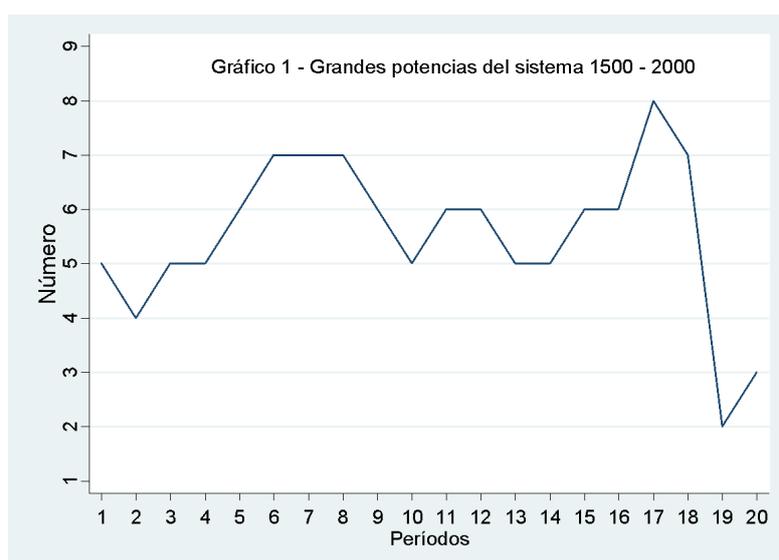
*C<sub>pt</sub>* = Conflictividad promedio en tiempo *t*

*z<sub>Apt</sub>* = Puntuación z del alcance promedio de guerras entre potencias en tiempo *t*

*z<sub>Dpt</sub>* = Puntuación z de la duración promedio de guerras entre potencias en tiempo *t*

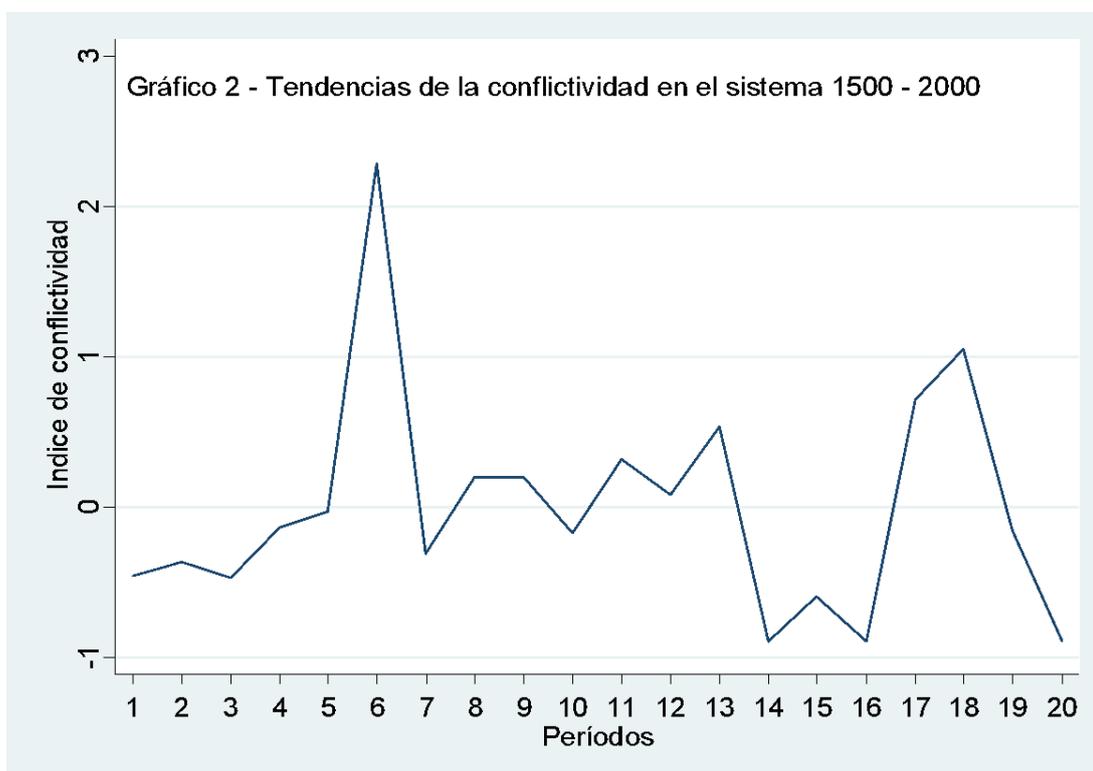
*z<sub>Spt</sub>* = Puntuación z de la severidad promedio de guerras entre potencias en tiempo *t*

3 = Número de variables



cálculo: sumatoria de años de cada guerra entre potencias por período, dividido la sumatoria de inicios de guerra entre potencias por período. Por su parte, la severidad promedio fue calculada de la siguiente manera: sumatoria de muertes por conflictos activos por período, dividido el número de conflictos activos por período. El Polemograma del sistema internacional que se encuentra en el anexo, presenta los datos correspondiente a cada una de estas variables.

3Para generar los datos correspondientes a cada uno de estas variables implicadas en el Índice de Conflictividad, se han utilizado como fuentes de datos la obra de Levy (1983) y el estudio de Sarkees y Wayman (2010) en el marco del proyecto de Correlatos de Guerra.



Según las tendencias generales que aportan los gráficos en el período 1500-2000, en el sistema internacional ha predominado un tipo de estructura multipolar, con más de cuatro grandes potencias y, más específicamente, multipolar alta. Únicamente en los períodos 19 y 20 (1950-2000), se puede identificar que la estructura del sistema internacional ha registrado una bipolaridad y, en el último período 1975-2000, una estructura multipolar moderada muy incipiente. Por su parte, en lo que respecta a la conflictividad, claramente es posible visualizar que el período 6 (1625-1650), en el que se desarrolló la Guerra de los Treinta Años, que finaliza con la Paz de Westfalia, registra mayores niveles, seguido de los períodos 17 y 18 (1900-1950), en los que se produjeron las dos guerras mundiales. Seguido a ellos, se encuentra el período 13

(1800-1825), en el cual se ubican las Guerras Napoleónicas previas al Congreso de Viena.

En síntesis, teniendo en cuenta las tendencias presentadas es posible arribar a la siguiente hipótesis, que necesariamente debe ser puesta a prueba mediante técnicas de análisis estadísticos más sofisticadas: la conflictividad en el sistema internacional tenderá a aumentar dramáticamente en el marco de una estructura de poder multipolar atomizada.

## **2. Los tratados de Westfalia**

La mayoría de los analistas coinciden en señalar el nacimiento de las relaciones internacionales o de la constitución de una sociedad internacional con la Paz de Westfalia en 1648, en tanto espacio de negociación política entre potencias y otras unidades con cierto grado de autonomía de Europa, donde se instala el concepto de Estado nacional. Sin desconocer ni dejar de investigar las interrelaciones entre centros de poder independientes –tribus, clanes, hordas, ciudades-Estado, principados, etc.– en variadas prácticas de coordinación o subordinación, los historiadores y teóricos del campo de estudio en Relaciones Internacionales comparten la idea que un espacio físico y sociojurídico que pueda denominarse como internacional, solo tiene sustento si se define un espacio físico y sociojurídico interno o doméstico.

La Paz de Westfalia puso fin a la Guerra de los Treinta Años, conflagración en torno a la libertad religiosa. No obstante, las dos grandes potencias de la época, Francia y Suecia, revelaron sus intereses políticos y materiales, y obtuvieron en las negociaciones importantes dominios territoriales. Asimismo, se materializan asignaciones menores para Baviera y Brandemburgo, y no solo se consagra la separación de la Confederación Helvética y de los Países Bajos del Sacro Imperio Romano Germánico, sino que se garantiza por todos los Estados su estatuto de neutralidad. Como contrapartida, el Sacro

Imperio quedó dividido en trescientas unidades entre principados, obispados y ciudades libres, heterogéneas del punto de vista confesional –con gobernantes católicos, protestantes o laicos– y material, considerando sus capacidades económicas. Si bien conservaba instituciones comunes, como la Dieta, la capacidad de un dominio centralizado era casi nula. En definitiva, los vencedores fueron conscientes que debían administrar un sistema con una estructura multipolar, como se detalla tanto en el anexo como en el Polemograma.

Las consecuencias de estas disposiciones pueden atenderse en dos planos. En el religioso, se inicia la era de la secularización del Estado bajo el macro principio de la libertad religiosa. En el plano político, desaparece la hegemonía de los Habsburgos con el debilitamiento de Sacro Imperio Romano Germánico. El debilitamiento queda marcado por su fraccionamiento y la separación de Austria. También concluye la hegemonía española, mientras se consolidan como potencias Francia, Suecia y los Países Bajos, desde el principio de equilibrio y el compromiso mencionado en materia de neutralidad.

El historiador escocés Thomas Munck (1990, 54-55) relativiza el peso de la dimensión religiosa, y no solo en esta guerra. Advierte sobre la imposibilidad de aceptar el punto de vista de los rivales contemporáneos de evaluar a esa guerra como un castigo divino, ni tampoco considerar solamente la importancia de las causas religiosas como desencadenante principal de la conflagración. Pero si resulta absurdo sacar las creencias religiosas fuera de su contexto político, en un momento en que religión y política estaban tan indisolublemente relacionadas, resulta de igual manera insatisfactorio devaluar la religión a un mero pretexto para obtener objetivos políticos. Así, los escritos contemporáneos de carácter religioso demuestran la creencia en presagios y manifestaciones sobrenaturales, incluso con la aceptación de la brujería, entre hombres instruidos. Pero, en definitiva, si los propósitos de la guerra para algunos de los

participantes no eran esencialmente religiosos –lo cual no implica que sus participantes no fueran esencialmente religiosos–, otros propósitos resultan más difíciles de diferenciar.

Las negociaciones debieron también superar un obstáculo adicional: la falta de reconocimiento político y jurídico entre los actores intervinientes, en un cuestionamiento recíproco a la legitimidad de las partes. En efecto, el acuerdo es, en realidad, la suma de dos tratados concretados en Osnabrück, donde negocian los principados y Estados católicos presididos por Francia y con la mediación del Nuncio de la Santa Sede, y en Münster, donde negociaron los protestantes con representantes imperiales, bajo la presidencia de Suecia. La solución a este conflicto ya marca un precedente para el futuro de las relaciones internacionales en general y de las relaciones diplomáticas en particular, ya que ambas ciudades alemanas y los negociadores de los respectivos acuerdos, gozaron de un estatuto de inviolabilidad, lo que abona al atisbo o a la consagración del principio de igualdad.

Más allá de las disposiciones específicas de los tratados de Westfalia, cabe reflexionar sobre tres principios sustanciales y fundamentales en las relaciones internacionales. Dos desde la intersección del Derecho Internacional y la política internacional: el principio de la soberanía y el principio de la igualdad. El tercero, de corte politológico, conocido como principio de equilibrio o, en una denominación contemporánea, simplemente como equilibrio de poder.

## **2.1 El principio de la soberanía**

El jurista uruguayo Felipe Paolillo (1993, 170-171), antes de analizar los resultados de Westfalia, advierte que ya desde antes de la celebración del Congreso, en Europa Occidental se actuaba en base al reconocimiento de una pluralidad de soberanías estatales. España después de la unión de Castilla y Aragón (1469); Inglaterra después de

la Guerra de las Dos Rosas (1485) y Francia después de la Guerra de los Cien Años (1453), se habían constituido como Estados soberanos centralizados con regímenes absolutos. La soberanía era entendida como poder supremo en lo interior, donde solo se responde al derecho divino, e independencia en el espacio externo, donde se responde en forma precaria ante las reglas del Derecho Internacional en tanto sistema peculiar en el cual el obligado siempre contribuye con otros iguales a la creación de las normas. Pero es en Westfalia donde la soberanía recibe un reconocimiento internacional y donde se limita el modo a ser ejercida en los siglos posteriores. La pluralidad de Estados negociadores y su intención de representar a la voluntad soberana deriva en un concepto modificado de soberanía. Este concepto mantiene su valor absoluto y total al interior de las fronteras, pero en lo exterior se ve limitado por otras soberanías, y luego por las normas de Derecho Internacional.

No obstante, el también jurista uruguayo Alberto Domínguez Cápura (1947, 25-26) matizaba el alcance de ese nuevo concepto de soberanía, al aclarar que perdura la concepción patrimonial de dicho atributo. La soberanía es considerada en sus caracteres clásicos: originaria, absoluta e ilimitada. Incluso esta concepción, al no admitir ningún poder por encima del de los Estados, constituía para los recién surgidos un arma doctrinariamente eficaz de defensa de su integridad e independencia. Sin embargo, los monarcas consideraban a los Estados como su patrimonio particular. Hay un reconocimiento muy relativo sobre la libertad de conciencia, ya que se consagra en tanto libertad del príncipe de elegir la religión de los súbditos y obligación de los súbditos de seguir la religión de aquél –*Cujus regio, ejus religio*–, quedándoles a salvo el derecho de emigrar a las tierras de otro príncipe que profese la religión por ellos practicada. En esa misma línea, Munck (1990, 52-53) observa que los dos tratados de Westfalia confirmaron que el Sacro Imperio, en su conjunto, no se sometería a una centralización semejante a la que experimentaban otros Estados europeos. Pero, por el contrario, se

creó una base legal para establecer un absolutismo principesco y territorial indiscutible, según el cual se revestía a cada príncipe con su soberanía territorial.

Los tratados suponen, pues, la postergación de dos reivindicaciones de jurisdicción territorial: las relativas a inspiraciones patrimonialistas, ya sean feudales o hereditarias, y las derivadas de una legitimación del precepto de la universalidad cristiana, por la que el emperador o el papa podían intervenir en asuntos que consideraran atinentes a la cristiandad en cualquiera de los Estados. Asimismo, se proclama un primer esbozo del principio de no intervención, en tanto la no injerencia de poderes –sean temporales o divinos– en los asuntos internos del Estado nacional. Y desde esta tradicional imputación de los tres elementos constitutivos de un Estado, territorio, población y gobierno, la jurisdicción soberana marca la capacidad de ese gobierno para definir la religión en su dominio.

En adelante, la soberanía queda confirmada desde dos dimensiones. Una externa, como sinónimo de independencia e igualdad jurídica, a partir de una originariedad que distingue a cada Estado de los demás ordenamientos derivados domésticos, proyectándose hacia el sistema internacional como único interlocutor válido. Y una dimensión interna, como sinónimo de supremacía sobre esos ordenamientos derivados domésticos, de poder exclusivo y excluyente, desde la que opera una atribución de funciones y poderes con el objetivo de cumplir con los fines nacionales.

No hay artículos en los tratados que refieran a la soberanía de los Estados, lo cual hubiera sido lógico. En primer lugar, porque se le daba a Europa una nueva estructura, basada en la pluralidad de Estados soberanos. En segundo lugar, porque la forma en que se reordenaba al Sacro Imperio hubiera requerido el señalamiento del principio soberano de los Estados que lo integraban. No obstante, el principio de la soberanía campea a lo largo de todos los artículos, en forma de presupuesto y de base lógica, sobre las que se fundamentan el resto de las disposiciones. Ejemplo de ello, los artículos que

reconocen la autonomía de los Países Bajos, la de los Cantones Suizos y la amplia emancipación de los Estados alemanes (Paolillo 1993, 171).

## **2.2 El principio de igualdad**

Como se adelantara, muchos autores sostienen que los tratados de Westfalia suponen solo un atisbo, una inspiración del principio de igualdad. No obstante, el Congreso reúne por primera vez un número considerable de unidades europeas con cierto grado de autonomía, desde pequeños Estados alemanes –algunos de ellos constituidos por un feudo– hasta países como Francia, Suecia, España o el propio Sacro Imperio Romano Germánico. Por otra parte, los acuerdos comprenden a católicos y protestantes, repúblicas y monarquías absolutas, logro que, hasta la cumbre, hubiera sido imposible. En definitiva, ¿qué se quiere decir cuando se afirma o se niega que en Westfalia se consagró la igualdad de los Estados?

Mientras Domínguez Cápura (1947, 25-26) aseguraba que desde el punto de vista práctico, los Estados que intervinieron en dichos tratados, obraron todos en pie de igualdad y disfrutando de iguales derechos, Paolillo (1993, 171-172) aprovecha la oportunidad para diferenciar tres dimensiones de la igualdad entre Estados: la real, la jurídica o ante el derecho y la funcional.

Evidentemente, ni en Westfalia ni en ningún congreso del mundo se ha consagrado la igualdad real o absoluta de Estados, por la sencilla razón que las capacidades estatales hacen que los países partan de realidades completamente distintas; así se puedan identificar un número de potencias en diferentes períodos, como se muestra en gráfico 1 y en el Poligrama. Se trata siempre de una igualdad jurídica, es decir, la igualdad que tienen los Estados frente al derecho; la facultad de reclamar la misma protección de la norma jurídica, se trate de una unidad pequeña o de una potencia. Por ejemplo, es la igualdad consagrada en la Carta de las Naciones Unidas la que supone la igual

participación de los Estados en los organismos o en las conferencias internacionales y el igual amparo a todos los miembros de cada organización. No obstante, en las Naciones Unidas hay algunas excepciones, derechos especiales a favor de los cinco miembros permanentes de su Consejo de Seguridad, incluyendo la propia membresía. Esto se conoce como igualdad funcional, lo que paradójicamente genera una desigualdad funcional a favor de ellos cinco.

Así, Paolillo (1993, 172) explica que la emancipación de numerosos Estados alemanes para debilitar al Sacro Imperio demuestra una profunda desigualdad real. No hubo tampoco una total igualdad funcional, porque a algunos Estados como Portugal – representado por Francia–, no se les permitió opinar ni votar: “Pero es evidente que hubo una importante manifestación de igualdad jurídica, porque se buscó crear un estatuto jurídico, en el cual los Estados, a pesar de sus diferencias reales, tuvieran igual derecho a su independencia, a su soberanía”. Lo más notorio de esta manifestación fue el reconocimiento de pequeños Estados alemanes autónomos con el derecho a ser libres, independientes y convivir en igualdad de condiciones con grandes potencias europeas, pero, sobre todo, con el derecho de determinar la religión en su jurisdicción sin sufrir menoscabo alguno. Como conclusión, Paolillo se diferencia de la afirmación absoluta de su compatriota Domínguez Càmpera y alega que la consagración de la igualdad solo encuentra aquí una semilla. En efecto, la creación de los pequeños Estados alemanes, si bien contempla las aspiraciones de sus poblaciones, evidencia la intención de Francia de debilitar al Sacro Imperio.

### **2.3. El equilibrio de poder**

Cualquier lectura de los tratados de Westfalia muestra que los negociadores, lejos de atribuir significados utópicos ni imaginar un sistema internacional cooperativo, reconocieron que la consagración de la igualdad jurídica no disimularía diferencias de

poderío real, medido por capacidades territoriales, demográficas, económico-comerciales y, por supuesto, militares. En este rumbo, Domínguez Cámpora ya en 1947 (25-28) parte del presupuesto que en Westfalia se pusieron en juego dos clases de intereses: los políticos, patentados en evitar el predominio del Sacro Imperio Romano Germánico, y los religiosos, impulsados por el deseo de los protestantes de sustraerse del imperio espiritual del papa. De allí, analiza los documentos desde la idea central que la cumbre debe leerse desde una verdadera teoría del equilibrio. Para ello explica que la Reforma produjo la escisión de la cristiandad en el siglo XVI, lo que significó la ruptura del lazo religioso, que era el más sólido de los tantos lazos que unieron a los pueblos de la Edad Media. Las consecuencias políticas de la escisión fueron graves: los Estados tomaron conciencia de su distinta personalidad y surgió un clima de desconfianza entre ellos que se tradujo en una mutua vigilancia. Así, se siembra la semilla de la estrategia de equilibrar fuerzas en el sistema internacional, con mecanismos que optimicen el resultado de la guerra a favor de los vencedores y tiendan a evitar una conflagración futura.

Citando textos de François Fénelon<sup>4</sup>, Domínguez Cámpora (1947, 27) explica que se trata de un equilibrio entre naciones vecinas que están interrelacionadas por sus intereses, con tanta intensidad que los progresos particulares, aún menores, pueden alterar el sistema general que forma el equilibrio, y que es el único que puede lograr seguridad colectiva. Para concluir que el cuidado por mantener cierto equilibrio entre naciones vecinas, asegura el reposo común. Y, por lo tanto, las ligas defensivas son tan justas como necesarias, en tanto mecanismo de precaución contra una nación que ostentase un poder con capacidad de invadirlo todo. No obstante el propio autor, esta

---

<sup>4</sup>François Fénelon (1671-1715) sacerdote y teólogo francés y consejero político del Duque de Borgoña, que explica su idea de equilibrio de capacidades entre Estados vecinos en Europa en su obra *Examen de conciencia sobre los deberes de la dignidad real*.

vez basado en Le Fur<sup>5</sup>, diferencia el alcance de esta idea del equilibrio según se analice desde la dimensión política o desde la dimensión jurídica. En la dimensión política, constituye un sistema asertivo, pues todo equilibrio de fuerzas hace aleatorio el resultado de la guerra. Esa incertidumbre es una de las mejores garantías para el mantenimiento de la paz. Pero en la dimensión jurídica, la ausencia de una norma superior convierte al equilibrio en un fin, y su medio es la aplicación de la ley del más fuerte, obviamente en detrimento del Estado más débil. El ejemplo claro es el desmembramiento de Polonia en 1772, 1793 y 1795, entre Rusia, Austria y Prusia, ya que la teoría del equilibrio indicaba que si un Estado se engrandecía o extendía, era necesario que los otros dos hicieran lo mismo. En consecuencia con su pensamiento, las cláusulas de Westfalia que Domínguez Cámpora (1947, 27-28) rescata para mostrar la idea del equilibrio de poder, refieren a la independencia de los Países Bajos y de los Cantones Suizos, y a algunas disposiciones favorables a Francia y Suecia, que cobran de esa manera el precio de la victoria.

En ese sentido, Paolillo (1993, 173-174) va a coincidir con estas ideas sobre equilibrio de poder. Para el jurista, las disposiciones que contiene la Paz de Westfalia tienden a garantizar el panorama político, y todo para evitar que se desencadene otro conflicto bélico. Es un acuerdo con aspiraciones definitivas, mediante un compromiso recíproco de cada una de las potencias con las demás, redactado de tal forma que dificulta la ruptura de la paz establecida. Cada una de las potencias se comprometió de tal modo, que la modificación de la situación de una iba a repercutir en la situación de todas. En conclusión, si algunos de los Estados partes quebrantaban la paz, se derrumbaba todo el edificio político continental.

En definitiva, se había establecido por primera vez en la historia, una fórmula de equilibrio político que abarcaba toda Europa. Y ambos autores coinciden en representar

---

<sup>5</sup>Luis Le Four (1870-1943) internacionalista francés especializado en Derecho Internacional Público.

ese equilibrio con las disposiciones referidas al espacio del Sacro Imperio Romano Germánico. Para Domínguez Cápura (1947, 25-26) el equilibrio parte de principio asociado de la seguridad colectiva, al establecer que, en caso de agresión de un Estado de la Confederación Germánica por otro, el agredido sería defendido no solo por los demás Estados de la Confederación, sino también por los demás países signatarios de los tratados; éstos, al consagrarse garantes del estatuto internacional creado, evitaban y prevenían la posibilidad de que alguno de los Estados germánicos quisiese realizar la unidad germánica en su provecho, adquiriendo fuerzas que fuesen un peligro para la paz europea.

En esa línea, Paolillo (1993, 173) concluye que, en rigor, y atendiendo al texto, los tratados establecen una “paz alemana”, ya que no hay nada en ellos que no refiera directa o indirectamente al Sacro Imperio.<sup>6</sup> No obstante, agrega que por las consecuencias que tuvo, por las garantías internacionales establecidas en favor de grandes potencias –Francia y Suecia– y hasta por algunas cláusulas de alcance general, como la proclamación de la libertad comercial sobre ciertos ríos, se considera como el documento que establece una “paz europea”. Esta paz fue pensada de un modo distinto. Hasta ese momento, una guerra terminaba por éxito de una de las partes, cansancio de ambas o por una solución satisfactoria aunque fuera transitoria. En otras palabras, se trataba de treguas, de paréntesis para la preparación de un nuevo conflicto que, generalmente, no tardaba en estallar. En definitiva, el objetivo final responde al equilibrio continental entre los máximos protagonistas, España, Francia, Suecia y el Sacro Imperio. La finalidad era tratar de impedir que el que aparece más fuerte siga acrecentando poder. Así, el que aparecía más fuerte, sobre todo en la mitad de la guerra,

---

<sup>6</sup>“Era la continuación de la tradicional política de Richelieu, cardenal católico y ministro de un Estado católico, quien se había aliado a los protestantes para satisfacer el fin nacional, el interés del Estado francés, que era impedir un acrecentamiento del poderío imperial; y eso lo logró por varios caminos” (Paolillo 1993: 172).

cuando las fuerzas suecas se estaban batiendo en retirada, era el Sacro Imperio, y Francia se esforzó en limitarlo.

### **3. Conclusiones**

En el marco de un proyecto de investigación de mayor alcance sobre la relación entre estructura de poder, conflictividad y la construcción de órdenes internacionales, este trabajo aporta evidencias sobre dos aspectos en particular. Por un lado, avanza en dar cuenta de la relación entre estructura de poder y conflictividad en el período en que se celebró la Paz de Westfalia. Por otro, aporta evidencia de que los tratados de Westfalia reflejan un tipo de distribución de poder que ha sido funcional a las grandes potencias del sistema internacional de ese entonces. Para ello, el artículo ha procurado combinar perspectivas centradas en tres niveles de análisis: el estructural, a través del estudio de la relación entre estructura del poder y conflictividad; el internacional, mediante el estudio de las características centrales de los tratados, entendiendo a estos como mecanismos de interacción entre las principales potencias; el estatal, dando cuenta de las principales potencias que han determinado las características del texto del acuerdo. En lo que respecta al nivel estructural, sobre la base de investigaciones científicas teóricas y empíricas desarrolladas en el campo de estudios, el trabajo ha presentado evidencias de que en el transcurso de los quinientos años entre 1500-2000, ha predominado una estructura de poder de tipo multipolar alta en el sistema internacional. Por su parte, en lo que respecta a los niveles de conflictividad, ante la ausencia de una forma de medición que permita a los investigadores aproximarse a la misma, este trabajo propuso una forma de medición puntual de conflictividad desde una perspectiva tridimensional, contemplando a los participantes de conflictos, el tiempo de duración de los conflictos y la severidad. Lo que se enuncia como hipótesis final, la cual

necesariamente debe ser contrastada mediante técnicas estadísticas más sofisticadas, es que la conflictividad en el sistema internacional tenderá a aumentar drásticamente en el marco de una estructura de poder multipolar atomizada.

En este primer producto de un proyecto de investigación que seleccionó cuatro grandes cumbres como ordenadoras del sistema internacional, la hipótesis que se plantea en el párrafo anterior dialoga con las teorías del equilibrio de poder en su versión neorrealista. Así, el padre fundador del neorrealismo, Kenneth Waltz (1988, 186), concluyendo que el equilibrio bipolar de la Guerra Fría era menos conflictivo que formas de equilibrio multipolar, manifestaba que “pequeño es más bello que pequeño”, aludiendo al número de grandes potencias. En definitiva, la posible relación causal entre estructura de poder, conflictividad y órdenes internacionales está dada por el mayor número de interacciones entre grandes potencias. Por ejemplo un sistema internacional conformado por siete grandes Estados nacionales, arrojará 21 interacciones diádicas entre ellos, al tiempo que un sistema bipolar arroja una sola. La consecuencia es un sistema internacional más previsible y, por ende, en el que se reduce la incertidumbre. O dicho de otra manera, un escenario en el que el equilibrio de poder sea menos sencillo de quebrantar. Se trata de un escenario en el que el resto de los Estados tienen menor capacidad de desestabilizar el sistema.

En este contexto, igualdad jurídica, soberanía y equilibrio de poder parecen cerrar una ecuación que se constituirá en la explicación de la Paz de Westfalia. Los textos, desechan la idea de la Europa unitaria y monolítica, como aspiraban el papa y el emperador. Se consagra un sistema laico de Estados independientes (soberanía), en el cual es indiferente el régimen político y la orientación religiosa de cada uno de sus integrantes (igualdad), generando una nueva estructura internacional en base a Estados nacionales que flotarán en el sistema internacional sin un poder coactivo central (equilibrio). Los grandes principios de soberanía e igualdad, que se consideran

fundamentales en la moderna doctrina del Derecho y las Relaciones Internacionales, no fueron consignados expresamente, pero se revelan como presupuestos ideológicos. En definitiva, el aval para la creación de una comunidad de Estados iguales y soberanos es el signo distintivo de la Paz de Westfalia. Asimismo, queda claro que se establece una paz de alcance continental con un régimen basado en el principio del equilibrio de poder entre potencias que evitase el predominio de una de ellas. Las asignaciones territoriales premiaron ganadores y sancionaron perdedores, pero desde una previsión de equilibrio entre Estados poderosos y el fortalecimiento garantista de ciertos Estados de capacidades medias, como freno a pretensiones expansionistas.

A partir del Congreso de Westfalia y desde su impronta en todos los aspectos analizados, se generaliza la idea de celebración de tratados multilaterales en un contexto de congresos integrados por un importante número de Estados. Asimismo, se consagra el respeto a los tratados *–pacta sunt servanda–* como principio basado en la viabilidad del instrumento y en la certeza de lo acordado, y no en una concepción religiosa, desde el momento que las partes signatarias pueden provenir de distintas creencias y, aun así, operar el reconocimiento recíproco.

### **Bibliografía**

- Dahl, Robert. 1997. *La Poliarquía: participación y oposición*. 2ª edición. Madrid: Tecnos.
- Denton, Frank y Warren Phillips. 1968. «Some Patterns in the History of Violence». En *Journal of Conflict Resolution*, vol. 12, nº 2, June, 182-195.
- Dominguez Cámpora, Alberto. 1947. *Derecho Internacional Público*. Montevideo: Organización Taquigráfica Medina.
- Doran, Charles. 1991. *Systems in crisis. New imperatives of high politics at century's end*. New York: Cambridge University Press.
- Gilpin, Robert. 1981. *War and Change in World Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Gleditsch, Nils y Havard Hegre. 1997. «Peace and Democracy: A More Septical View». En *Journal of Conflict Resolution*, vol. 41, nº2, 283-310.

- Goldstein, Joshua. 1988. *Long Cycles: Prosperity and War in the Modern Age*. Connecticut: Yale University Press.
- Jervis, Robert. 1989. *The meaning of the nuclear revolution. Statecraft and the Prospect of Armagedon*. New York: Cornell University Press.
- Kennedy, Paul. 2006. *Auge y caída de las grandes potencias*. Buenos Aires: Ediciones Debolsillo.
- Kinder, Hermann y Werner Hilgemann. 1990. *Atlas Histórico Mundial II. De la Revolución Francesa a nuestros días*. 15ª edición. Madrid: Ediciones ISTMO.
- Kissinger, Henry. 1973. *Un mundo restaurado*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Lemke, Douglas. 2002. *Regions of Wars and Peace*. New York: Cambridge University Press.
- Levy, Jack. 1983. *War in the Modern Great Power System 1495-1975*. Kentucky: The University Press of Kentucky.
- McLaughlin, Sara. 2012. "Norms and the Democratic Peace". En *What do we know about war?* John Vasquez, ed. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 167-188.
- McLaughlin, Sara. 1999. «Evolution in Democracy-War Dynamics». En *Journal of Conflict Resolution*, vol. 43, n°6, 771-792.
- Mearsheimer, John. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W. Norton & Company Inc.
- Modelski, George. 1987. *Long Cycles in World Politics*. London: The Macmillan Press.
- Morgenthau, Hans. 1986. *Política entre Naciones. La lucha por el poder y la paz*. 3ª edición. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Munck, Thomas. 1990. *La Europa del siglo XVII. 1598-1700. Estados, conflictos y orden social en Europa*. Madrid: Anzos.
- Organsky, Abramo Fimo Kenneth y Jacek Kugler. 1980. *The War Ledger*. Chicago: University of Chicago Press.
- Paolillo, Felipe H. 1993. "Los tratados de Westfalia". En *Historia de las Relaciones Internacionales*. Heber Arbuét-Vignali, dir. Tomo I. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 161-181.
- Richardson, Lewis F. 1960. *Statistics of Deadly Quarrels*. Chicago: Quadrangle.
- Sarkees, Meredith y Frank Wayman. 2010. *Resort to War 1816-2007*. Correlates of War Series. Washington D.C.: CQ Press - SAGE Publications.
- Tammen, Ronald. 2000. *Power Transitions. Strategies for the 21st Century*. New York: CQ Press - SAGE Publications.
- Waltz, Kenneth. 2003. "More may be better". En *The spread of the nuclear weapons. A debate renewed*. Kenneth Waltz y Scott Sagan. New York: Norton & Company, 3-45.

- Waltz, Kenneth. 1988. *Teoría de la Política Internacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Woods, Frederick y Alexander Baltzy. 1915. *Is War Diminishing?* Boston: Houghton-Mifflin.
- Wright, Quincy. 1965. *A Study of War*. 2ª Edición. Chicago: University of Chicago.

### Anexo: Polemograma del sistema internacional 1500 – 2000

Tiempo	Nº G. Potencias	Frec. Guerras	Guerras Activas	Nº Potencias en Guerras	Alcance Prom.	Duración	Duración Prom.	Severidad	Severidad Prom.	Conflictividad Prom.
1500 - 1525	5	6	8	15	3	22	4	94200	11775	35161
1525 - 1550	4	7	9	15	2	40	6	236000	26222	107029
1550 - 1575	5	9	9	19	2	35	4	259800	28867	78997
1575 - 1600	5	4	5	6	2	43	11	184400	36880	198230
1600 - 1625	6	3	5	14	5	22	7	366540	73308	836254
1625 - 1650	7	1	2	17	17	25	25	1875000	937500	132812500
1650 - 1675	7	7	8	23	3	34	5	369000	46125	245372
1675 - 1700	7	3	4	15	5	30	10	1240000	310000	5166667
1700 - 1725	6	3	3	11	4	35	12	1340000	446667	6369136
1725 - 1750	5	3	3	12	4	17	6	462000	154000	1163556
1750 - 1775	6	1	1	6	6	8	8	992000	992000	15872000
1775 - 1800	6	2	3	11	6	15	8	697300	232433	3195958
1800 - 1825	5	1	2	6	6	12	12	1869000	934500	22428000
1825 - 1850	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1850 - 1875	6	4	4	10	3	3	1	451000	112750	77516
1875 - 1900	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1900 - 1925	8	2	2	13	7	7	4	7739300	3869650	30602482
1925 - 1950	7	2	2	9	5	6	3	12964300	6482150	31114320
1950 - 1975	2	1	1	4	4	3	3	954960	954960	39471
1975 - 2000	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: elaboración propia