

## EL CONGRESO DE VIENA

HORACIO SANCINETTI  
Profesor Adjunto (1) de Derecho  
Internacional Privado

El Congreso de Viena, celebrado en la capital de Austria entre 1814 y 1815, tras la primera caída de Napoleón, tiene caracteres de verdadero hito histórico. El período revolucionario y la formidable aventura napoleónica parecían concluidos. Los soberanos restaurados deseaban analizar la situación y rehacer el maltrecho mapa político de Europa. El Congreso inaugura, pues, un período de vasta reacción legitimista, que si bien no durará mucho, ha de plantear concretamente uno de los términos del conflicto europeo del siglo XIX: el absolutismo, luego combatido y destruido por las tendencias liberal y socialista, en el transcurso de la siguiente centuria.

### I. ANTECEDENTES

Derrotado en Leipzig, Bonaparte se retiró lentamente con su ejército, perseguido por los aliados —Inglaterra, Austria, Rusia y Prusia— que en el tratado de Chaumont (marzo de 1814), habían constituido una Liga permanente, la cual no debía disolverse ni aún en el caso de obtenerse la victoria. Simultáneamente, Napoleón rechazaba las últimas propuestas de paz, formuladas en Chatillon, y el 31 de marzo, el zar Alejandro I y el emperador Federico - Guillermo III de Prusia, entraron en París tras una dura resistencia.

Napoleón contaba todavía, en Fontainebleau, con un ejército de sesenta mil hombres, pero instado por sus mariscales, el 11 de abril abdicó a favor de su hijo, el rey de Roma. Los aliados no aceptaron la abdicación, resolvieron tras algunas vacilaciones, la restauración borbónica y acordaron a Bonaparte una irónica soberanía sobre la isla de Elba, hacia donde partió luego de despedir a su guardia, en el patio de Fontainebleau, el 20 de abril de 1814.

Entretanto, Talleyrand había sabido tornarse hombre indispensable. Permaneció en París en medio del derrumbe y pudo influir el ánimo del zar, que se hospedó en su casa. El 30 de mayo firmaba, en representación de Luis XVIII, con las cuatro grandes potencias enemigas, la "primera paz de París". Dicho tratado fijaba como fronteras de Francia las que tenía en noviembre de 1792, con algunos cambios favorables, que significaban cierto pequeño aumento territorial. Al mismo tiempo, se convocaba a un Congreso en Viena, para resolver la situación política de Europa. Por dos artículos secretos, Francia se comprometía a reconocer la distribución territorial que los aliados convinieran; y todos, a sostener la independencia de los estados germanos y su unificación federativa.

La circunstancia europea era tensa por demás. El descontento cundía en las provincias belgas y renanas, anexas a países protestantes y castigadas por el paso de diferentes ejércitos; los pequeños estados germánicos, que excedían de trescientos, temían verse absorbidos por los grandes y permanecían en guardia; los antiguos y los nuevos cantones suizos disputaban constantemente; en España, Fernando VII había reasumido sus facultades absolutas y perseguía a los liberales, incluyendo antiguos partidarios suyos. Llegó hasta violar la soberanía francesa para apresar a Mina en Bayona, lo que provocó la ruptura de relaciones con Luis XVIII. En Italia, el panorama era todavía más confuso: Pio VII reinstauraba todos sus derechos a la Compañía de Jesús, y regía con mano dura los estados pontificios; Murat, admirado de verse todavía en el trono de Nápoles, intentaba negociar con Bonaparte, al que oficialmente había traicionado. La sombra del gran corso aún gravitaba sobre Europa, y los sectores liberales, multiplicados en los últimos tiempos, y refugiados en la clandestinidad de las logias, no parecían dispuestos a aceptar una restauración absoluta.

Inglaterra tenía, como siempre, una táctica diplomática propia. Afectada por su crecimiento industrial, deseosa de ganar mercados, dueña de los mares, aunque en conflicto bélico con Estados Unidos, ejercería esa función *arbitradora* que la ha caracterizado en el manejo de la política europea. Los soberanos coaligados se reunieron en Londres para festejar la victoria y ratificar su amistad y alianza. Pero no trataron allí ningún problema de intereses, difiriendo para Viena el balance de sus largos veinte años de lucha con Francia y el modo de encarar tan extraordinarios cambios como los que se habían operado en aquel lapso.

## II. LOS PARTICIPANTES Y SUS CONFLICTOS

La reunión del Congreso se postergó, en medio de una expectativa creciente. A fines de setiembre comenzaron a llegar

los delegados, y las sesiones, que nadie suponía durasen más de tres meses, se prolongaron hasta mediados de 1815. No hubo, en rigor, sesiones formales. Se discutía familiarmente, en los pasillos, durante el almuerzo, en los fastuosos saraos. "El Congreso baila, pero no marcha", dijo el príncipe de Ligacé, aludiendo a la morosidad de los informales debates. Treinta millones de florines, suma verdaderamente fabulosa sobre todo para sus arcas exhaustas, habría gastado el emperador Francisco I de Austria, quien hizo los honores del anfitrión con mayor galanura de la que cabía esperar de su mediocre aptitud social. Su ministro Clement von Metternich presidió el Congreso, secundado por Friedrich von Gentz, como secretario. Metternich, político habilísimo, frío, utilitario, encarnó la tendencia absolutista y fue, por un tiempo, el árbitro de Europa.

El zar actuó personalmente, rodeado de asesores como Czartoriski, Nasselrode, Pozzo di Borgo, Capo D'Istria. Se consideraba salvador del mundo. Pese a su autocracia, las enseñanzas relativamente liberales de Le Harpe había influido sobre él. Admítala las monarquías constitucionales, odiaba a Metternich con el que sostuvo violentos altercados, estaba prevenido contra Inglaterra y contra los Borbón. Los planes del barón von Stein para la unificación alemana lo sedujeron, y hasta pareció dispuesto a facilitar la emancipación griega.

El rey de Prusia llevó al príncipe de Hardenberg y al barón Karl Wilhelm von Humboldt, como plenipotenciarios. Bernadotte no participó personalmente, pero sí el rey Federico VI de Dinamarca, y una multitud de soberanos menores, especialmente los alemanes. Los reyes de Baviera y Wutemberg, entre otros, eran bonapartistas. Murat tuvo sus agentes, y no faltó Eugenio de Beauharnais, hijo de Josefina, casado con una princesa bávara.

España, cuyo interés en el Congreso no parece excesivo, fue representada por el obstinado Pedro Gómez Labrador, que por lo común apoyó a Talleyrand. Palmella, Saldanha y Lobo de Silveira eran delegados de Portugal y Brasil.

El príncipe Charles Maurice de Talleyrand, primer plenipotenciario y canciller de Luis XVIII, con destreza y cinismo fue un digno émulo de Metternich, y obtuvo ventajas para Francia, no obstante la inferioridad en que se encontraba. Capitaneó a las potencias menores, para compensar el poder del bloque aliado, cuyas fisuras estimuló hábilmente. Entre sus secretarios estaba el conde de La Tour du Pin.

Lord Castlereagh encabezó la delegación inglesa, pero debió regresar a Londres en febrero de 1815 para defender en el Parlamento su política exterior. Entonces lo substituyó el duque de Wellington, que también se alejó pronto para organizar la campaña que culminaría en Waterloo. Aparte de los reyes y pleni-

potenciarios, estuvieron el cardenal Ercole Consalvi, que representó al papado; legaciones de los cantones suizos, principados, condados, etc. Pero no solamente los gobernantes participaron en Viena, sino corporaciones, sociedades y comunidades religiosas, como los católicos y judíos de Frankfort. Hasta los escritores y publicistas tenían su personero, el célebre editor Johan Frederic Cotta, en un verdadero alarde de representación funcional. Cotta atacó la censura y defendió el reconocimiento internacional de los derechos de autor.

Alejandro y Federico-Guillermo eran quienes actuaban con mayor cohesión. Seguros de su poder, pretendían anexarse respectivamente Polonia y Sajonia, cuyo monarca había estado aliado con Napoleón. Inglaterra de momento no advirtió el proyecto; Austria sí, pero lo calló con el propósito de desbaratarlo sin necesidad de afectar la alianza. El 16 de setiembre se reunieron los plenipotenciarios de las cuatro naciones, aunque el zar y el rey de Prusia llegaron nueve días después, en medio de lo que Gentz denominó despectivamente "una turbamulta".

Los "cuatro" decidieron bien pronto dirigir los asuntos entre sí, aceptando sólo formalmente la intervención de los demás congresales. Talleyrand, que llegó a Viena el 24, venía con amplísimos poderes; el rey sólo le encomendó que expulsase a Murat del trono de Nápoles y lo devolviese a los Borbón, fiándose para todo lo demás, en el talento de su personero. Al trascender el acuerdo secreto de los cuatro "grandes", los estados menores se inquietaron, temerosos de ser excluidos o sacrificados. Talleyrand no vaciló en abrazar la causa de Sajonia contra Rusia y Prusia, y en presentarse como campeón del derecho y del principio de legitimidad. Así pidió que se insertase una declaración, estableciendo que la labor del Congreso tenía como base "el derecho público de Europa", a lo que se resistían los austríacos bajo el pretexto de que era "obvio", pero en verdad deseando violarlo para anexarse Sajonia.

Tras una sesión muy borrascosa, Talleyrand admitió que se constituyese la "Comisión de los ocho", o sea las potencias signatarias de la paz de París: los cuatro aliados, más Francia, España, Portugal y Suecia; aunque sostuvo que sólo el Congreso en pleno podía otorgarle facultades. Trataba así de diluir la influencia de los vencedores, con el mayor número. La inauguración se postergó hasta el 1° de noviembre, pero tampoco se produjo en esa fecha, porque la Comisión de los Ocho instituyó otro comité para que revisase los diplomas y luego propusiera un estatuto interno. Habría también comisiones para la cuestión alemana, la suiza, la italiana, la libertad de los negros, la navegación fluvial, etc. De modo que las reuniones plenarias, con las que amagaba Talleyrand, nunca se concretaron; él mismo perdió interés en cuanto fue admitido a las decisiones; y el Congreso sólo existió como

consecuencia de su *Acto Final*<sup>1</sup>, obra exclusiva de los "ocho" —mejor dicho de los "seis", porque portugueses y suecos casi no participaron—, a la que los demás países adhirieron en forma más o menos compulsiva.

### III. CAMBIOS DEL MAPA POLÍTICO

El juego diplomático se tornó un complicado ajedrez. Inglaterra admitía entregar Sajonia a Prusia —cuya conformidad necesitaba respecto de los Países Bajos—, para salvar Polonia. Metternich, en cambio, invertía los términos, prefiriendo ceder Polonia, porque desconfiaba de Prusia y sus sueños de hegemonía germánica. Baviera intrigó contra Metternich ante Talleyrand, quien llegó a ordenar aprestos bélicos. Entonces, Alejandro queriendo demostrar su fuerza, ocupó Sajonia y la puso a disposición de Federico-Guillermo. La tensión llegó al máximo y el equilibrio del Congreso estuvo por derrumbarse.

Pero la paz con Estados Unidos devolvió a Castlereagh su libertad y su aptitud "arbitral". Enfrentó a Prusia, cuyas pretensiones eran cada vez más exorbitantes, y buscó a Talleyrand,

que satisfecho al ver minada la unión de los aliados, concertó en enero de 1815 un tratado secreto con Inglaterra y Austria, según el cual, cada uno se comprometía a integrar con cincuenta mil hombres una fuerza común que avalase su política.

#### a) Territorios cedidos a Rusia, Prusia y Austria.

El zar comprendió la gravedad de la situación. Moderó ambiciones y asistió a los prusianos. Además de Finlandia y Besarabia que entregaban los turcos, Rusia conservaría casi toda Polonia, pero cediendo el ducado de Posen a Austria, para que no reclamase su porción de Sajonia. La diferencia se trató amigablemente, transformada ya en una cuestión de cifras. Al fin, Austria y Prusia retuvieron parte de sus dominios polacos, y Prusia absorbió la mitad del territorio de Sajonia, con la tercera parte de su población. Resuelto este dilema, que comprometió la paz, otras cuestiones no ofrecían mayores dificultades.

<sup>1</sup> La versión española del *Acto Final* puede consultarse en ALEJANDRO DEL CANTILLO, *Tratados, convenios y declaraciones de paz y comercio que han hecho con las potencias extranjeras los monarcas españoles de la casa de Borbón desde el año de 1763 hasta el día*, Alegría y Charlatán, Madrid 1843, págs. 752 y sigtes.

Un amplio extracto de los textos francés y portugués aparece incluido en CARLOS CALVO, "Colección completa de los tratados, convenciones, capitulaciones, armisticios y otros actos diplomáticos de todos los Estados de la América latina comprendidos entre el Golfo de México y el Cabo de Hornos, desde el año de 1493 hasta nuestros días", Durand, París 1852, tomo V, pág. 355 y sigtes; y tomo VI, pág. 6 y sigtes.

Insaciable, Prusia obtuvo las provincias rhinianas, constituyéndose —junto con Baviera que recibió el palatinado—, en centinela de la frontera francesa. También anexionó la Pomerania sueca, que en principio Suecia canjeaba a Dinamarca por Noruega. Prusia "compensó" a los daneses con el pequeño ducado de Lauenburg. Abarcaba así, casi sin interrupción, del Mosa al Niemen.

Austria rechazó las provincias belgas, ricas pero muy lejanas, y para colmo vecinas de Francia, prefiriendo el Veneto y el Milanesado, hasta el Tesino, y toda la costa dálmata.

#### b) La Confederación Germánica. Italia.

Alemania se unificó considerablemente. Sus trescientos cincuenta estados se redujeron a treinta y nueve. La Confederación del Rén, organizada por Napoleón luego de las batallas de Jena y Auertstadt fue sustituida por la Confederación Germánica. Ninguna de las soluciones de fondo propugnadas por entonces, triunfó plenamente. Ni el reparto entre Prusia al norte, y Austria, al sur; ni el ideal unitario de Stein; tampoco la pentarquía, que hubiera dividido la soberanía entre cinco monarcas.

El Acta Federal fue el instrumento jurídico de esta alianza híbrida. Se restauraba la antigua dieta, pero no habría rey: cada estado dictaría su constitución. Austria, que daba pruebas de prudencia, rechazó la corona electiva que se le ofrecía, temerosa que un día pasara a Prusia. En cambio, aceptó la presidencia perpetua de la dieta. El rey de Dinamarca por el ducado de Holstein, y el de los Países Bajos por el gran ducado de Luxemburgo, entraron en la Confederación.

Los órganos de gobierno eran dos: una Asamblea Ordinaria o consejo permanente, donde la representación de los confederados se concentraba en diecisiete miembros con voto: los estados importantes, más los pequeños príncipes cuya diputación aparecía unificada, igual que las antiguas ciudades libres (Frankfort, Bremen, Hamburgo y Lubeck). Decidía las leyes y asuntos ordinarios y de competencia. Independientemente, la Asamblea General, integrada por sesenta y nueve miembros, cuyo número de votos correspondía a su importancia, resolvería sobre las leyes fundamentales, y podía reformar —sólo por unanimidad— el pacto federal.

La vinculación entre ambos organismos está prevista por el art. 59 del Acto Final, que dice: "La cuestión de si un negocio debe ser discutido por la Asamblea General conforme a los principios establecidos, se decidirá en Asamblea ordinaria a pluralidad de votos.

"La misma asamblea preparará los proyectos de resolución que hayan de presentarse a la Asamblea general, y proporcionará a ésta todo lo necesario para su adopción o no admisión. Se de-

cidirá a pluralidad de votos tanto en la Asamblea ordinaria como en la Asamblea general; pero con la diferencia de que en la primera bastará la pluralidad absoluta, en tanto que en la otra serán precisas dos terceras partes de votos para formar la pluralidad. Cuando en la Asamblea ordinaria ocurra empate de votos, decidirá la cuestión el presidente. Sin embargo, siempre que se trate de aceptación o cambio de leyes fundamentales, de instituciones orgánicas, de derechos individuales o de asuntos de religión, no bastará la pluralidad de votos, ya sea en Asamblea ordinaria, ya en Asamblea general.

“La dieta es permanente, puede sin embargo suspender sus sesiones por un término fijo, que no ha de exceder de cuatro meses, cuando haya terminado los asuntos sometidos a su deliberación. Las disposiciones ulteriores relativas a suspensión de sesiones, y al despacho de los negocios urgentes que pudieren ocurrir durante la suspensión, se reservan a la dieta que se ocupará de ellos al redactar las leyes orgánicas”.

El derecho germánico no se unificó —situación que tanto habría de influir en las concepciones de Savigny— ni se creó un tribunal supremo. Cada estado mantendría sus embajadores, y su independencia fiscal, lo que hizo manifestar a Frederic von List, que acababan de levantarse treinta y ocho barreras arancelarias.

Además de convertir a Alemania en esa maquinaria pesada e inoperante, Metternich consiguió insertar el *Acta Federal* en el *Acta Final* del Congreso, para colocar a la Confederación bajo la tutela de las grandes potencias.

Italia; en cambio, siguió despedazada, la zona más rica en poder de Austria. Cerdeña ofició de “estado tapón” entre potencias mayores al recibir Génova. Las legaciones fueron transferidas a la Santa Sede. María Luisa intercedió ante su padre para que se le diese Parma o Luca, y los obtuvo, sometiéndolos en consecuencia a los Hapsburgo.

Un imprudente ultimatum de Murat, cuando todo parecía resuelto a su favor y Talleyrand, por descuido, estaba sin aliados en la única causa que interesaba directamente a Luis XVIII, precipitó su caída; Nápoles finalmente fue devuelto a los Borbón.

### c) La neutralidad suiza, Inglaterra, España.

La compleja cuestión suiza fue bien resuelta. La Confederación se ensanchó y sus veintidós cantones quedaron protegidos por una garantía de neutralidad perpetua, que hasta hoy ha funcionado.

La declaración del 23 de marzo de 1815, en efecto, obtuvo, por gestiones de Pietet de Rochement, adhesión de todas las potencias a esa neutralidad, transformando así en derecho público positivo lo que hasta ese momento se insinuaba en los hechos.

Estas declaraciones obligan a la nación neutral a la abstención e imparcialidad en materia bélica; los terceros, por lo menos pasivamente, deben respetarla. Algunos Estados, pueden ser garantes de aquélla, comprometiéndose a hacer respetar la neutralidad, en su caso por la fuerza. Esta neutralidad suiza es un precedente importante; ratificada en el art. 435 del Tratado de Versalles, e inclusive por notas intercambiadas entre Alemania e Italia en 1938, subsiste aún.

Los problemas de América y Oriente no llegaron a considerarse. Las luchas de liberación de ambos pueblos, pronto traerían aparejado un "estallido" de los respectivos mapas políticos.

Inglaterra se contentó con dominar los mares, y algunas posesiones menores, como el protectorado sobre las islas jónicas, y la de Malta que la Soberana Orden reclamaba. Asimismo, rehizo el reino de los Países Bajos, "Estado-tapón" como Cerdeña —y como sería el Uruguay más tarde, entre Argentina y Brasil, también por inspiración inglesa—.

España retuvo la plaza de Olivenza que pretendía Portugal, y se mostró reservada acerca de otras cuestiones que le atañían, como el tráfico de esclavos y su guerra colonial.

#### IV. LA TRATA DE ESCLAVOS

Los problemas jurídicos quedaban por resolver: la abolición de la trata de esclavos y la libertad de navegación fluvial.

El primero fue introducido por Inglaterra, deseosa de abolir ese tráfico, que desde Africa abastecía principalmente a las colonias españolas y portuguesas de Sudamérica. Titular del monopolio de este infame comercio durante gran parte del siglo XVIII, mediante los famosos "asientos"<sup>2</sup>, se presentaba ahora como campeona del abolicionismo. "Los ingleses —afirma Adolphe Thiers<sup>3</sup>— excitados por numerosas y frecuentes declamaciones, se habían poseído de una verdadera pasión por la libertad de los negros, y esta pasión era sincera; pero nos será permitido decir que al mérito de la sinceridad no se unía el del desinterés. Si la libertad de los negros hubiese debido sublevar a la India, los ingleses quizá hubieran estado menos solícitos por conseguir su objeto; pero, como sólo alborotaría a América, podían entregarse a toda la actividad de su convicción sin padecer por ello".

<sup>2</sup> Cfr. ELENA F. S. DE STUDER, "La trata de negros en el Rio de la Plata durante el siglo XVIII", Universidad de Buenos Aires, 1938.

Martín de Alzaga fue uno de los últimos negreros que actuaron en nuestro puerto. Neelus calculaba que esta "institución" costó al Africa unos cien millones de vida humanas.

<sup>3</sup> "Historia del Consulado y del Imperio", BOURET, Paris 1905, tomo 13, pág. 488.



Lord Castlereagh anhelaba esta noble conquista, que realzaría con un toque de belleza moral, las ventajas materiales obtenidas por su país. En éste se gestaba por entonces, práctica y teóricamente, en lo político y lo económico, el movimiento liberal. La industrialización trafa consecuencias imprevisibles. "El abaratamiento de la mano de obra —dice Guillermo Cabanellas<sup>4</sup>— proceso paralelo al aumento del número de trabajadores y al uso de las máquinas, hizo que el esclavo perdiera buena parte de su valor; y este razonamiento, duro y hasta cierto punto cruel, fue uno de los motivos preponderantes para que la abolición de la esclavitud se produjera. Una mano de obra libre, conseguida mediante el simple sostenimiento físico del individuo remunerado con lo necesario para subsistir, resulta siempre mucho más barata que el trabajo del esclavo negro, al que hay que alimentar mientras produce y no abandonar cuando esté inválido para el trabajo. La inversión de un capital para adquirir al esclavo, los riesgos inherentes a su posible pérdida, a su fuga, invalidez, o la negligencia en el trabajo, son factores que influyeron poderosamente, como motivos de orden económico, para llegar a la abolición de la esclavitud".

El interés de Gran Bretaña por los mercados de América española, y por alterar sus vetustas condiciones sociales y económicas, también contribuyó a esa actitud, junto con el temor a una población colonial negra muy superior en número a la blanca, y otros razonamientos de carácter técnico y humanitario. Pero la trata, "que interesaba mucho a la nación inglesa —como dice Thiers<sup>5</sup>—, interesaba muy poco a los demás gabinetes europeos. . . y las potencias continentales no tenían, respecto a esto, ni interés ni opinión. . . sólo las potencias marítimas tenían parecer e interés en la materia". Es decir, Francia, España y Portugal, además de Gran Bretaña.

Aunque el tema afectaba los sentimientos humanitarios del zar, en general se lo abordó como una mera cortesía debida a Inglaterra, con la que Talleyrand hacía causa común, a cambio del apoyo de Castlereagh contra Murat. De todos modos, las pretensiones del ministro inglés no fueron aprobadas: se rechazó el derecho de visita, acaso porque sólo Inglaterra podía ejercitarlo con eficacia, o emplearlo con otros fines; y también las sanciones comerciales contra quienes no aceptasen el humanitario acuerdo.

Ni siquiera prosperó la abolición inmediata, alegando los países coloniales que Inglaterra, a diferencia de ellos, había abastecido de negros sus colonias en los últimos tiempos. España y Portugal reclamaron ocho años, y Francia cinco, para cubrir sus necesidades antes que la trata se suprimiese definitivamente.

<sup>4</sup> "Esclavitud", en Enciclopedia Jurídica Ombra, t. X, p. 573.

<sup>5</sup> Ob. cit., p. 488.

En cambio, para compensar a lord Castlereagh, una enfática declaración condenó retóricamente el comercio de negros. Decía así:

"Habiéndose reunido en conferencia los plenipotenciarios de las potencias que firmaron el tratado de París de 30 de mayo de 1814, y considerando:

"Que los hombres justos e ilustrados de todos los siglos han pensado que el comercio conocido con el nombre de Tráfico de Negros de África es contrario a los principios de la humanidad y de la moral universal;

"Que las circunstancias particulares que le originaron, y la dificultad de interrumpir repentinamente su curso, han podido cohonestar hasta cierto punto la odiosidad de conservarle, pero que al fin la opinión pública en todos los países cultos pide que se suprima lo más pronto posible;

"Que después que se ha conocido mejor la naturaleza y las particularidades de este comercio y se han hecho patentes todos los males de que es causa, varios gobiernos de Europa han resuelto abandonarlo, y que sucesivamente todas las potencias que tienen colonias en las diferentes partes del mundo, han reconocido por leyes, por tratados o por otros empeños formales la obligación y la necesidad de extinguirlo;

"Que por un artículo separado del último tratado de París, han estipulado la Gran Bretaña y la Francia que unirían sus esfuerzos en el Congreso de Viena para decidir a todas las potencias de la cristiandad a decretar la prohibición universal y definitiva del comercio de negros;

"Que los plenipotenciarios reunidos en este Congreso no pueden honrar más bien su comisión, desempeñarla y manifestar las máximas de sus augustos soberanos, que esforzándose para conseguirlo, y proclamando en nombre de ellos la resolución de poner término a una calamidad que ha desolado por tanto tiempo el África, ha envilecido la Europa y afligido la humanidad.

"Dichos plenipotenciarios han convenido en empezar sus deliberaciones sobre los medios de conseguir objeto tan provechoso, declarando solemnemente los principios que los guían en este examen.

"En consecuencia, y debidamente autorizados para este acto por la adhesión unánime de sus cortes respectivas, al principio enunciado en el dicho artículo separado del tratado de París, declaran a la faz de Europa, que siendo a sus ojos la extinción universal del comercio de negros una disposición digna de su particular atención, conforme al espíritu del siglo y a la magnanimidad de sus augustos soberanos, desean sinceramente concurrir a la pronta y eficaz ejecución de ella con

cuantos medios estén a su alcance y empleándolos con el celo y perseverancia que exige una causa tan grande y justa.

"Sin embargo, conociendo la manera de pensar de sus augustos soberanos, no pueden menos de prever que aunque sea muy honroso el fin que se proponen, no procederán sin los justos miramientos que requieren los intereses, las costumbres y aun las preocupaciones de sus súbditos, y por lo tanto los dichos plenipotenciarios reconocen al mismo tiempo que esta declaración general no debe influir en el término que cada potencia en particular juzgue conveniente fijar para la extinción definitiva del comercio de negros. Por consiguiente, el determinar la época en que este comercio debe quedar prohibido universalmente será objeto de negociación entre las potencias; bien entendido que se hará todo lo posible para acelerar y asegurar el curso del asunto, y que no se considerará cumplido el empeño recíproco que los soberanos contraen entre sí en virtud de la presente declaración, hasta que se haya conseguido completamente el fin que se han propuesto en su empresa.

"Comunicando esta declaración a la Europa y a todas las naciones cultas de la tierra, los dichos plenipotenciarios esperan que estimularán a los demás gobiernos, y particularmente a los que prohibiendo el comercio de negros han manifestado las mismas máximas, a sostenerlos con su dictamen en un asunto cuyo logro será uno de los más dignos monumentos del siglo que lo ha promovido y le habrá dado fin gloriosamente.

"Viena, 8 de febrero de 1815.

"Fdo.: CASTLEREAGH, STEWART, WELLINGTON, GÓMEZ LABRADOR, PALMELLA, SALDANHA, NASSERODE, LOWENHIELM, TALLEYRAND, LOBO, HUMBOLDT, METTERNICH".

El 21 y 23 de enero habían también firmado en Viena dos convenciones los plenipotenciarios de Portugal y Gran Bretaña, comprometiéndose a combatir la trata en la sucesivo; Portugal recibía trescientas mil libras de indemnización por el apresamiento anterior de algunos buques de su bandera, dedicados a tal negocio.

En definitiva la labor del Congreso en esta materia careció de consecuencias inmediatas, y algunos elogios que se le tributaron<sup>4</sup> parecen excesivos. "Los aliados de Chaumont —dice Thiers agudamente—, reforzados con el representante de la Restaura-

<sup>4</sup> Así J. A. SACO, en "Historia de la esclavitud", Andina, Bs. Aires 1985, pág. 231, lo califica de "documento que la historia conserva con orgullo".

<sup>5</sup> Ob. cit., pág. 490.

ción francesa, M. de Nesselrode, de Metternich y de Talleyrand, apoyaron en esto a lord Castlereagh, empleando un lenguaje que les hacía sonreír pues el modo de repartirse los pueblos de Europa, probaba el entusiasmo que pudieran tener por la libertad de los negros\*.

A pesar de la dudosa sinceridad de los delegados, y del declaracionismo inocuo que caracterizó al Congreso en esta materia, no puede dejar de considerarse esta paradójica recepción de los principios de la Revolución Francesa como un avance hacia la supresión de la esclavitud, que llegaría bastante después. En la Convención de Londres de 1841, Inglaterra, Francia, Prusia, Austria y Prusia asimilaron el tráfico de esclavos a la piratería y establecieron el derecho de visita.

## V. LA NAVEGACIÓN FLUVIAL

El aporte del Congreso de Viena en materia de navegabilidad de los ríos, tampoco resultó fundamental. Es sabido que en la Edad Media, el régimen era de monopolio y tributación. Cada estado costero reservaba a sus súbditos y negaba a los extranjeros todo derecho sobre el comercio y tránsito por la porción correspondiente de río navegable. Después se evolucionó al sistema de "comunidad cerrada", aceptándose en principio el comercio libre, pero sólo en barcos de naciones ribereñas. Este avance se refleja, por ejemplo, en el decreto del 16 de noviembre de 1792, emanado del Consejo Ejecutivo de la Convención Francesa, que aseguraba la libertad comercial del Mosá y el Escalda, "propiedad común e inalienable de todos los países regados por sus aguas".

A pesar de haber suprimido tantos principados que vivían fundamentalmente del peaje, el Congreso de Viena no amplió excesivamente aquel concepto. En los artículos 108 a 116 del Acto Final, estableció el régimen general de los ríos internacionales, que durante un siglo fue, como dice Charles Rousseau<sup>4</sup>, una verdadera "carta del derecho fluvial". Los ríos internacionales, según define, son los que reúnen dos condiciones: una natural, la navegabilidad, y otra contingente o artificial, que pasen por más de un Estado. Por el art. 108, las potencias separadas o atravesadas por un mismo río navegable, se comprometían a regular mediante comisiones que se reunirían antes de seis meses de clausurado el Congreso, un régimen común de navegación.

"La navegación por todo el curso de los ríos indicados en el precedente artículo —según el 109—, desde el punto en que cada uno empiece a ser navegable hasta su embocadura será enteramente libre y no se podrá estorbar a nadie en lo relativo al tráfico, entendiéndose que habrán de conformarse todos a los reglamentos concernientes a la policía de esta navegación, que se for-

\* "Derecho Internacional Público", Ariel, Barcelona 1961, pág. 382.

marán de un modo uniforme para todos y tan favorablemente como sea posible al comercio de todas las naciones'.

La redacción provino de Humboldt y no era tan liberal como aparentaba. Concordaba con el art. 1 del anexo concerniente a la navegación del Rhin, y prevaleció sobre la del representante inglés, lord Chaucarty, que proponía: "El Rhin se hallará abierto al comercio y a la navegación de todas las naciones, de modo que bajo ambos aspectos, su uso no puede ser prohibido a nadie".

Como es notorio, el texto de Humboldt libera solamente el comercio, mientras que el de Chaucarty, el comercio y la navegación. Por otra parte, el estatuto fracasó porque establecía la libertad del Rhin "hasta el mar", suscitándose una polémica entre los Países Bajos y los demás estados ribereños. Estos entendían que tal expresión significaba "alta mar", y los Países Bajos que, por el contrario, aludía a la línea de las mareas, lo que reducía en su provecho la libertad de navegación. Los convenios de Maguncia (1831) y Mannheim (1868) perfeccionaron el régimen renano. Otro anexo, de siete artículos, regulaba por el mismo sistema, el tráfico del Neckar, Mein, Mosela, Mosa y Escalda. La legislación fluvial se completó en estas convenciones: el Elba (Dresde, 1821); Escalda y Mosa (Londres, 1839); Danubio (París, 1856; Berlín, 1878 y Londres, 1883). El Congo y el Níger, en Berlín, hacia 1885.

El Acta limitó algunos abusos tarifarios. Su art. 114 prohibía establecer "en parte alguna derechos de etapa, de escalada o de arribada forzosa. En cuanto a los ya existentes sólo se conservarían, si los Estados ribereños, no tomando en cuenta el interés local del lugar o país en que estén establecidos, los conceptuase necesarios o útiles a la navegación y al comercio en general".

## VI. LA DIPLOMACIA

El Congreso de Viena reglamentó, asimismo, el rango y características de la diplomacia, de modo que, con ligeras variantes, subsiste hasta hoy. Fue por el acuerdo del 19 de marzo de 1815 (anexo XVII al Acta Final), completado tres años más tarde en el Protocolo de Aquisgrán.

Trataba este Anexo de prevenir las frecuentes discusiones sobre prioridades protocolares. Establecía las jerarquías siguientes:

- a) Embajadores, legados y nuncios. Se acreditaban ante los soberanos y eran los únicos a quienes reconocía carácter representativo.
- b) Enviados, ministros u otros acreditados también ante el soberano.
- c) Encargados de negocios, acreditados ante los ministerios de relaciones exteriores.

El Protocolo de Aquilagrán creó otra categoría, los ministros residentes, superior a la de encargado de negocios.

El Acta de Viena no acordaba rango a los diplomáticos en misión extraordinaria. También prohibía las precedencias emergentes de alianzas familiares o políticas. Dentro de cada clase la prioridad estaba dada por la antigüedad; y por sorteo cuando se tratara de convenciones entre potencias que admitieran la alternativa.

El derecho interno fijaría las condiciones requeridas para el cargo y su estatuto personal.

#### VII. TÉRMINO DEL CONGRESO. CONSECUENCIAS: LA SANTA ALIANZA.

A fines de febrero, el Congreso parecía definitivamente encanzado, y los soberanos se disponían a partir, dejando en todo caso a sus ministros la redacción final del acuerdo. Pero el 25 de ese mes, Napoleón abandonó la isla de Elba; la noticia llegó a Viena una semana más tarde, provocando indecible trastorno. Parece que las primeras palabras del emperador, al desembarcar en Cannes, habrían sido: "El Congreso está disuelto".

Lejos de ello, los soberanos decidieron permanecer reunidos mientras fuera necesario. El *Acto Final*, en efecto, que englobaba todos los tratados parciales, se firmó el 9 de junio de 1815, diez días antes de Waterloo.

Esta nueva derrota perjudicó a Francia, que debió entregar tierras, plazas fuertes y una indemnización pecuniaria para el arreglo definitivo. Talleyrand pretendió resistirlo pero fue sustituido en el ministerio por el duque de Richelieu. Fue la "segunda paz de París", concluida el 20 de noviembre, que ratificaba el *Acto Final* y también comprometía a Francia a devolver los tesoros artísticos que Napoleón se había apropiado.

Alejandro, propenso al misticismo, como buen esclavo, y bajo el influjo de Mme. Krüdener, deseaba completar las resoluciones meramente políticas de Viena, con un documento de alcances religiosos. Convenció a su amigo Federico-Guillermo, y obtenida la adhesión del emperador de Austria, los tres acordaron una Santa Alianza, todavía en territorio francés, el 26 de setiembre. Este pacto contenía un delirante programa religioso y un compromiso moral, de ayuda mutua para sostener sus tronos, ya que constituían "tres ramas de una misma familia... la nación cristiana", y eran "delegados de la providencia".

Parecía una réplica a la "hermandad" de los masones, carbonarios o tantas logias secretas como actuaban entonces en pro de las ideas revolucionarias. Pero tampoco agradó a Roma, dada la promiscuidad religiosa de los monarcas signatarios: un cismático, un herético y un católico. De Maistre entendió ver en ella un ejemplo de indiferentismo, herejía condenada por asimilar todos los credos y ritos cristianos, como si no difirieran entre sí.

Byron escribió un poema ridiculizando la "nueva Trinidad": tres locos creían hacer un solo Napoleón.

Gran Bretaña y Francia adhirieron a la Santa Alianza en Aix-La-Chapelle (1818), creándose la Pentarquía que convocó a los congresos de Troppau (1820), Laybach (1821) y Verona (1822). Intervino en Nápoles y en España para restaurar el legitimismo, y despertó vivos temores entre los revolucionarios americanos: los informes de Belgrano al Congreso de Tucumán de 1816, y su posición monárquica al regreso de una misión diplomática por Europa, responden a aquellas temores.

Sin embargo, la acción concreta de los aliados no fue muy amplia. Todo eso le había parecido a Metternich una "nada oscura", y en efecto, saboteada por Canning y enfrentada por el presidente de Estados Unidos, Monroe, al enunciar su célebre doctrina (1823), la Alianza se diluyó sin consecuencias mayores.

### VIII. VALORACIÓN

El Congreso de Viena tuvo más trascendencia política que jurídica. No enriqueció, ni siquiera respetó, los principios del derecho público con que especulaba Talleyrand. Su principal tarea fue repartir el botín de los vencedores, un "pugilato por el territorio y la fuerza".<sup>2</sup> Los países se desmembraron y distribuyeron contra toda razón y justicia, ignorándose las características y predilecciones de sus pueblos y las antiguas enemistades históricas. Cuanta vez le parecía oportuno, eliminó gobiernos republicanos. No corrigió el reparto de Polonia, ni el avance austríaco por Italia; Holanda protestante y Bélgica católica quedaron unidas. Su desprecio por el sentimiento nacionalista y democrático engendró un resultado artificial y perecedero.

Aunque ya hacía tiempo que circulaban trabajos serios del abate de Saint-Pierre, Rousseau<sup>3</sup> y Kant, sobre la paz perpetua, tampoco mejoraron las técnicas para preservarla. En suma, el Congreso de Viena significó un esfuerzo reaccionario, tal vez el último gran intento de restaurar en su primitiva dimensión la monarquía absoluta de origen divino; aventada definitivamente a lo largo del siglo XIX, en un lento proceso que afirma el triunfo de las ideas liberales.

<sup>2</sup> C. KINGSLEY WEBSTER, "Viena, Congreso de", en *Enciclopedia Británica*, t. 29, p. 58. Cf. también: FRIEDRICH LUCKWALDT, "La época de la Restauración", en "Historia Universal" (dirigida por Walter Goetz), Espasa-Calpe, Madrid 1933, tomo VI, pág. 407; C. SEIGNOBOS, "Historia política de Europa contemporánea", Daniel Jorro, Madrid 1916; y A. W. WARD, El Congreso de Viena, en "Napoleón". (Monografías históricas de la Universidad de Cambridge). Ramón Sopena, Barcelona S/F pág. 331 y sigtes. (y la extensa bibliografía allí citada a pág. 608).

<sup>3</sup> Cf. HORACIO SANGUINETTI, "Rousseau, su pensamiento político", Centro Editor de América Latina, Bs. As. 1968, pág. 73 y sigtes.

