
O CONGRESSO DE VIENA — FÓRUM DA DIPLOMACIA
CONSERVADORA
NO RAFAZER DA CARTA EUROPEIA

Maldonado Correia

O CONGRESSO DE VIENA — FÓRUM DA DIPLOMACIA CONSERVADORA NO REFAZER DA CARTA EUROPEIA

INDICE

1. INTRODUÇÃO

2. A EUROPA ANTES DO CONGRESSO DE VIENA

3. O CONGRESSO DE VIENA: o Congresso de Viena e as Relações Internacionais; a relação de forças e as potências em jogo; o sistema de equilíbrio; a concepção do equilíbrio; o princípio ordenador: a legitimidade; o cariz da diplomacia: a política externa expansiva/defensiva/e de *status quo*; a segurança absoluta e relativa; a Europa da paz pela força e os arranjos territoriais:

3.1 A questão Polaca (e da Saxónia).

3.2 A questão Italiana.

3.3 A questão Germânica (a Confederação).

4. ARRANJOS FINAIS

5. O CONGRESSO DE VIENA E A ACTUALIDADE: a queda dos impérios; os nacionalismos; a redefinição das fronteiras; a integração dos vencidos; as garantias do convívio internacional: sistema político/sistema económico.

6. PORTUGAL E O CONGRESSO DE VIENA

7. CONCLUSÕES GERAIS: a viabilidade do sistema e a sua fragilidade; o funcionamento e evolução do sistema (o Concerto Europeu); o fracasso do sistema; os pressupostos de análise: a concepção liberal e a concepção conservadora.

La communauté internationale ne pourra préserver la paix qu'en tant qu'ordre de droit. Elle ne pourra subsister en tant qu'ordre hégémonique, régi par un principe de domination. Un ordre régi par le droit ne tolère aucune hégémonie, il exige la paix juridique et, le cas échéant, les instruments permettant sa sauvegarde ou sa restitution.

Discurso de despedida pronunciado por Hans-Dietrich Genscher, Ministro Federal dos Negócios Estrangeiros, na recepção ao Corpo Diplomático dada em 15 de Maio de 1992, em Bona.

1. INTRODUÇÃO

Pode talvez afirmar-se que, em termos de Direito Internacional Público, o Congresso de Viena foi o mais notável acontecimento do Séc. XIX. Esta afirmação justifica-se pela importância das determinações do Congresso cujos efeitos, nalguns casos, chegaram até aos nossos dias. De facto, para além de outros, podemos identificar três princípios aí estabelecidos que ainda hoje são direito vigente, a saber: a neutralidade da Suíça, a livre navegação dos rios e o estabelecimento e organização de uma hierarquia entre agentes diplomáticos. Isto para não falar já do estabelecimento de um certo equilíbrio de forças que teria efeitos longínquos, como seja o do embrião da unificação germânica ⁽¹⁾ que levará à origem do futuro bloco alemão, ou a afirmação de uma hegemonia marítima pelo bloco inglês (a «baleia» símbolo da hegemonia marítima) ou ainda à afirmação de uma hegemonia de pendor continental pelo império russo (o «elefante») que rivalizaria com o primeiro ⁽²⁾.

Como referem alguns autores ⁽³⁾, o Congresso de Viena teve dois objectivos fundamentais:

— Um, moral e jurídico — visando estabelecer a legitimidade dos soberanos espoliados. Neste sentido as grandes vítimas seriam aqueles

⁽¹⁾ Como diz Pierre Renouvin em «Histoire des relations Internationales», Tomo VI, p. 26: «Em todos esses estados Europeus a questão das relações com o Império Alemão está no centro das preocupações dos homens de governo.»

⁽²⁾ Sobre esta comparação confira Duroselle, «A Europa de 1815 aos nossos dias», p. 7, ss.

⁽³⁾ *Op. cit.*, p. 4, ss.

que não teriam o seu estatuto de poder afirmado pelo princípio da legitimidade monárquica (os principados eclesiásticos da Alemanha, Veneza, Génova e a Polónia).

— Outro, pragmático — visando estabelecer um equilíbrio de forças na Europa.

O cumprimento destes dois objectivos teve várias consequências. A mais óbvia é a de que, como afirma Dollet (*), a Europa de Viena será uma Europa com um estatuto territorial simplificado.

Com efeito, a sujeição àqueles princípios levaria o Congresso a funcionar como um directório onde se premiaram os vencedores da guerra com aquisições territoriais, esquecendo, consequentemente, os povos e os nacionalismos.

A troca de um equilíbrio mecânico e revolucionário (que identificava o justo com o fisicamente possível), ocasionado pelas lutas do Império Napoleónico, por um equilíbrio de chancelaria, este claramente artificial, levaria à debilidade da ordem internacional criada em 1815. Apesar disto pode-se dizer que a Carta de Direito Público da Europa, criada em Viena (*), durou, com as necessárias contingências e ajustamentos, um século, tendo inaugurado uma época de paz e estabilidade na história da Europa.

Com mais ou menos rigor, pode afirmar-se que o período que medeia entre 1815 (Congresso de Viena) e 1914 (início da I Grande Guerra) constitui um ciclo histórico de paz e estabilidade da vida internacional (**).

2. A EUROPA ANTES DO CONGRESSO DE VIENA

Na idade média a forma estadual tende a perder-se, sendo usualmente os vínculos políticos substituídos por vínculos pessoais.

Sensivelmente até à Revolução Francesa (momento de ruptura quanto ao sistema de Relações Internacionais) pode falar-se numa Europa das Pátrias por oposição à Europa dos Estados, inaugurada pelo acto de conquista

(*) História Diplomática, Presse Universitaire de Paris, 1948.

(*) Como se verá, a Carta de Direito Público da Europa, prévia ao Congresso de Viena, estava assente nas disposições do Tratado de Vestefália, assinado em Munster em 24 de Outubro de 1648.

(**) Neste sentido, entre outros, J. António Pedro Manique «Portugal e as potências Europeias (1807-1847)», Livros Horizonte.

que aquela revolução espalhou por todo o Continente Europeu. Mesmo durante o período Renascentista e Absolutista, em que os tentáculos Estaduais alastram, fazendo diminuir a privatização da autoridade, outrora verificada, pode-se falar de uma Europa de Base nacional. O momento decisivo de ruptura parece ser, efectivamente, a Revolução Francesa.

Pode-se indicar como Carta de Direito Público da Europa, anterior ao Congresso de Viena, o Tratado de Vestefália ⁽⁷⁾, que pôs termo à Guerra dos Trinta Anos. Este Tratado, regulando diferenças confessionais e territoriais que estiveram na origem dessa guerra, contribuiu decisivamente para a ruína do Sacro Império Romano-Germânico e para o fim da hegemonia dos Habsburgos na Europa. É importante referir que este Tratado transformou a Alemanha num corpo dividido e inorgânico que começaria a ser reconstituído em 1815 (pela liberdade de consciência dada aos calvinistas; pelo estabelecimento de um princípio de igualdade entre católicos e protestantes; e pela autoridade suprema, em matéria religiosa, que conferia aos príncipes). A própria Austria deste período encontrava-se também numa situação de divisão possuindo a Boémia, a Hungria e a Alemanha, assembleias independentes. O mesmo se diga de Espanha onde era dada voz às nações através dos conselhos de Aragão, Catalunha, Navarra, Índia e Portugal.

Uma excepção neste clima de desunião seriam talvez os casos da Inglaterra e dos Países Baixos. A forte pujança da economia mercantil que originou uma forte e próspera burguesia, aliada às «facilidades» da Reforma e às peculiaridades de um dos mais antigos sistemas democráticos do mundo, fizeram destas duas situações um caso ímpar.

Em termos gerais podemos afirmar existir na Europa, antes de 1815, uma união entre «o trono e o altar», podendo por isso falar-se de uma Europa legitimista, confessional e aristocrática.

A Revolução Francesa, como já dissemos, vem quebrar este quadro, constituindo também uma Revolução para a teoria das Relações Internacionais. Ao lado da substituição do conceito de Nação pelo de Estado,

(7) Como refere Malet em «L'Histoire», o Congresso de Viena foi o mais importante Congresso que se reuniu desde o Congresso de Vestefália, *op. cit.*, p. 764, ss. Sobre o Congresso de Vestefália consultar especialmente Green, V. H. H., «Renascimento e Reforma», Publicações D. Quixote, p. 343, ss. Sobre a situação europeia depois do Tratado de Vestefália cf. Borges de Macedo, *op. cit.*, p. 177. Segundo este autor foi a partir do Tratado de Vestefália que a política externa de Portugal passou a ser «decisiva para o mar, mar contingente para a terra», *op. cit.*, p. 183.

assiste-se também à substituição do princípio da legitimidade monárquica pelo de soberania nacional, em que a força política passa a depender da representação eleitoral.

A Revolução Francesa, tendo como bases intelectuais a *teoria liberal* de condenação do absolutismo e o elogio da separação de poderes (v. g., entre outros, Locke, Voltaire e Montesquieu) e a teoria democrática (da soberania Una e Indivisível de Rousseau), viria a inaugurar uma época de *diplomacia agressiva, contestatária* e de *efeito expansivo*.

A expansão napoleónica pela Europa revelava-se um perigo para o sistema legitimista e um tampão para a Europa das pátrias.

É, pois, neste ambiente que o Congresso de Viena vai abrir (*). Por um lado, tornando-se num depositário de esperança num regulamento pacífico da Europa assente na legitimidade Monárquica; por outro lado, num momento de interrogação sobre qual seria a solução a dar às velhas aspirações nacionais. Como se iria verificar as duas questões estavam ligadas e condicionavam-se. Não poderiam ser resolvidas separadamente.

3. O CONGRESSO DE VIENA

O Congresso de Viena abriu em 1.10.1814, e fechou com a assinatura da sua acta final em 9 de Junho de 1815. Nele participaram sete estados soberanos: Austria, Prússia, Rússia, Inglaterra, Suécia, Portugal e Espanha.

O objectivo principal do Congresso, como já foi referido, era refazer a Carta da Europa depois da queda do Império Francês. Tratou-se, pois, de fazer uma regulamentação internacional do território Europeu. Desde logo se pode afirmar a ruptura com o momento anterior (de Diplomacia Agressiva, Revolucionária e Contestatária). Tratou-se efectivamente de um *processo pacífico* e de certa forma *conciliador* de regulação da vida internacional.

Por se tratar de um processo regulador, e não de ruptura revolucionária, conseguiu-se um mecansimo de conciliação ou, melhor, de adaptação, da visão que cada nação tinha de si, com a representação própria que também as outras possuíam (*). Neste sentido ter-se-á tratado de um compromisso

(*) O primeiro Tratado de Paris tinha regulado o destino de França. Restava regular o destino dos territórios libertados da dominação napoleónica. Para esse efeito se reuniu o Congresso de Viena.

(*) Cf. Henry Kissinger, na sua tese de doutoramento, «A Restauração de um mundo».

diplomático. Mas o Congresso de Viena não foi apenas isto. A verdade é que, como vários autores ⁽¹⁰⁾ ressaltam, ele funcionou como um directório onde as principais potências da época (Áustria/Prússia/Rússia e Inglaterra) ditaram as suas regras, exerceram as suas ambições, retalhando a Europa como quem divide os quinhões de uma herança. Ao analisar o Congresso de Viena e a sua obra é pois importante não esquecer estes dois aspectos: por um lado, avanço no modo de viver e construir as Relações Internacionais (substitui-se um sistema de relação de forças por um sistema contratual em que se tem em conta o interesse geral, pressupondo um processo pacífico e conciliador de resolução dos problemas); por outro lado sujeição do sistema de Relações Internacionais à conjuntura de forças que as potências no momento histórico apresentavam ⁽¹¹⁾.

Pode-se afirmar com convicção que o sucesso do Congresso de Viena ⁽¹²⁾ se ficou a dever a uma determinada visão da construção de um sistema de segurança. Sendo o vazio de Segurança uma das principais causas da instabilidade internacional, o Congresso preocupou-se com esta matéria. Privilegiou um sistema de *segurança relativa* em que, por paradoxo, é a insatisfação geral que é condição da instabilidade, a um sistema de *Segurança Absoluta*, que procura neutralizar o adversário utilizando como instrumento o direito de conquista. Segurança Absoluta que uma vez concretizada se traduz na Insegurança Absoluta dos adversários. Assim, com base no princípio da segurança relativa o Congresso preocupou-se em criar uma ordem estável ⁽¹³⁾. O Congresso preocupou-se também em estabelecer um sistema que traduzisse não apenas uma segurança face a terceiros Estados (segurança subjectiva) mas, também, um sistema que tivesse em conta as causas reais da insegurança ⁽¹⁴⁾.

O Congresso de Viena condicionou a exigência de segurança (e, como já se disse, há um limite para o descontentamento, traduzido no facto de

⁽¹⁰⁾ V. g., entre outros, Jacques Droz in «História Diplomática de 1648 a 1919», p. 275, ss.

⁽¹¹⁾ Como bem refere Raymond Aron e Renouvin cit. por Huntziger em «Introdução...», p. 118, «as relações entre os principais autores de um sistema são função das características do sistema».

⁽¹²⁾ Deve, de resto, afirmar-se que a nunca completa adesão aos princípios do Congresso ficou patente no «princípio da intervenção».

⁽¹³⁾ Não se esqueça o velho aforismo latino «si vis pacem para bellum» (se queres a paz prepara a guerra).

⁽¹⁴⁾ V. g. neste sentido o estabelecimento da «Comissão das Avaliações» (segurança objectiva). A Comissão das Avaliações tinha por objectivo fazer um levantamento das populações e territórios a «distribuir» pelo Congresso.

que cada potência não fique tão descontente que recuse o sistema) ao princípio de legitimidade ⁽¹⁵⁾. Este princípio ordenador pretendia abolir todas as consequências da ordem revolucionária, restaurando os tronos (as dinastias) e rectificando as fronteiras para a posição em que se encontraram antes da guerra (1792). Tal princípio viria a ser o principal responsável pela debilidade, ou relativa efemeridade, quer das conclusões, quer do sistema criado pelo Congresso. Com efeito tal princípio violentará de uma forma insanável a chamada «Europa das Pátrias» ou, dito de outra forma, o princípio das nacionalidades.

Tal princípio da legitimidade, ao lado de outras causas (v. g. a recusa de um projecto de hegemonia francesa sobre o continente), foi possivelmente um dos principais responsáveis pela derrota do projecto napoleónico (de resto a luta das pátrias ficou na história pela conhecida *Batalha de Leipzig*, mais tarde designada como Batalha das Nações ⁽¹⁶⁾). O sistema internacional proposto em Viena é, pois, um *sistema homogéneo*, ou seja, um sistema onde todos os estados possuem as mesmas concepções políticas ⁽¹⁷⁾.

A construção do sistema vienense pressupunha, na base dos considerandos atrás expostos, a concepção e a construção de uma forma de equilíbrio ⁽¹⁸⁾ na Europa. *Just Equilibrium* lhe chamaram alguns autores (seria, aliás, esta a linguagem utilizada por Castlereagh num ofício que envia para Liverpool (v. g. cit. em Webster, *op. cit.*). Se havia consenso, entre as potências, quanto ao princípio ordenador (a legitimidade Monárquica), o mesmo já não se pode afirmar quanto aos efeitos práticos em que esse equilíbrio ⁽¹⁹⁾ se iria reflectir,

⁽¹⁵⁾ Este princípio foi introduzido no Congresso pelo hábil diplomata que representava a França, o Príncipe de Talleyrand.

⁽¹⁶⁾ Neste sentido, Prof. Borges de Macedo in «História Diplomática Portuguesa — constâncias e linhas de força», p. 374, ss., IDN.

⁽¹⁷⁾ Quando o Congresso de Viena se iniciou foi usada como terminologia corrente a expressão «potências aliadas». Talleyrand desde logo se opôs à utilização dessa expressão, já que estando a França derrotada a Aliança devia ter-se como terminada; cf. Louis Madelin, «Talleyrand», p. 232, ss.

⁽¹⁸⁾ Conforme refere Jean Paul Bled na sua obra «François Joseph» a propósito deste último: «pour affronter cette crise il peut trouver dans l'héritage metternichienne les lignes de force d'une politique. Du vieux Chancelier il a appris que l'intérêt de l'Autriche comme le souci de l'équilibre Européen exigent le respect de l'intégrité de l'empire Ottoman; le laisser mettre en cause reviendrait à ouvrir les Balkans à la pénétration Russe et aboutirait à mettre, tôt ou tard, l'Autriche et la Russie face à face. Après l'affaire grecque, Metternich était parvenue à détourner la Russie de ce champ d'expansion», *op. cit.*, p. 211.

⁽¹⁹⁾ Tb. Franco Nogueira em «Um político confessa-se» fala em «determinado sistema de equilíbrio de uma certa Europa», *op. cit.* p. 222.

ou seja, os arranjos territoriais de que analisaremos alguns aspectos adiante. Voltando ao equilíbrio pode referir-se que tão importante é conseguir o *equilíbrio geral* como conseguir o *equilíbrio particular*. O primeiro, procurando afastar o conflito genérico, procura tornar aleatória a imposição de uma vontade de uma potência às restantes; o segundo, definindo as *relações históricas* entre certas potências, procura ser uma condição de cooperação. Pensamos que do trabalho de Viena é possível extrair qualquer uma destas premissas, ainda que haja variações de posições e de intensidade ao longo do tempo em que o Congresso trabalhou e consoante a potência analisada (veja-se o caso paradigmático da Rússia e da Inglaterra; a primeira mais preocupada com o equilíbrio particular, a segunda dando mais ênfase ao equilíbrio geral) ⁽²⁰⁾. Debruçando-nos apenas no *Just equilibrium* de Castle-reagh (da potência inglesa) verificamos que há um objectivo de fortalecer o centro da Europa, contra o Leste e o Oeste, pretendendo-se pois uma Prússia forte, capaz de ser um «travão» para a Rússia, desejando-se, em consequência desta estratégia, uma Polónia Independente. Verifica-se pois que a paz «legítima» pressupõe um certo *Balance of powers*.

Como não existe, contudo, consenso total quanto ao entendimento a fazer de tal conceito, surge a necessidade de negociar, de estabelecer compromissos, numa palavra, de praticar o velho jogo da diplomacia.

A análise da política externa de cada estado ao tempo do Congresso de Viena (é bom não esquecer que os fundamentos da política externa de cada Estado são os interesses nacionais definidos em termos de poder *interest defined as power*) ⁽²¹⁾ permite-nos analisar as características definidoras das várias diplomacias da época.

Assim podemos encontrar numa Rússia e numa Prússia uma *política externa* claramente *expansiva*, procurando-se obter o controlo de outras forças e áreas (v. g. o caso do Reino da Polónia e da Saxónia). Podemos, por outro lado, verificar um exemplo de prática de *política externa* de «*status quo*»

⁽²⁰⁾ A Grã-Bretanha partilhava com a Rússia o benefício da vitória mas temia a hegemonia continental russa. A Rússia era, pois, o maior inimigo da Grã-Bretanha, *op. cit.* Manique, p. 14.

A hegemonia continental russa era não só uma ameaça à sua segurança, como também uma restrição aos mercados europeus necessários ao escoamento dos seus produtos.

No Atlântico a Grã-Bretanha procurava refrear o expansionismo russo face ao Império Otomano.

⁽²¹⁾ Neste sentido Morgentau, representante da Escola Realista Americana, in Huntziger, *op. cit.* p. 60, ss. Kissinger é considerado como um discípulo.

no comportamento inglês, ao procurar obstar às ambições territoriais russas e prussianas.

Pode ainda fazer-se uma análise noutra perspectiva: o antes e o pós-Imperio Napoleónico. Neste enquadramento podemos referir que o Imperador praticou uma política expansiva que obrigou o Congresso de Viena a praticar uma política de *status quo*.

A análise do período em que decorreu o Congresso de Viena revela também que um *poder ofensivo* é gerador de conflitos.

Quaisquer que sejam os objectivos de uma *política ofensiva* (luta pelo solo, luta pelas populações ou luta pelas ideias como aconteceu nas guerras da Revolução Francesa) ⁽²²⁾, ela é sempre foco de instabilidade e de tentativa de contra-reacção (ou seja *políticas defensivas*).

Na origem de um poder ofensivo, nem sempre está apenas o «interesse nacional». As suas causas podem ter outros factores. Por exemplo, as guerras da França napoleónica são bem o exemplo de uma situação de política expansiva, em que as qualidades, os atributos e a personalidade do líder são um factor determinante. Outro exemplo será o interesse russo na Polónia, já que para além de interesses materiais evidentes não se pode esquecer o lado metafísico da questão, subordinado à mística postura do Czar Alexandre I ⁽²³⁾.

Importante lição a retirar do Congresso de Viena respeita ao tratamento dos vencidos. Com efeito é possível fasear o Congresso em dois momentos: antes e depois da admissão da França. De facto, no início, o Congresso apenas albergava a Europa vencedora de Napoleão.

A hábil diplomacia de Talleyrand permitiu a admissão da França ao Congresso de Viena. Tal admissão foi possível, antes de mais, pela invocação do princípio da legitimidade dinástica (já atrás referido). Com efeito, sendo Talleyrand representante de um Bourbon (Luís XVIII era irmão de Luís XVI), não se via motivo para não ser aceite no concerto das potências. Desde o início do Congresso que era uso utilizar a expressão potências aliadas. O representante diplomático francês opõe-se contra tal expressão

⁽²²⁾ *Op. cit.*, p. 61.

⁽²³⁾ Neste sentido, ou seja, atribuindo influências à personalidade do líder no desenlace da Vida Internacional v. g. P. Renouvin e R. Aron, *op. cit.* p. 301, ss.

(24). Havia de facto uma aliança contra Napoleão, mas não havia, nem devia haver, uma aliança contra o estado Francês. O mérito de Talleyrand, para além da oposição ao direito da conquista, do princípio da legitimidade, foi o de conseguir introduzir-se nas negociações, pondo-se ao lado dos pequenos estados (Polónia, Saxónia, Luxemburgo) opondo-se às ambições das grandes potências vencedoras e devoradoras (Áustria e Prússia) (25). Para tal conseguiu conquistar a confiança e apoio da Áustria e Inglaterra. O importante de tudo isto para o tema que nos ocupa é a conclusão de que a *estabilidade do sistema exigia a intervenção da França*.

Com efeito, ainda que vencida, a França era uma grande potência e como tal devia ser tratada (26).

O Congresso de Viena, ao dar um tratamento paritário à França, ao opor-se que esta ficasse com um estatuto de vencido e de humilhação, actuou neste ponto como *foco de paz* (27). De facto o encontro de condições de paz não pressupõe apenas uma ausência de guerra, pressupõe também que não deverá haver exclusão ou opressão desnecessária. Visando os acordos de Viena a construção de um sistema em paz, pode-se classificá-lo como de um *acordo funcional* (28) (neste sentido Kissinger, *op. cit.*).

Resta-nos repetir talvez a «força» mais débil do projecto de Viena de Áustria, ou seja o não respeito pelo princípio das nacionalidades. O interesse nacional ou as nacionalidades são, antes de mais, um dado

(24) Cf. notas (15) e (16). Com efeito, à época do Congresso, Napoleão encontrava-se desterrado na ilha de Elba. Daí a já referida estratégia de Talleyrand: «aliados contra quem? Não contra Napoleão, não contra a França, não seguramente contra o Rei de França, que é a garantia da duração da paz. Meus senhores, se ainda há potências aliadas, eu estou aqui a mais...», *op. cit.*, L. Madelin, p. 232, ss.

(25) Não se esqueça a Divisa da Casa de Áustria: A. E. I. O. U. (*Austriæ Est Imperare est Orbi Universe*). «Il appartient à l'Autriche de commander à tout l'univers». Além de que para entender a posição da Áustria é preciso dizer que «en se rapprochant de la France, elle avait espéré protéger ses possessions italiennes». *Op. cit.*, François Joseph, p. 217, ss.

(26) Não era possível encontrar um equilíbrio sem a França. A França era insubstituível. Inaceite como potência hegemónica não poderia também ser aceite com um estatuto de menoridade. Neste sentido Kaplan citado por Huntziger, *op. cit.* p. 120 «a conservação do número de actores nacionais é uma condição necessária para a estabilidade do sistema».

(27) V. g. Morton Kaplan citado por Huntziger que enumera, ao lado de outras regras, a reintegração dos vencidos, nas condições de equilíbrio do sistema, *op. cit.*, p. 120.

(28) A preocupação de não humilhar o vencido que esteve patente no Congresso de Viena, e que foi responsável pelo evitar do sentimento de *revanche*, não se verificou nas duas Grandes Guerras. Em especial não aconteceu com a paz de 1919.

sociológico (Huntziger) ⁽²⁹⁾. Este é um dado de facto, embora nem sempre seja um conceito aceite por todos os estados. No Congresso de Viena o princípio das nacionalidades provou simultaneamente a sua força e a sua fraqueza. O início da sua força porque, talvez pela primeira vez, nasceu aqui a sensibilidade para o melindre da substituição da «Europa das pátrias» pela «Europa das chancelarias».

A sua fraqueza ⁽³⁰⁾ porque não teve força suficiente para se inserir convenientemente no equilíbrio das potências. As nacionalidades foram integradas ou, melhor, absorvidas em esquemas políticos mais vastos e abrangedores. Terão nascido aqui as *questões Alemã, Austríaca ou Turca*, fruto da ausência de expressão política estadual das suas nações, no sistema de relações internacionais da época.

Não interessa aqui discutir se o nacionalismo é um fenómeno inconsciente (escola alemã) ou se é um «desejo expresso» (escola francesa) ⁽³¹⁾; interessa sim verificar que o Congresso de Viena foi profundamente antinacionalista ⁽³²⁾. Senão vejamos: a confederação germânica ficou com 39 estados (sob tutela do império germânico ficaram os Turcos, Gregos, Búlgaros, Albaneses e Romenos); sob a soberania da Áustria ficaram Austríacos, Alemães, Checos, Eslavos, Polacos, Croatas, Sérvios, Húngaros, Romenos e Italianos; a Itália ficaria com 7 estados. Esta amálgama, em que latejavam as nacionalidades, leva a compreender com facilidade que a sujeição do princípio das nacionalidades ao princípio da legitimidade foi o rastilho da Europa de 1815 ⁽³³⁾. Contudo a «explosão» levaria décadas para operar. Praticamente até à Primeira Grande Guerra. O percurso não deixou, apesar disso, de ficar assinalado por inúmeros estilhaços mais ou menos localizados. A «primavera das nações» tinha de facto uma força intrínseca.

⁽²⁹⁾ *OP. cit.* Huntziger, p. 129, «o interesse nacional no sentido sociológico do termo é o facto geral e permanente dos estados quererem preservar a sua identidade no quadro das suas fronteiras, da sua população e do seu governo».

⁽³⁰⁾ Como atrás se referiu, nota ⁽¹⁾, sublinha-se que foi a nunca completa adesão aos princípios do Congresso de Viena que justificou o «princípio da intervenção».

⁽³¹⁾ Cf. Duroselle, «A Europa de 1815 aos nossos dias» *op. cit.*, p. 23, ss.

⁽³²⁾ Tb. neste sentido A. Manique, *op. cit.*, referindo que o mapa político estabelecido pelo Congresso de Viena não respeitou as diferenças políticas, religiosas e de costumes, ou, ainda, o então Conde de Palmela, «os ajustes que se fizeram não contentaram nem os governos nem os povos».

⁽³³⁾ Como é fácil de compreender, o princípio da nacionalidade opunha-se ao princípio da legitimidade, Manique, *op. cit.*, p. 22, ss.

ARRANJOS TERRITORIAIS ⁽³⁴⁾

3.1 — A QUESTÃO POLACA (E DA SAXÓNIA)

No Congresso de Viena, a Rússia reivindicou todo o antigo Ducado de Varsóvia. O desinteresse da Rússia pelos territórios franceses explica-se pela sua ambição a Leste. Este interesse aquisitivo, que revela pretensões expansionistas, contou desde logo com a oposição inglesa e austríaca. A Inglaterra opôs-se afirmando que a pretensão do Czar ameaçaria a segurança europeia (v. g. pela consequência da hegemonia continental), pondo em causa o seu equilíbrio. Para a Inglaterra, o equilíbrio pressupunha um forte Estado, no centro da Europa, contra as ameaças que viessem de Leste ou de Oeste. Isto não tinha outro significado senão o de uma luz verde ao fortalecimento da Prússia. A Áustria, por seu turno, também manifestava oposição, tendo feito, então, uma proposta à Prússia que permitisse romper a perigosa frente prusso-russiana ⁽³⁵⁾. A Áustria não se oporia a que a Saxónia fosse anexada pela Prússia, desde que a Prússia se opusesse ao projecto do Czar. A Saxónia seria o instrumento para se conseguir limitar as aspirações Russas. No fundo, a Áustria mais não pretendia evitar que à predominância francesa se substituisse a predominância Russa.

O confronto de posições entre, por um lado, a Rússia e a Prússia, e, por outro, a Áustria-Inglaterre permite afigurar, *neste caso específico*, que as primeiras pugnavam mais por uma política externa *expansiva*, enquanto que as segundas por uma política externa de *Status Quo*. Permite também afirmar que as primeiras se preocupavam mais com um *equilíbrio particular*, enquanto que as segundas davam mais atenção ao *equilíbrio geral*.

No seio desta Comissão, a Prússia viria a declarar jamais renunciar ao SAXE.

⁽³⁴⁾ Sobre este assunto confira, entre outros, Louis Madelin, *op. cit.*, p. 228, ss.; Webster, «The Congress of Viena 1814-1815», pp. 98-136, *op. cit.*, p. 228, ss.; B. de Savigny, «Mettérnich», pp. 236-257; e H. Kissinger «A Restauração de um Mundo», pp. 175-210.

⁽³⁵⁾ A Prússia seguia os passos da Rússia e da Áustria, por um lado devido à sua situação geográfica e por outro devido à afinidade de regimes (cf. Manique, *op. cit.*).

A ocupação do SAXE pela Prússia, seguida da proposta de dar ao Rei daquele estado a margem esquerda do Reno, acrescido do Luxemburgo, de Trêves e de Bona, foi também recusada pelos Ingleses. A oposição justificou-se, por um lado, na rejeição do reconhecimento das pretensões prussas sem ser com base num tratado e, por outro, na reclamação contra a ofensa da dignidade de um Estado, ocupado barbaramente. Os Ingleses referiram também que a constituição de uma pequena potência regional, nos moldes propostos pela Prússia, era susceptível de afectar o equilíbrio na zona já que esta ficaria à mercê das ambições francesas. Os Ingleses contrapropuseram ainda que a Prússia ficasse com a Renânia (margem esquerda do Reno) em troca do SAXE ⁽³⁶⁾. Perante a insistência da Prússia pelo SAXE, é criada a Comissão de Avaliações, que pesaria as populações que cada uma das potências iria receber.

No seio de todo este condicionalismo, a Prússia iria radicalizar, ainda mais, a sua posição ao ameaçar com a possibilidade de uma declaração de guerra. É neste contexto que vai surgir o célebre Tratado Secreto (de 3 de Janeiro) entre a Áustria, a Inglaterra e a França. Este Tratado pode-se qualificar como sendo um *tratado defensivo*, já que apenas prometia a guerra se a Prússia não desistisse dos seus intentos.

Finalmente, em 11 de Fevereiro, consegue-se chegar a um compromisso diplomático. Em contrapartida do acréscimo territorial russo no antigo Ducado de Varsóvia, agora erigido em reino, a Prússia iria receber dois terços do território da Saxónia, o Ducado de Posen (na Polónia) e o Ducado de Vestefália da Suécia e da Dinamarca.

A Áustria, por seu turno, receberia também uma pequena parte da Polónia (a Galícia e a Tarnopólia), exercendo as suas pretensões expansivas em Itália e, como se verá adiante, na reorganização da confederação germânica.

Quanto à Inglaterra, viu o seu território de Hanover (outrora ocupado pela França) elevado a reino e acrescido da Frísia de Leste. A Inglaterra desistiu de um maior aumento territorial, para permitir um aumento compensatório à Prússia (da perda dos seus territórios polacos), que lhe permitisse (à Prússia) desenvolver o já referido efeito de *Estado Central equilibrador* (face à possível hegemonia continental eslava).

⁽³⁶⁾ Com efeito, como diz Louis Madelin o SAXE «soldado aos territórios prussianos do Elba constituiria para esta um estado compacto para os Hohenzollern; o Reno, pelo contrário, alongá-los-ia», in Talleyrand, *op. cit.*, p. 24.

3.2 — A QUESTÃO ITALIANA

A grande vitória de Metternich, no Congresso de Viena, ocorreu em Itália.

Com efeito procurava-se, por um lado, compensações pelo abandono dos Países Baixos, e procurava-se, por outro lado, evitar o despertar dos nacionalismo que seria a ruína do Império Austro-Húngaro. Os interesses claramente expansionistas, como se vê, da Áustria nesta região foram encorajados pela Rússia que, como se disse, pretendia expandir-se pela Polónia. Ficou na história a célebre expressão de Metternich ⁽³⁷⁾ de que a Itália seria reduzida a uma simples *expressão geográfica*.

Uma das principais questões em Itália dizia respeito ao Reino de Nápoles, ocupado por Joaquim Murat (que era cunhado de Napoleão). A França, desde logo, reivindicou para si este território. Com efeito, sendo este Reino fruto da usurpação napoleónica, em nome do princípio da legitimidade deveria reverter aos Bourbons e, neste caso, a Luís XVIII seu legítimo herdeiro. Metternich teve, num primeiro momento, uma diplomacia dúbia quanto a esta questão. Com efeito, seguindo o princípio da legitimidade, pareceria óbvio que Murat devia ser banido. A conduta de Metternich, contraditória com aquele princípio, explica-se contudo porque a Áustria, na eventualidade de uma guerra com a Prússia-Rússia, poderia necessitar de um aliado que seria o Rei de Nápoles.

Depois dos efémeros Cem Dias de Napoleão, seria a *Áustria* a pôr fim ao reinado de Murat (perante a invasão de Roma e da Toscana por este). Apenas em 1816 os Bourbons seriam restaurados no seu trono de Nápoles. O mesmo aconteceria aos Estados pontifícios.

A corte de Viena adquiriu a Istria, a Dalmácia e Veneza, ficando com grande poder no Norte de Itália, directamente na Lombardia e indirectamente através do Grão-Ducado da Toscana, que foi atribuído ao Arquiduque Fernando da Áustria, e dos Ducados de Parma, Plasencia e Guastalla concedidos à Arquiduquesa austríaca Maria Luísa (mulher de Napoleão) com reversão por sua morte à Casa de Áustria. Praticamente, só os reinos da Sardenha e Génova eram os únicos estados que a Áustria não dominava. Ficava,

⁽³⁷⁾ *Op. cit.*, L. Madelin.

desta forma, preservada a vitória dos Habsburgos sobre os Bourbons, nos territórios de Itália.

3.3 — A QUESTÃO GERMÂNICA (A CONFEDERAÇÃO)

Fazendo uma análise mais recuada, verifica-se que o *Sacro-Império Romano-Germânico* havia outrora conseguido dar uma certa unidade à grande Alemanha, pelo estabelecimento de um elo de ligação entre os pequenos estados, os principados e as cidades.

Em substituição do Sacro-Império, Napoleão havia criado a *Confederação do Reno*. A derrota das campanhas napoleónicas levantava pois a questão de saber o que fazer no território Alemão. No espírito pairava ainda um pouco a ideia de que a impotência face ao expansionismo do Império Francês se ficaria a dever à desunião do território Alemão. Paralelamente o florescimento do movimento democrático pretendia que tal união deveria ser conquistada por instituições representativas ⁽²⁸⁾.

A Alemanha, em Viena, teria de resolver dois tipos de problemas: por um lado problemas territoriais. Tratava-se de reconstruir o *puzzle* geográfico do território (assim a *Áustria* e a *Prússia* reivindicavam províncias que lhes tinham sido tiradas, Hanovre era reivindicada por *Inglaterra* e a Baviera, o Wurtemberg e Bade queriam assegurar os seus tronos). Por outro lado teria também de resolver problemas jurídicos, quais fossem os de definir a natureza do laço que uniria os vários Estados, compatibilizando-o com a pretendida manutenção de soberania por parte dos mesmos Estados.

A Áustria, o principal interessado nesta questão, pretendia construir no centro da Europa uma massa política e institucionalmente neutra que pudesse ser obstáculo à França e à Rússia («Les 2 puissances dévorants»).

Em 10 de Junho de 1815 era assinado o acto constitutivo do *Deutscher Bund* (Confederação Germânica), assegurando a divisão da Alemanha em 34 reinos e principados e estabelecendo também uma Dieta Confederal em Francfort, que asseguraria a coesão dos territórios. Conferiu-se a presidência da Confederação ao imperador austríaco.

Os historiadores prussianos referem que Metternich, principal responsável pela obra da Confederação, teria querido reconstruir o «ancien régime».

(28) V. g. neste sentido Stein.

Pese embora os projectos hegemónicos de Metternich, a verdade é que talvez se possa afirmar ter sido ele o precursor da unidade Alemã. Tal fim seria atingido pela oposição da Áustria à preponderância da Prússia, na Alemanha do Norte, e da Baviera, no Sul. Este embrião de unidade terá permitido criar uma *comunidade defensiva*, ou melhor, uma barreira entre os Estados francês e russo.

4. ARRANJOS FINAIS ⁽³⁹⁾

Vejamos agora, em síntese, como se vieram a concretizar os arranjos territoriais, em virtude das disposições do Congresso:

1. *A Rússia* — obtém grande parte das províncias polacas da Rússia, assim como o Reino da Polónia. O Czar conservou ainda a Finlândia (que havia sido retirada à Suécia em 1809) e a Bessarábia (que havia sido retirada à Turquia em 1812).

2. *A Inglaterra* — é talvez a principal beneficiária das guerras da revolução e do Império. Fica com a ilha da Heligolândia (que havia sido retirada à Dinamarca em 1807) que, acrescida da ilha de Malta, das ilhas Ionianas e de Gibraltar a fizeram «*Maîtrise de la Méditerranée*». Conserva ainda duas Antilhas, a ilha de França (reconhecida pelo primeiro Tratado de Paris), uma Antilha Espanhola e conquista três territórios à Holanda: A Guiana, o Cabo e Ceilão.

3. *A Prússia* — abandona à Rússia a maior parte das possessões polacas. Em contrapartida adquire a Pomerânia Sueca, o Norte do Saxe, o Grão-Ducado de Berg e a Renânia.

4. *A Áustria* — renuncia às suas possessões na Alemanha, em 1789, e também à Bélgica. Adquire Veneza, que em conjunto com a Lombardia constitui o reino Lombardo-Veneziano.

5. *A Alemanha* — converte-se na Confederação Germânica que tem 34 Estados (contra 360 em 1789 e 82 em 1803), presidida, como já se disse atrás, pelo Imperador da Áustria. Não se constitui num Estado forte, mas numa *Association* «três lâche de souverains indépendants» ⁽⁴⁰⁾. Os Estados eclesiásticos são todos suprimidos, subsistindo apenas quatro vilas livres:

⁽³⁹⁾ Sobre esta problemática cf. em especial «*L'Histoire*», de Malet et Isaac, p. 769 ss.

⁽⁴⁰⁾ Cf. «*L'Histoire*», *op. cit.*, p. 764, ss.

Brême, Hamburgo, Lubeck e Francfort sur le Main. Os seus Estados mais importantes são: a Baviera, o Saxe e Wurtemberg.

6. *A Itália* — o seu número de Estados é reduzido de 10 para 8. Como já se disse, Veneza é anexada pela Áustria e Gênês pelo Reino da Sardenha. São restabelecidos os soberanos legítimos nos seguintes Estados: Nápoles, Roma, Florença e Turim. O Ducado de Parma é atribuído à ex-Imperatriz Maria Luísa.

7. *A Noruega* — a união entre a Noruega e a Dinamarca é destruída. A Noruega é constituída em Estado separado, com constituição própria, embora com o rei sueco como soberano.

8. *A Dinamarca* — em compensação pela perda referida anteriormente, recebe o seu soberano, a título pessoal, os ducados de Holstein e Lauenbourg.

9. *A Bélgica* — é anexada à Holanda, formando este conjunto os Países Baixos (é concebida visando ser um Estado-tampão face à França).

10. *A Suíça* — é constituída em confederação neutra e com 22 cantões.

5. O CONGRESSO DE VIENA E A ACTUALIDADE

Embora possa parecer à primeira vista despropositado, a verdade é que se afigura existir um paralelismo de conjunturas entre a Europa de 1815 e a Europa de 1992 ⁽⁴¹⁾. Senão vejamos: a Europa de 1815 tem de se confrontar com a queda do Império Napoleónico e a Europa actual confronta-se com a queda do Império Soviético ⁽⁴²⁾ e ⁽⁴³⁾. Similarmente, quer o

⁽⁴¹⁾ Ainda recentemente, num colóquio de encerramento da Presidência Portuguesa das CE's, cujo tema era «A vocação Universal da Europa», o Embaixador Franco Nogueira defendeu este paralelismo. Referindo-se às negociações da CSCE e interrogando-se sobre a sua natureza, negou tratar-se de «umas nações unidas da Europe». Em sua opinião estaríamos, antes, perante um novo Congresso de Viena, havendo reiteração dos princípios de equilíbrio e de intervenционismo da chamada «Diplomacia das Conferências».

⁽⁴²⁾ Refira-se que enquanto a URSS se desmoronou por causas internas, a Alemanha e o Japão encontram-se numa verdadeira situação de vencidos. O paralelismo não poderá esquecer a queda do Império Germânico e Nipónico.

⁽⁴³⁾ Coloca-se hoje a seguinte questão de Direito Internacional Público: face ao desaparecimento da URSS da cena internacional, aparece a Rússia a substituí-la sem que tenha havido uma emenda da carta (em particular do artigo 23.º em que a URSS é enumerada entre os membros do Conselho de Segurança). A Rússia juridicamente não é sucessora dos outros Estados. A disposição referida, parece-nos terá de ser alterada para que a Rússia possa ser membro permanente do Conselho de Segurança.

Império Soviético quer o Império de Napoleão praticavam políticas externas expansivas com pretensões de hegemonia.

Como reacção às políticas expansivas praticadas, temos, também, respostas ou contra-reações que atestam uma política externa de cariz defensivo. Assim, contra Napoleão, erigiu-se a aliança das nações, mais tarde designada *Santa Aliança* e posteriormente *Quádrupla Aliança*. Preocupados na contenção do expansionismo soviético surge em 1947 a *Aliança Atlântica*.

O Congresso de Viena, mexendo nas fronteiras da Europa ⁽⁴⁴⁾, abafou nacionalismos ⁽⁴⁵⁾ que viriam a explodir um pouco por toda a Europa ao longo do Séc. XIX. A situação pós-Primeira Guerra Mundial, em especial os tratados de 1919/20, fundando a paz sobre o direito dos povos disporem de si próprios afirmado pelos «14 pontos» do Presidente Wilson, inicialmente consagravam o completar da «l'Europe des nations», pelo desmembramento do Império Autro-Húngaro e Otomano e, também, pela independência dos países balcânicos, da Finlândia e da Polónia. Tais tratados não conseguiram, contudo, resolver a questão dos nacionalismos na Europa. É que, como bem refere George Duby («A. Historique», p. 92), as ambições nacionalistas tiveram de sofrer o embate «des ambitions contradictoires des grandes puissances». A prova de que as questões nacionais não ficaram resolvidas em 14-18 é a situação hoje existente na Europa Balcânica e em muitos Estados Bálticos da Rússia Branca.

Ontem como hoje a paz internacional pressupõe a integração dos vencidos ⁽⁴⁶⁾. A humilhação, a derrota, o estatuto de potência vencida, acarretam consequências tão nefastas em termos internacionais que a sua reabilitação não pode ser apenas um desejo, *tem de ser um imperativo da concórdia entre os povos*. Foi não só devido a este objectivo, mas também devido a ele, que a França foi admitida ao Congresso de Viena. Conforme refere André Mourois na sua «História Paralela dos EUA», p. 27), a Conferência de Paris e posteriormente o Tratado de Versalhes não prepararam as reconciliações necessárias. Se se queria evitar uma guerra de desforra era preciso, pelo menos, permitir à república alemã viver. Ora, neste Tratado ninguém enten-

⁽⁴⁴⁾ A questão da redefinição de fronteiras tem hoje particular acuidade (v. g. a Jugoslávia e a ex-URSS). Não se esqueça que a Alemanha comprometeu-se em Potsdam e em Yalta a manter as fronteiras cortadas.

⁽⁴⁵⁾ Como referiu o Embaixador Franco Nogueira na conferência citada: «quando um nacionalismo se deixa enfraquecer outro surge e engrandece».

⁽⁴⁶⁾ *Vae Victis* (Tito Lívio, V 48).

deu a impossibilidade, para a Alemanha, de pagar as indemnizações que exigiam dela (e também o perigo da fome geral nesse país). O Tratado, para além de prever a ruína da Alemanha e o seu desmembramento político, nada previa para restabelecer as finanças da França e da Itália, ambas endividadas. Citando Jacques Bainville, «o Tratado era demasiado brando para o que tinha de duro e demasiado duro para o que tinha de brando». Não se deve esquecer que a raiz da subida de Hitler ao poder radicou no «direito de *revanche*» contra a forma como a paz de 1914-18 foi organizada. Isto também foi assim nos acordos que puseram termo à II Grande Guerra, através da rendição política e incondicional da *Alemanha e do Japão* ⁽⁴⁷⁾. Rendição nestes termos causadora de um sentimento de hostilidade. Ontem como hoje o sistema tem um princípio legitimador que o caracteriza e que é o garante de um determinado convívio internacional. No Congresso de Viena tal princípio foi a *legitimidade Monárquica*; hoje é a unânime aceitação do valor da *democracia política* e da *lei do mercado* da economia capitalista.

Enfim, para concluir, ontem como hoje são ainda as grandes potências que ditam o direito a que deve obedecer a Carta Internacional (constata-se a formação de um directório internacional) ⁽⁴⁸⁾.

6. PORTUGAL E O CONGRESSO DE VIENA ⁽⁴⁹⁾

A participação de Portugal no Congresso de Viena tem sido disparmente analisada. Autores há que vêem tal participação como um sucesso diplomático, outros há que sublinham a posição enfraquecida do nosso país no encontro de Viena ⁽⁵⁰⁾. A doutrina divide-se ainda em atribuir a responsabilidade dos acordos conseguidos quer às qualidades dos diplomatas que

⁽⁴⁷⁾ Deve também dizer-se que enquanto a França se reintegrou pelo auxílio dos vencedores, a Alemanha e o Japão conseguiram-no por esforço próprio. A queda do Império Alemão e Japonês assiste-se hoje à construção de um novo império que é a União Europeia.

⁽⁴⁸⁾ No Conselho de Segurança da ONU há um directório internacional institucionalizado, tal como acontecia em Viena em 1815.

⁽⁴⁹⁾ Sobre esta matéria consultem-se as seguintes obras: «Portugal Militar» (Carlos Selva-gem); «Breve História Diplomática de Portugal» (Calvet de Magalhães); «História Diplomática de Portugal» (Soares Martinez); «Dicionário da História de Portugal» (Joel Serrão).

⁽⁵⁰⁾ Como bem refere A. Manique, *op. cit.*, «apesar do papel desempenhado nas guerras napoleónicas e dos prejuízos sofridos com as invasões, Portugal estava excluído das negociações».

compuseram a nossa delegação, quer à conjuntura europeia da época ⁽⁵¹⁾ e em particular de Portugal (não se esqueça que em política externa há sempre um *linkage* entre a política interna e internacional). À parte destas duas considerações, parece todavia incontestável que a posição de Portugal no Congresso de Viena ficou assinalada por dois factores: por um lado, o afastamento da Corte de Portugal no Brasil prejudicou a eficiência da diplomacia, nomeadamente a transmissão de instruções; por outro, Portugal foi tratado em Viena como uma potência de segunda ordem (não esqueçamos o montante indemnizatório que nos foi atribuído), encontrando dificuldades não só em impor os seus pontos de vista, como também em conseguir aliados para a defesa da sua causa. Apesar de todo este condicionalismo, a posição estratégica de Portugal na Europa fez com que, como refere o Professor Borges de Macedo, o desenho do equilíbrio Europeu tivesse de contar também com o Ocidente, adquirindo assim, já nesta época, alguma dimensão Atlântica ⁽⁵²⁾.

A principal questão que preocupava os orientadores da política externa de Portugal nesta época não era multilateral mas sim bilateral: dizia respeito à expulsão dos ingleses do território portugueses.

A par desta eram as seguintes as principais questões que afectavam os interesses de Portugal:

1. *Guiana Francesa* — Portugal, como *revanche* contra a ocupação napoleónica do Reino Unido, ocupara a Guiana Francesa.

O Tratado de Paris havia estabelecido a necessidade de retrocessão deste território à França. Conseguiu-se em Viena que a fronteira na América com a França ficasse definida pela linha do rio Oiapaque ⁽⁵³⁾.

2. *Tráfico de Escravos* — foi uma área ou um instrumento onde a hegemonia marítima inglesa tentou impôr-se ⁽⁵⁴⁾. Para lá do problema moral e religioso, a verdade é que as propostas de abolição da escravatura feitas pelos Ingleses tinham um verdadeiro objectivo material. A Revolução Indus-

⁽⁵¹⁾ Também neste sentido, Manique, *op. cit.*, sublinha que a evolução política portuguesa insere-se no contexto europeu, quer no que respeita às pressões e ingerências diplomáticas desenvolvidas, quer quanto às intervenções militares verificadas.

⁽⁵²⁾ Não esqueçamos que foi o próprio Metternich a chamar a atenção para a necessidade de se fazer uma distinção entre a paz marítima e a paz continental.

⁽⁵³⁾ Art.º 107.º da Acta Final de Viena.

⁽⁵⁴⁾ Os Ingleses acusam as autoridades portuguesas de prática escravagista. A sequência da controvérsia levou à revogação do Tratado de Comércio que Portugal possuía com a Inglaterra.

trial inglesa tinha, numa óptica económica, acentuado a importância do «Baixo» grande consumo. Ora as áreas de escravatura dificultavam a expansão deste grande consumo. De resto a importância de África não era ainda económica mas geopolítica, baseando-se quase exclusivamente na instituição esclavagista ⁽⁵⁵⁾.

Fruto deste condicionalismo as autoridades inglesas, em Viena, propuseram a abolição do tráfico. Abolição do tráfico e não da escravatura, já que a escravatura em si é um fenómeno de Direito Civil que, por consequência, caberá à soberania do Estado regular. A circulação, pelo contrário, é um fenómeno que cabe ao Direito Internacional disciplinar.

Prende-se directamente com esta questão a reivindicação, pelos Ingleses, do direito de vigilância e consequente direito de visita dos navios em alto mar a fim de fiscalizar o cumprimento da proibição decretada. Esta reivindicação não pode obviamente ser desligada da tentativa de aproximação pelos Ingleses do Atlântico Sul, e dos seus mercados ⁽⁵⁶⁾ e ⁽⁵⁷⁾.

3. *Questão de Olivença* — O território de Olivença fora ocupado pela Espanha em 1801 na sequência da «guerra das Laranjas». A guerra foi declarada em 27 de Fevereiro na sequência da ocupação por Bonaparte das funções de Primeiro-Cônsul. Foi então decretado um ultimato, que obrigava o Governo Português a abandonar a Aliança luso-britânica e a fechar os portos portugueses aos navios britânicos, abrindo-os aos navios franceses e espanhóis. A guerra iniciar-se-ia em Badajoz, com um corpo de tropas franco-espanhol, que, ao ocupar diversas praças do Alto Alentejo, anexou também Olivença.

⁽⁵⁵⁾ A mão-de-obra escrava era, como se compreende, muito necessária à economia brasileira.

⁽⁵⁶⁾ Portugal recebeu uma indemnização de 500 000 libras para satisfazer as reclamações apresentadas por proprietários de navios portugueses anexados pelos cruzadores britânicos. Conseguiram os nossos diplomatas em Viena que a esfera geográfica de abolição da escravatura fosse limitada à costa de África, ao Norte do Equador. Ficava assim assegurada a situação no Brasil. A Inglaterra tinha consciência de que apenas podia impor a limitação naquela zona, que aliás era a que por si tinha mais interesse estratégico já que contribuía para a ruína da economia norte-americana da época. Portugal subscreveu uma declaração anexa à acta final, na qual se refere ser o tráfico de negros «repugnante aos princípios da humanidade e da moral universal».

⁽⁵⁷⁾ Como é fácil de compreender a independência da América Latina era apoiada pela Grã-Bretanha, já que quer o Brasil quer as ex-colónias espanholas eram promissores mercados para as suas transacções comerciais. Daí que a Inglaterra tenha «boicotado» uma intervenção contra a subversão no Brasil e nas colónias espanholas, contra o desejo das potências absolutistas.

Quanto a esta questão os delegados de Portugal apenas conseguiram a inserção na Acta Final de uma disposição (artigo 105.º) pela qual as partes signatárias reconheceram os direitos platónicos de Portugal sobre Olivença e se obrigavam a «empregar» a conciliação e os seus esforços eficazes a fim de se efectuar a retrocessão dos territórios.

O delegado de Espanha, D. Pedro Labrador, recusou-se a assinar a acta final por não concordar com estas determinações. No entanto, como bem refere o Embaixador Calvet de Magalhães («Breve História Diplomática»), o Conde de Fernan Nuñez acedeu à acta final em 17 de Maio de 1817 em nome do rei de Espanha, o que implicava a aceitação do acto 105.º atrás mencionado.

É de referir que a França e a Inglaterra não deram mais apoio a Portugal porque esperavam vantagens de Espanha, sobretudo na América.

Em termos de balanço podemos referir, com o Prof. Borges de Macedo («História Diplomática Portuguesa...»), que o equilíbrio continental mais delicado e contestável dizia respeito a uma área da Europa onde a interferência de Portugal não poderia ser grande. No entanto, no que respeita a Olivença, podia-se ter deslocado a questão (aliás, meramente bilateral) para os seus efeitos em termos de equilíbrio europeu (multilateral).

Tudo teria consistido em dar à Espanha uma compensação territorial em Itália. Esta proposta, feita por Lord Castlereagh, nunca viria a ser eficazmente trabalhada pela diplomacia portuguesa.

Diga-se contudo, em abono da verdade, que as instruções recebidas do Rio de Janeiro não permitiam tal espaço de manobra político-diplomático, já que apenas relacionavam a restituição de Olivença com a retrocessão da Guiana à França.

7. CONCLUSÕES GERAIS

O Congresso de Viena é um momento fundamental para a teoria das relações internacionais. Ainda que não tendo havido uma limitação da soberania em proveito de uma organização supranacional, o Congresso foi um autêntico contrato colectivo visando o estabelecimento da paz geral. Tal natureza faz com que o Congresso de Viena assente numa *concepção pacífica das Relações Internacionais*.

Concepção que representa um nítido avanço face a épocas anteriores. Exclui-se o emprego da força e da violência, típicos das *brigandages* do século XVIII. Enfim, exprime-se e pratica-se uma nova concepção de Direito Público.

Tendo embora estes efeitos inovadores (em termos de teoria das Relações Internacionais), o Congresso de Viena é uma obra de transição entre dois mundos. O estabelecimento do equilíbrio, feito no respeito das conveniências dinásticas, permite ainda qualificá-lo como obra do antigo regime. O mesmo se diga a propósito do esquecimento das «forças morais» que a Revolução Francesa havia despertado. Seria apenas o Romantismo que iria ressuscitar tais forças profundas.

Ainda em termos de análise da obra vienense, é interessante verificar que já neste período se verifica o facto do Direito Público ser o instrumento e o direito dos fortes. Como se referiu, o Congresso funcionou como um directório no qual se exerceram as apetências das grandes potências da época. Tal circunstância atesta a dificuldade das chamadas potências de segunda ordem, como era Portugal (por circunstâncias intrínsecas e por ter eleito como porta-voz o seu aliado inglês e daí um condicionamento), em fazerem ouvir a sua voz e os seus interesses no concerto das nações. A Acta Final de Viena, ainda que tendo reintegrado a França derrotada, é uma Europa de pequenos e grandes estados, de forças com mais ou menos capacidade de imposição. Enfim, uma Europa onde se podem descortinar as fraquezas e prepotências inerentes à situação que os Estados ocupam no plano internacional. Numa palavra, é um cenário de luta pelo poder, fosse ele directa ou indirectamente exercido. Fosse ele conquistado pela aquisição territorial ou pela hábil distribuição do equilíbrio de forças.

Esta luta pelo poder, verificada na Europa de 1815, mostra-nos uma conjuntura que o Prof. Borges de Macedo qualificou como de «*Europa insuficiente*» ⁽⁵⁸⁾. Europa insuficiente, por dois motivos: por um lado, porque há incapacidade de uma única potência se tornar hegemónica em todo o Continente Europeu. Europa insuficiente, também, porque se sentia que a Europa não era já o único ponto da agenda internacional. Havia que contar com os «novos mundos».

⁽⁵⁸⁾ Borges de Macedo, *op. cit.*, p. 373, ss.

A evolução dos acontecimentos no ano de 1815 (fuga de Napoleão da ilha de Elba) levou à institucionalização, por proposta do Czar Alexandre I, da criação de uma liga europeia que deveria reagir contra a perturbação da tradicional ordem legitimista ⁽⁵⁹⁾. Tratava-se de uma aliança geral, susceptível, pois, de agir contra qualquer Estado ou território europeu. Como alguns autores têm notado, por detrás de um capricho místico do Czar a Santa Aliança permitia à Rússia fazer um contrapeso, contra a Inglaterra, com as restantes (parcas) nações marítimas europeias. Em estreito paralelismo com a Santa Aliança deve entender-se a criação da Quádrupla Aliança, proposta por Lord Castlereagh, e especialmente dirigida contra a França. A Quádrupla Aliança permite à Inglaterra opor à Rússia o contrapeso das potências continentais. Reafirma-se nestas duas alianças a já referida rivalidade de jogo entre a «baleia» e o «elefante». A confrontação entre os fins visados pela Santa Aliança e a Quádrupla Aliança permite, também, afirmar que a primeira preocupava-se com um sistema de equilíbrio (claro está, na sua própria visão de equilíbrio) genérico e a segunda, pelo contrário, preocupava-se com um sistema de equilíbrio particular.

Será no Congresso de Aix-la-Chapelle (1818) que será formada a *Quíntupla Aliança* pela admissão da França nesse sistema de segurança colectiva europeia. Sob proposta de Metternich irá surgir o «*Concerto Europeu*», também designado, na literatura especializada, por «l'Europe des Congrès» ⁽⁶⁰⁾.

Segundo a proposta do Príncipe Austríaco, os soberanos teriam não só de estar de acordo sobre certas matérias como também deviam concertar-se

⁽⁵⁹⁾ Parece talvez possível dividir o Congresso de Viena em duas fases distintas: A Europa dos Congressos (funcionou até 1823) e o Concerto Europeu (a partir daquela data). Até 1823 funcionam os congressos que são assembleias gerais das grandes potências com poder deliberativo. A partir de 1823 os congressos continuaram a reunir-se mas com funções meramente consultivas. É o momento em que a Inglaterra abandona a Santa Aliança e em que é formulada a doutrina Monroe. É a época da mundialização do Direito Internacional. Pela primeira vez uma potência não europeia opõe-se a uma política externa europeia. É também o momento da formação da União dos Estados Americanos sob a hegemonia da América do Norte. Quanto ao primeiro momento podem dar-se os seguintes exemplos: intervenção da Santa Aliança em Portugal e subsequente reacção da Inglaterra; o Congresso de Verona (1822) que repõe Fernando VII no trono de Espanha, depois da revolução de Cádiz; ajuda à Espanha aquando da revolta das colónias espanholas.

⁽⁶⁰⁾ A concertação das potências em conferências internacionais marcou uma evolução no sistema de Relações Internacionais. Deixa de haver apenas troca de notas diplomáticas (Manique, *op. cit.*).

em congressos a fim de poderem intervir nos estados vizinhos para estabelecer a ordem ameaçada. Formava-se, no fundo, um verdadeiro sistema de polícia internacional contra a revolução.

Os congressos de Troppau (1820), Laybach (1821) e Verona (1822) mais não foram do que uma explicitação prática daquele sistema, proclamando a «doutrina da intervenção» europeia, erigida agora em princípio de Direito Internacional Público.

Caso paradigmático daquela práxis, ao lado de outros exemplos, será a restauração do Rei Fernando VII em Espanha.

Mas a Europa dos Congressos não iria subsistir ao movimento Romântico ⁽⁶¹⁾. Um pouco por toda a parte a obra de Viena ia-se desfazendo ⁽⁶²⁾. Não cabe aqui analisar o circunstancialismo em que o *puzzle* internacional desenhado em Viena de Áustria se foi esboroando, mas apenas referir as suas causas. Tais causas profundas radicam, em última análise, numa construção de um sistema internacional baseado num precário equilíbrio. Precário porque falso, já que resultava do esquecimento dos povos da Europa ⁽⁶³⁾.

Fazer um balanço do Congresso de Viena não é tarefa fácil.

Como diz Charle Lange (*op. cit.*), temos de distinguir o ponto de vista do observador, que naturalmente condicionará as suas conclusões. Assim, uma perspectiva mais conservadora dirá que o Congresso de Viena foi o instrumento que possibilitou assegurar a paz na Europa durante algumas décadas ⁽⁶⁴⁾. Uma perspectiva mais liberal afirmará que o Congresso terá sido o preço que o estabelecimento da paz condicionou à liberdade dos povos e à independência das nações.

⁽⁶¹⁾ Como dizia Metternich, «o princípio que os monarcas devem opor a este plano de destruição universal é o da conservação de todas as coisas legalmente existentes», *op. cit.*, Manique. Efectivamente foi para cumprir este objectivo que a Santa Aliança foi criada.

⁽⁶²⁾ A Polónia viria a ser partilhada entre a Prússia, a Rússia e a Áustria. A Bélgica seria dada ao Rei da Holanda e as províncias italianas de Veneza e da Lombardia entregues ao Imperador Austríaco.

⁽⁶³⁾ Formação da Unidade Italiana e Alemã (1859-71).

⁽⁶⁴⁾ Cf. «Managing the peace: the national security interests of United States, 1759 to the present» Rostow, Eugene, Yale University Press. Segundo este autor, o modelo do Concerto Europeu, que funcionou entre 1815 e 1914, foi o período mais tranquilo da vida da sociedade internacional desde o Império Romano. Tal circunstância dependeu do *balance of power* levado a efeito pelos estados líderes na época. Reivindica agora o autor o mesmo papel, hoje para os EUA contra a cruzada pela democracia e direitos humanos na condução da política externa actual.

Ambas as asserções parecem conter alguma verdade. O «sistema» foi, de facto, a garantia de uma «paz precária» de quase um século. Tão importante como fazer estas afirmações será analisar as condições e as garantias do convívio internacional. Tal conjuntura, no Congresso de Viena, parece derivar de, pelo menos, dois factores interligados: conformação do princípio da legitimidade com um decorrente próprio *equilibrium* e tratamento não vexatório da potência vencida.

Por nós, diremos que o sistema de Viena foi o sistema do possível, no momento e nas circunstâncias históricas. Mais útil e realista do que adoptar uma ou outra das perspectivas referidas será dizer que Viena talvez tenha sido o «Canto do Cisne» de um Euro-sistema ou de um Euro-mundo ⁽⁶⁵⁾. Doravante a planetarização do sistema de Relações Internacionais não mais permitiria uma conjuntura de tão destacado isolamento da Europa na vida internacional.

Maldonado Correia

⁽⁶⁵⁾ Há ainda que considerar aqui a conferência de Berlim, da qual a Europa «partiu» para África.

BIBLIOGRAFIA

- «Breve História Diplomática» — Calvet de Magalhães, EA.
- «Dicionário de História de Portugal» — Joel Serrão, «Olivença».
- «Enciclopédia Luso-Brasileira» — «Congresso de Viena», «Olivença».
- «História de Portugal de Barcelos» — Damião Peres.
- «História Diplomática de Portugal» — Soares Martinez, Verbo Editora.
- «A Europa de 1815 aos nossos dias» — Jean Baptiste Duroselle, Nova Clío.
- «A Restauração de um mundo» — Henry Kissinger, Ed. O Século, 1975, ou a obra original «Le chemin de la paix», do mesmo autor.
- «The congress of Viena 1814-1815», Webster, Londres.
- «Talleyrand», Louis Madelin, Editorial Aster, Lisboa.
- «Metternich» — Guillaume de Bertier de Sauvigny, Feraud.
- «Atlas Historique» — Georges Duby, Larousse, 1987.
- «História da Europa», Duroselle, Publicações D. Quixote.
- «História da Civilização Ocidental» — Mcnull Burns.
- «História das Relações Internacionais» — Pierre Renouvin, Dif. Europeia do Livro.
- «Congresso de Viena» — Conde de Argeubergue, Paris, 1963.
- «História do Internacionalismo» — Charle Lange e August Schon, «Le congrès de Vienne — Tomo VII.
- «História Diplomática» — Louis Dollet, Presse Universitaire de Paris, 1948.
- «História Diplomática de 1618 a 1919», Paris, 1958, Jacques Droz.
- «Talleyrand y el Congreso de Viena», Revue Études Politiques — Políticos Vol. XVI.
- «Un genevois au Congrès de Vienne» — Revue de SC. Politique, Tomo XXXVII.
- «Le Congrès de Vienne» — «Journal des Economistes», ano 75.
- «Du Congrès de Vienne», Tomme premier, Seconde édition, Paris 1815 (cap. VI).
- «François Joseph» — Feraud.
- «L'Histoire» Malet et Isaac, Marabunt, cf. em especial cap. «les révolutions», pp. 764 a 774.
- «Um político confessa-se» — Franco Nogucira, Ed. Civilização, p. 222, ss.
- «Portugal Contemporâneo» — Oliveira Martins.
- «Tout empire périra — Théorie des relations Internationales», Duroselle, Armind Colin Ed.
- «Managing the peace: the national security interests of the USA, 1759 to the present», Rostow, Eugene, Yale University Press.
- «Blensings of a world held in balance», Lionel Barber. «Financial Times», 29/4/93.
- «História dos Estados Unidos» — André Maurois, EA.
- «Portugal e as potências Europeias» — António Pedro Manique, Livros Horizonte.