



## La adhesión de España a los tratados multilaterales de 1815

Rosario de la Torre del Río<sup>1</sup>

Resumen. Estudio la respuesta política que los gobiernos de Fernando VII dieron, entre 1814 y 1817, a la decisión de las grandes potencias vencedoras de Napoleón de no compartir las decisiones importantes con las potencias que pasaron a considerar “menores”, entre las que destaca una España que había colaborado en la derrota de Napoleón y que, formalmente, conservaba todavía un amplio imperio ultramarino.

**Palabras clave:** 1814-1817; historia de la política exterior de España; historia de la política internacional; historia de la diplomacia.

### [en] Spain's Accession to Multilateral Treaties of 1815

**Abstract.** This article focuses on the political answer the governments of Fernando VII gave to the decision taken by the great powers which had won over Napoleon of not counting with the points of view of those powers they saw as “lesser” ones. Among the latter, Spain had achieved some name, due to its having contributed to Napoleon's defeat and its nominal rule over a vast overseas empire.

**Keywords:** 1814-1817; History of Spanish Foreign Politics; International Politics; Diplomatic History.

**Cómo citar:** de la Torre del Río, R. (2016): La adhesión de España a los tratados multilaterales de 1815. *Cuadernos de Historia Contemporánea* 38, Núm. Esp. 65-75.

---

<sup>1</sup> Departamento de Historia Contemporánea. Universidad Complutense de Madrid (España)  
torrerio@ucm.es

La “degradación internacional” de España en torno al Congreso de Viena ha sido un lugar común, tanto entre los contemporáneos que vivieron los hechos, como entre los publicistas e historiadores de los siglos XIX y XX; todos ellos entendieron por “degradación internacional” la pérdida de la condición de “gran potencia”. En los siglos XVIII-XIX, un Estado era una “gran potencia” no sólo porque contase con fuerza militar y recursos económicos del más alto nivel, sino también porque disfrutaba de cierta posición y pertenecía a una clase especial de actores del sistema internacional. Su posición se reconocía en el derecho internacional y era respetada por la práctica diplomática. En 1814-1815, la reorganización de Europa después de veinticinco años de guerra y revolución puso de manifiesto, de manera inmediata, que las grandes potencias vencedoras, actuando como “directorio”, no estaban dispuestas a compartir las decisiones importantes con las potencias menores y que esas grandes potencias no consideraban que España debía participar en el gobierno de los grandes vencedores. En ese contexto, la batalla diplomática desarrollada por España en favor de los intereses de los Borbón-Parma en Italia ilustra tanto la formación del “directorio” de las grandes potencias como las debilidades de la “política de familia” de Fernando VII.

La posición de España en el sistema internacional de Viena es una cuestión que dista mucho de haber sido bien estudiada. Para darnos cuenta de lo limitado de nuestros conocimientos, sólo debemos revisar los escasos trabajos aparecidos a lo largo del último siglo. El punto de partida es, sin duda, Villa Urrutia<sup>2</sup>; e inmediatamente después, Bécker<sup>3</sup>; dos trabajos, con serias limitaciones, publicados en los años veinte del siglo pasado. Tras ellos, pasarían casi cuarenta años hasta que Jover<sup>4</sup> aborde la cuestión en un trabajo de carácter eminentemente general que, en este asunto, no se aparta de lo establecido por ellos. Aunque Jover vuelva a ocuparse de la cuestión en los años setenta<sup>5</sup>, su planteamiento del significado de 1815 no cambia en lo esencial. En los veinte años siguientes me atrevo a destacar sólo dos trabajos que considero verdaderamente importantes, el de Schop<sup>6</sup> y el de López-Cordón<sup>7</sup> que, sin embargo, no se detienen lo suficiente, a mi juicio, en la coyuntura de 1815. Más recientemente, el libro de Brennecke<sup>8</sup> ha arrojado algo de luz sobre una cuestión que, a pesar de todo, seguimos conociendo mal. Tampoco la amplísima historiografía de otros paí-

<sup>2</sup> VILLA-URRUTIA, marqués de, *España en el Congreso de Viena según la correspondencia oficial de D. Pedro Gómez Labrador marqués de Labrador*, Revista de archivos, bibliotecas y museos, Madrid, 1907; segunda edición corregida y aumentada, Madrid, 1928. Las citas corresponden a la edición de 1928.

<sup>3</sup> BÉCKER, Jerónimo, *Historia de las Relaciones Exteriores de España durante el siglo XIX (Apuntes para una Historia diplomática)*, tomo I (1800-1839), Madrid, 1924, pp. 319-333.

<sup>4</sup> JOVER ZAMORA, José María, “Caracteres de la política exterior de España en el siglo XIX”, en *Homenaje a Johannes Vincke*, Madrid, CSIC, 1962-1963, Vol. II, pp. 751-797. Reproducido en *Política, diplomacia y humanismo popular*, Madrid, Turner, 1976, pp. 83-138. Ampliado en *España en la política internacional siglos XVIII-XX*, Madrid, Marcial Pons, 1999, pp. 111-172.

<sup>5</sup> JOVER ZAMORA, José María, “España en la transición del siglo XVIII al XIX”, Introducción a *Guerra y paz en tiempos de revolución, 1793-1830*, tomo IX de la *Historia del Mundo Moderno* dirigido por C. W. Crawley, Barcelona, 1972, pp. V-LXXXII. Reproducido en *Política, diplomacia y humanismo popular*, Madrid, Turner, 1976, pp. 139-227.

<sup>6</sup> SCHOP SOLER, Ana María, *Un siglo de relaciones diplomáticas y comerciales entre España y Rusia, 1733-1833*, Madrid, 1984.

<sup>7</sup> LÓPEZ-CORDÓN, María Victoria, “España en la Europa de la Restauración (1814-1834)”, en *La España de Fernando VII. La posición europea y la emancipación americana*, tomo XXXII, volumen II de la *Historia de España Menéndez Pidal-Jover*, Madrid, 2001, pp. 1-147.

<sup>8</sup> BRENNECKE, Christiana, ¿De ejemplo a “mancha” de Europa? La Guerra de Independencia española y sus efectos sobre la imagen oficial de España durante el Congreso de Viena (1814-1815), Madrid, CSIC/Doce Calles, 2010.

ses se ha ocupado de “la cuestión española” de manera monográfica; por supuesto, “la cuestión” aparece tanto en Webster<sup>9</sup> como en Schroeder<sup>10</sup>, por poner sólo dos ejemplos especialmente excelentes y separados en el tiempo, pero, como he tenido ocasión de explicar con detalle, queda mucho por hacer<sup>11</sup>.

Para empezar a entender lo sucedido, coloquémonos en 1813, cuando se precipitaron los acontecimientos. A mediados de octubre, Napoleón, abandonado por sus aliados alemanes, fue derrotado en la batalla de Leipzig y se vio obligado a retroceder hasta el Rin. El 10 de noviembre, el duque de Wellington cruzó con sus tropas anglo-portuguesas la frontera hispano-francesa y comenzó su invasión de Aquitania. La Guerra de la Independencia española había terminado y, aunque las Cortes de Cádiz y el gobierno de la Regencia siguieran desconfiando de los planes británicos en las Indias, todos estaban de acuerdo en el rechazo absoluto de cualquier compromiso con Napoleón. El tratado de alianza hispano-británico de 14 de enero de 1809 obligaba a las dos Partes a no hacer una paz por separado y las dos Partes lo estaban respetando. En este contexto se produjo una de las maniobras diplomáticas emprendidas por Napoleón tras rechazar la paz que le ofrecieron los aliados. A finales de 1813, el emperador francés se dirigió al rey Fernando VII de España (1784-1833), prisionero de lujo en Francia -en el castillo de Valençay, propiedad del príncipe de Talleyrand (1754-1838)- para concertar con él un tratado de paz por el cual, a cambio de permitir su regreso a España, éste rompiera la alianza que la España resistente frente a los franceses tenía establecida con Gran Bretaña. El hecho de que Fernando aceptase la firma del tratado de Valençay el 11 de diciembre de 1813 y que el gobierno de la Regencia se negase a ratificarlo, señala un punto de discrepancia significativo entre los gobiernos españoles que habían dirigido la guerra contra la Francia Napoleónica con el decisivo apoyo del cuerpo expedicionario británico mandado por el duque de Wellington (1769-1852), y Fernando VII<sup>12</sup>.

Sin embargo, no encontraremos grandes discrepancias entre la Regencia y el rey Fernando cuando se trate de precisar los objetivos para la paz que se avecinaba. Así, en agosto de 1813, mientras buscaba su reconocimiento por parte de Austria y Prusia, la Regencia empezó a preparar la reunión de Châtillon, que se celebraría en febrero-marzo de 1814, y en la que los aliados harían un último esfuerzo para llegar a un compromiso con Napoleón. Las instrucciones de la Regencia al plenipotenciario José García de León y Pizarro (1770-1835), dejan claro lo que quería: (1) que el plenipotenciario español actuase en todo momento de acuerdo con el secretario de Estado para Asuntos Exteriores británico, el vizconde de Castlereagh (1769-1822); (2) que España recuperase la Luisiana y que se restituyeran a los Borbón-Parma los

<sup>9</sup> WEBSTER, Charles, *The Congress of Vienna, 1814-1815*, edición del *Foreign Office*, 1919, reeditado, Londres, 1934 y 1950.

<sup>10</sup> SCHROEDER, Paul W., *The Transformation of European Politics 1763-1848*, Oxford, 1994.

<sup>11</sup> DE LA TORRE DEL RÍO, Rosario, “La reintegración de España en el sistema internacional post-napoleónico (1813-1823). Estado de la cuestión y proyecto de investigación”, en *España en el exterior: Historia y Archivos. Actas de las X Jornadas de Castilla-La Mancha sobre investigación en Archivos*, Archivo Histórico Provincial de Guadalajara, Guadalajara, 2013, pp. 109-148.

<sup>12</sup> Archivo Histórico Nacional (AHN). Fondo Ministerio Asuntos Exteriores (MAE). Archivo Histórico (H). Sección Tratados. Negociaciones Siglo XIX (NEG-XIX). 0020. Francia- Política Exterior. Tratado no ratificado entre España y Francia reconociendo a Fernando VII como rey de España (TR4/1813-1814). AHN. MAE/H. Sección Tratados. Tratados Siglo XIX (TR-XIX). 0020. Francia-Política Exterior. Tratado de Valençay, original (TR495/1813-1813). Tratados bilaterales no ratificados. Tratado entre SMC y Napoleón. Valençay, 11 de diciembre de 1813 (TR467/003/1813-1813).

ducados de Parma, Piacenza y Guastalla; y (3) que la compensación por gastos y daños causados por los ejércitos franceses durante la guerra fuera de cincuenta mil millones de reales. Más allá de que el planteamiento fuera poco realista en relación con la Luisiana, lo más significativo fue que España no fuese invitada al Congreso de Châtillon; lo que no dejaba de ser todo un aviso sobre los designios de las grandes potencias.

La Regencia intentó entonces afianzar sus relaciones con Gran Bretaña y, el 21 de marzo de 1814 entregó a Henry Wellesley (1773-1847), hermano mayor del duque de Wellington y embajador de Gran Bretaña ante los gobiernos de la Junta Central primero y de la Regencia después, una Nota formal en la que se mostró dispuesto a establecer un nuevo tratado de alianza hispano-británico por el que España renunciara a cualquier reedición del Pacto de Familia con Francia. Fernando VII, que regresó a España en marzo y dio el golpe de Estado el 4 de mayo, mantuvo la oferta y el tratado fue firmado el 5 de julio de 1814 por su nuevo secretario de Estado, José Miguel de Carvajal-Vargas, duque de San Carlos (1771-1828). España seguía siendo, pues, aliada de Gran Bretaña<sup>13</sup>. Carlos José Gutiérrez de los Ríos, conde de Fernán Núñez (1779-1822), embajador de la Regencia en Londres, fue enviado a París donde ya habían comenzado las negociaciones. Castlereagh, que quería que España firmara el 23 de abril de 1814 el Convenio de Suspensión de Hostilidades con Francia, tuvo que recurrir a Pizarro, que había sido nombrado embajador en Berlín por la Regencia, y que había llegado a París con los prusianos<sup>14</sup>.

Pero una cosa era firmar el cese de hostilidades y otra muy distinta negociar la paz con Francia. Cuando Fernán Núñez llegó a París no fue admitido en las conferencias de embajadores que celebraban Gran Bretaña, Austria, Rusia y Prusia con Francia para alcanzar un tratado de paz. Sólo después de que los Cuatro Grandes firmaran con Francia el tratado de paz de 30 de mayo de 1814, España, como otros Estados que, sin ser los grandes vencedores, habían jugado un papel importante en la derrota de Napoleón (Portugal, Suecia y Holanda), fueron llamados a “acceder” a un tratado del que desconocerían formalmente su importante parte secreta. Fernán Núñez, que no llevaba ni poderes ni instrucciones, no “accedió” al que más tarde conoceremos como *Primer Tratado de París*.

En Madrid, la noticia de lo que había ocurrido en París fue recibida con estupor y orgullo herido. España era colocada a la altura de Portugal, Suecia y Holanda; no se le permitía ser “Parte firmante”, es decir, participar en la negociación con los Grandes; sólo podría ser “Parte accedente”, es decir Parte de un tratado que no había negociado. A la vista de la situación, Fernando VII retiró a Fernán Núñez de París y envió en su lugar a Pedro Gómez Labrador (1772-1850), un absolutista de su total confianza, con pocas dotes para la diplomacia, que sería, a partir de ese momento, el único diplomático que representase a España en las negociaciones de París-

<sup>13</sup> AHN, MAE/H. Tratados. NEG-XIX. 0024. Reino Unido-Política Exterior. Negociación tratado especial con Gran Bretaña para no renovar el Pacto de Familia con Francia (TR5/1811-1815. 0024). AHN, MAE/H. Tratados. TR-XIX. Tratado de paz y amistad entre España (San Carlos) y Gran Bretaña (Wellesley) de Madrid, 5 de julio de 1814, original (TR495/1814-1814).

<sup>14</sup> AHN, MAE/H. Tratados. NEG-XIX. 0025. Francia-Política Exterior. Convenio entre España y Francia suspendiendo las hostilidades (TR5/1814-1814). AHN, MAE/H. Tratados. TR-XIX. 0023. Francia-Política Exterior. Tratado entre España (Pizarro) y Francia (Talleyrand) de 23 de abril de 1814 suspendiendo hostilidades, original (TR495/1814-1814).

Viena-París<sup>15</sup>. El cambio de embajadores suponía un cambio muy importante en los apoyos con los que se esperaba contar: si Fernán Núñez había significado la alianza con la victoriosa Gran Bretaña, Labrador iba a significar el acuerdo con la vencida -pero borbónica- Francia. Aunque no parece que Labrador estuviera a la altura de las circunstancias, conviene “no cargar las tintas” en su persona; el rey Fernando le envió con unas instrucciones extremadamente escuetas, que se limitaban a ordenarle que reclamase de los derechos de los Borbón-Parma en Italia y que actuase en todo momento de común acuerdo con Talleyrand, ministro de Asuntos Exteriores de la restaurada monarquía francesa. Llegado a París, Labrador se negó a “acceder” al Tratado de Paz y negoció con Talleyrand un tratado hispano-francés que, firmado por ambos el 20 de julio de 1814, reprodujo el tratado firmado el 30 de mayo por Francia con las Grandes Potencias, con tres artículos adicionales que incluían la promesa francesa de apoyar las pretensiones españolas en Italia<sup>16</sup>.

Vino después la reunión del Congreso de Viena (septiembre 1814 – junio 1815). Talleyrand utilizó a Labrador para “abrir la puerta” de la habitación en la que se reunían los Cuatro Grandes y, cuando pudo pasar, entró él, dejando fuera a los demás. Labrador peleó duramente por los intereses de los Borbón-Parma en contra de los designios del tándem que habían formado Castlereagh y el príncipe de Metternich (1773-1859), ministro de Asuntos Exteriores austriaco. El fracaso de Labrador fue estrepitoso. La diplomacia española en el Congreso de Viena no pudo conseguir su principal objetivo: restaurar los derechos de la infanta María Luisa (1782-1824), hermana de Fernando VII, en el antiguo reino napoleónico de Etruria, a cuyo trono había llegado del brazo de su esposo, Luis, duque de Parma (1773-1803), previa entrega a Francia por parte de España de la Louisiana y de unos muy buenos barcos. La “cuestión de Toscana” (ya que el reino de Etruria recobró en Viena el antiguo nombre de Toscana) implicaría otras dos cuestiones, la de Louisiana (vendida a Estados Unidos por Napoleón), y la de Parma, Piacenza y Guastalla (entregadas por el zar a Napoleón en el tratado de Fontainebleau de 11 de abril de 1814 -primera abdicación- para sostén de su esposa, María Luisa de Habsburgo, y de su hijo, el rey de Roma; España reclamó esos territorios a cambio de Etruria/Toscana).

Si actuar junto a la Francia borbónica en el Congreso de Viena, colocándose frente al designio de Metternich-Castlereagh para la Península Italiana, dejaba a Labrador muy aislado, las consecuencias del regreso de Napoleón a Francia terminarán de evidenciar la debilidad de la posición internacional de España. Los Cuatro Grandes renovaron su Cuádruple Alianza el 25 de mayo de 1815 e invitaron a España a unirse a ellos “accediendo” al tratado. España se aferró al principio de que no “accedía” a los tratados, los “firmaba” o se abstenía; pero aquello fue una demostración palmaria de debilidad impropia de la “gran potencia” que decía ser. Los aliados necesitaban que tropas españolas cruzasen los Pirineos para que Napoleón tuviera que dividir sus fuerzas. España no lo hizo porque no tenía un ejército que lo pudiera hacer. Napo-

<sup>15</sup> LABRADOR, marqués de, *Mélanges sur la vie privée et publique du Marquis de Labrador écrits par lui-même et renfermant une revue de la politique de l'Europe depuis 1798 jusqu'au mois d'octobre 1849 et des révélations très-importantes sur le Congrès de Vienne*, París, 1849.

<sup>16</sup> AHN. MAE/H. Tratados. NEG-XIX. 0025. Francia-Política Exterior. Tratado de paz y amistad entre España y Francia de 20 de julio de 1814 (TR5/1814-1814). AHN. MAE/H. Tratados. TR-XIX. 0025. Francia-Política Exterior. Tratado de paz y amistad entre España (Labrador) y Francia (Talleyrand) firmado en París, 20 de julio de 1814, original (TR495/1814-1814).

león sería vencido en junio de 1815 sin su participación y Labrador no alcanzaría sus objetivos en el Congreso de Viena.

La reacción española fue conflictiva. El 9 de junio de 1815 Labrador se negó a firmar el Acta Final de Congreso. Cuatro días antes, el embajador español había entregado una Nota oficial a Metternich, en su condición de presidente del Congreso, justificando su conducta: por una parte, la no restitución de Toscana o, subsidiariamente, de Parma, Piacenza y Guastalla a la infanta María Luisa, ex reina de Etruria y a su hijo, que sólo recibieron el pequeño ducado de Lucca; y, por otra parte, la negación a España del derecho a negociar la totalidad de las cuestiones incluidas en el Acta, reduciendo sus posibilidades a firmar o no firmar los tratados recogidos en ella. Derrotado finalmente Napoleón, de nada valieron las reclamaciones del representante español, que continuó sin ser invitado a las conferencias de los Grandes; sólo se le invitó a la comisión encargada de revisar el Tratado de 30 de mayo de 1814, aquel *Primer Tratado de París* al que España se había negado a “acceder”. Finalmente, las grandes potencias firmaron con Francia un *Segundo Tratado de París* con fecha 20 de noviembre de 1815, y, como hicieron con el *Primero*, invitaron a España a que “accediera” a él. Labrador se negó a hacerlo.

\* \* \*

Tras sintetizar las líneas fundamentales de la cuestión, esta pequeña contribución al homenaje de dos queridos compañeros no tiene otra ambición que intentar documentar y contextualizar parcialmente la compleja accesión de España a los tratados de 1815 a través, sobre todo, de las actas del Consejo de Estado; una fuente del mayor interés. Y es que, aunque a su regreso a España tras la expulsión de los franceses, Fernando VII pretendiese sustituir la importancia decisiva de los antiguos Consejos por un régimen en el que su voluntad no encontrase ningún contrapeso en ellos, el Consejo de Estado se configuró precisamente entonces como “una especie de superconsejo de ministros” presidido por el rey, integrado por la totalidad de los secretarios de Estado y algunos consejeros designados por el monarca, generalmente antiguos secretarios de Estado, y con unas funciones teóricas de la mayor importancia: discutir los problemas más graves del Estado y proponer soluciones, que se suponía serían normalmente aceptadas por el rey<sup>17</sup>. Pero lo mejor de todo es que han llegado hasta nosotros sus detalladas actas en las mejores condiciones para analizar los informes de los ministros y las opiniones, en general, justificadas, de cada uno de los consejeros presentes en la sesión<sup>18</sup>. Como señala Josep Fontana, que utilizó las actas del Consejo de Estado como la principal fuente de su imprescindible estudio sobre la quiebra de la monarquía absoluta, su lectura “... resulta sorprendente por la crudeza con la que se plantean en ellas los problemas a los que debe hacer frente el Estado español”<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> FONTES MIGALLÓN, Fernando, *El Consejo de Estado en el reinado de Fernando VII*, tesis doctoral inédita, Universidad Complutense de Madrid, 1986.

<sup>18</sup> Archivo Histórico Nacional (AHN), sección Estado, libros 13-21, Actas del Consejo de Estado años 1812-1820. Los libros incluyen tanto borradores como originales y ninguna de las dos series está completa; para algunas sesiones del Consejo disponemos tanto del borrador como del original, para otras sesiones sólo disponemos del borrador o del original.

<sup>19</sup> FONTANA, José, *La quiebra de la Monarquía absoluta 1814-1820*, Barcelona, 1971, p. 98.

La primera etapa del Consejo de Estado en el reinado de Fernando VII se inició a comienzos de 1815, tras la sustitución, el 15 de noviembre de 1814, del duque de San Carlos por Pedro Cevallos (1764?-1840), cuyo nombramiento como secretario de Estado por el rey demostraba la asombrosa adaptabilidad de este político a los nuevos tiempos. San Carlos fue despedido formalmente por sus problemas con la vista; “por su cortedad de vista” en expresión maligna del decreto de cese. Cevallos se mantendría en el puesto cerca de dos años. Su caída el 30 de octubre de 1816 se debió tanto a su incapacidad -de manera muy especial, al desacuerdo con el que había manejado el asunto del matrimonio del rey y de su hermano con princesas portuguesas- como a las presiones del “partido ruso”. Si en lo personal, su retrato ofrece los sombríos rasgos con los que lo presentan las *memorias* de Pizarro<sup>20</sup> y el libro de Bayo<sup>21</sup>, su acción política ofrece dos realidades tangibles: a él se debió tanto la revitalización del Consejo de Estado<sup>22</sup> como la negativa de España a firmar la *Segunda Paz de París* por “las ofensas que se le han irrogado en el Congreso (de Viena)”<sup>23</sup>.

El Consejo de Estado se ocupó de las gestiones realizadas por la Secretaría de Estado con ocasión del Congreso de Viena y de la incorporación de España a la Santa Alianza. En la sesión de 16 de mayo de 1815, ante la eventual ratificación de la *Segunda Paz de París*, el Consejo elevó al rey una consulta especialmente significativa en la que, sin apartarse del principio legitimista, consideró que en Toscana tenía un derecho preferente el archiduque Fernando de Habsburgo, pero que en Parma, Piacenza y Guastalla, el derecho preferente era de los Borbón-Parma. Esta posición, que el Consejo mantendría sin fisuras, está detrás de las instrucciones enviadas al embajador español en las negociaciones de París-Viena-París, y del rechazo de las contrapartidas a favor de los “afrancesados” pedidas por Talleyrand cuando se avino a firmar con Labrador un tratado bilateral el 20 de julio de 1814.

Sobre esta base, el Consejo de Estado fue unánimemente partidario de que España no accediera al *Segundo Tratado de París* de 20 de noviembre de 1815. Encontramos la justificación en el informe que Cevallos leyó el 13 de diciembre de 1815 ante el Consejo de Estado presidido por el rey<sup>24</sup>. Para empezar, el secretario de Estado se queja de que las potencias se atribuyan en exclusiva la derrota de Napoleón, olvidando los méritos de España, y de que se haga distinción entre las potencias que firman los tratados y las que acceden a ellos, así como de la actitud protectora de las primeras hacia las segundas. Después, Cevallos, considera un desastre y una humillación para los Borbones españoles que se cedieran los ducados de Parma, Piacenza y Guastalla a la archiduquesa María Luisa, esposa de Napoleón, “arrebátandoseles” a una hermana de Fernando VII; también considera desfavorable para España que se animara a la supresión de la trata de esclavos. Finalmente, Cevallos hace una exposi-

<sup>20</sup> GARCÍA DE LEÓN PIZARRO, José, *Memorias*, Madrid, 1998.

<sup>21</sup> BAYO, E. de K. (atribuido) (1842), *Historia de la vida y reinado de Fernando VII de España, con documentos históricos justificativos, órdenes observadas y numerosas cartas del mismo monarca, Pío VII, Carlos IV, María Luisa, Napoleón, Luis XVIII, el infante don Carlos y otros personajes* (3 Vols.), Madrid, 1842.

<sup>22</sup> La principal novedad del Consejo de Estado de 1815 con respecto al de 1814 fue la ascensión a él de los amigos de Cevallos y de los favorecidos por “la camarilla”. Durante este primer período, el Consejo se reunió regularmente: treinta y nueve ocasiones entre abril y diciembre de 1815; otras treinta y nueve en 1816. A muchas de sus sesiones acudió el rey y la mayor parte de los consejeros. Con excepción del período junio-agosto de 1816, que coincidió con la ausencia del rey de la Corte, se puede decir que el Consejo restablecido en 1815 funcionó con entera normalidad institucional. FONTES, *El Consejo de Estado*, p. 144-146.

<sup>23</sup> AHN, Estado, legajo 3.043, pp. 624-664.

<sup>24</sup> AHN, Estado, libro 16. Actas del Consejo de Estado de 13 de diciembre de 1815, p. 58.

ción cruda y descarnada de la situación española: España no estaba en la situación de asumir un compromiso internacional que pudiera obligarla a hacer la guerra e intervenir en Francia ya que las plazas fronterizas estaban en muy malas condiciones, la sociedad civil estaba devorada por el partidismo, y la hacienda arrastraba un enorme déficit que impedía hacer frente incluso a los gastos ordinarios. Además, el ministro entendía que una guerra en Francia daría alas a los descontentos del interior. No se trató, pues, de un *beau geste* de la diplomacia española ante “la iniquidad de que era víctima la hermana de su rey”, como afirma Bertier de Sauvigny<sup>25</sup>; fue la expresión de la profunda debilidad interna y del gran temor que sintieron los dirigentes españoles de no poder hacer frente a los compromisos que se podían derivar del tratado; así lo expresó con claridad Pizarro en su condición de consejero de Estado:

“Por lo tanto, soy de la opinión que la España debe desechar la accesión, aprovecharse para esto de las ofensas que se la han irrogado en el Congreso para excusarse de entrar en acuerdos federativos y vivir prevenida para tomar en su caso el partido que dicten las circunstancias”<sup>26</sup>.

Debilidad y temor que se manifestarían en repetidas ocasiones y que se agudizarían ante los despachos del embajador en Londres que trasladan sus conversaciones con Castlereagh que, en nombre de los soberanos europeos, pedía de manera reiterada a Fernando VII que convocase Cortes mientras afirmaba que su gobierno no podía censurar los comentarios tan negativos para el rey de España que se escribían en los periódicos o se decían en los Comunes<sup>27</sup>.

Pero el aislamiento internacional impuesto por Cevallos no podía mantenerse mucho tiempo. Una y otra vez las potencias pedían a España que reconociera determinados elementos de los tratados que no había firmado. Y aunque Labrador, desde París, redactara largas Notas oficiales en las que reconocía aquello que le pedían dejando claro qué partes concretas de los tratados seguía rechazando<sup>28</sup>, el comportamiento español incomodaba al “directorio”. Finalmente, la tenacidad de Cevallos a la hora de oponerse incluso a la incorporación de España a la Santa Alianza sería la causa determinante de su caída el 30 de octubre de 1816. Y es que, si ya en el verano de 1816 se había debatido largamente en el Consejo de Estado la inquietud de Austria y Rusia por las reservas españolas al *Segundo Tratado de París* y algunos consejeros ya habían sido partidarios de aceptar la pérdida de Parma, Piacenza y Guastalla si se acompañaba de una protesta formal<sup>29</sup>, cuando vayan aumentando las divisiones internas, el rey se decidiría a salir del aislamiento a través de los nombramientos de un nuevo secretario de Estado: José García de León Pizarro (1770-1835), y de nuevos negociadores en París: conde de Fernán Núñez (1779-1822), y en San Petersburgo: Francisco Zea Bermúdez (1772-1850). Cambios de personas que encerraban un nuevo viraje en la búsqueda de apoyos internacionales: tras el escaso rendimiento tanto de la alianza con Gran Bretaña (Fernán Núñez/San Carlos) como del acercamiento

<sup>25</sup> BERTIER DE SAUVIGNY, Guillaume, *Metternich et la France après le Congrès de Vienne* (2 Vols.), París, 1968, Vol. I, p. 130. Cit. en FONTANA, *La quiebra...*, p. 132, nota 32.

<sup>26</sup> AHN, Estado, libro 16. Actas del Consejo de Estado de 13 de diciembre de 1815.

<sup>27</sup> AHN, Estado, legajo 5467. Fernán Núñez a Cevallos, Londres, 12 de diciembre de 1815.

<sup>28</sup> AHN, Estado, legajo 6124.1. Nota para las potencias, Labrador, París, 16 de enero de 1816.

<sup>29</sup> AHN, Estado, libro 17. Actas del Consejo de Estado de 14 de junio de 1816.

a Francia (Labrador/Cevallos), Fernando entendió que había llegado el momento de optar claramente por Rusia.

Y es que, no lo olvidemos, a pesar del fracaso del proyecto del matrimonio de rey con una gran duquesa rusa, Fernando VII y su entorno político habían venido saludando con euforia cualquier gesto amistoso por parte del zar de Rusia mientras facilitaban la penetración de su influencia. Como señala Schop:

“Fernando VII comprendió muy bien que si quería proseguir su política, tendría que renunciar a la ayuda de Francia o de Inglaterra, mientras que si conseguía a otro “aliado” en Europa, no tendría tantas dificultades para estabilizar el sistema inaugurado. Por otra parte, el zar de Rusia se percató de que si quería utilizar a España para sus planes de política exterior, tenía que apoyar la lucha de su rey contra el liberalismo: un retorno al sistema de Cádiz hubiese acarreado necesariamente una mayor unión de España a Francia e Inglaterra, y la pérdida de la zona de influencia rusa”<sup>30</sup>.

Pero aunque Dimitrij Paylovic Tatischeff (1767- ¿?), el influyente embajador ruso en Madrid, recibiese una extensa instrucción (con fecha 1/13 de noviembre de 1815) en la que el zar, que mostraba un claro interés en que España se integrara en el orden europeo, esperaba que el rey Fernando llegase a convencerse de que después de tantas calamidades y de la crisis universal por la que había pasado Europa, lo único que podía salvar la situación era “un mejoramiento gradual de las instituciones tanto civiles como políticas, que los gobiernos están llamados a realizar”<sup>31</sup>, Fernando VII no siguió los consejos del zar permitiendo que las tensiones políticas se fueran acumulando a lo largo de 1816.

La sustitución de Cevallos por Pizarro fue rocambolesca. El nuevo secretario de Estado debió su cargo al hecho de que “la camarilla”, en connivencia con el “partido ruso”, le comprometiese para que, desde la Secretaría de Estado, a espaldas de Cevallos, facultase con plenos poderes a Zea Bermúdez ante el zar de Rusia con el objeto de solicitar su apoyo. Pizarro, sensatamente, sugirió que fuera el rey, y no él, quien se saltase las competencias del secretario de Estado. Así se haría: la carta, redactada por Pizarro, sería firmada por el rey y llevada por Zea a San Petersburgo; Pizarro se convirtió en secretario de Estado dos semanas más tarde<sup>32</sup>. Aunque el precio pagado por Pizarro fuera una cierta sumisión al “partido ruso” y la concesión de plenos poderes a Zea para que negociase con el gobierno del zar su apoyo para todos los conflictos españoles, el fracaso del nuevo embajador en San Petersburgo dejaría la negociación con las grandes potencias en manos de Fernán Núñez, que terminaría sustituyendo a Labrador como embajador en París. En mayo de 1817, Fernán Núñez ya estaba negociando los procedimientos jurídicos para la adhesión de España a los dos grandes tratados multilaterales de 1815<sup>33</sup>. La larga negociación, que había comenzado con la

<sup>30</sup> SCHOP, *Un siglo de relaciones...*, pp. 154-155. Sobre la política rusa en España en estos momentos, DE LA TORRE DEL RÍO, Rosario, “Maniobras diplomáticas a varias bandas tras el Congreso de Viena: Rusia y los Borbones 1815-1818”, pendiente de publicación, primeras pruebas, 26 pp.

<sup>31</sup> SCHOP, *Un siglo de relaciones...*, pp. 181-182.

<sup>32</sup> PIZARRO, *Memorias*, Vol. I, pp. 203-205.

<sup>33</sup> AHN, Estado, legajo 6807, Fernán Núñez a Pizarro, París, 13 de mayo de 1817, números 11 y 13. La respuesta de Pizarro demuestra su deseo de mejorar las relaciones con las potencias. AHN, Estado, legajo 6807, Pizarro a Fernán Núñez, Madrid, 24 de mayo de 1817.

invitación del zar Alejandro al rey Fernando para que se uniera a la Santa Alianza, tuvo un desarrollo complicado: (1) 26 de marzo de 1816, carta de Fernando al zar poniendo todas sus esperanzas en “la protección de Rusia”; (2) necesidad imperiosa por parte de España de conseguir las indemnizaciones francesas incluidas en la Segunda Paz de París; (3) 31 de mayo de 1816, accesión secreta de Fernando VII al tratado de la Santa Alianza enviada exclusivamente al zar de Rusia; (4) 2 de diciembre de 1816, accesión de España a la Segunda Paz de París haciendo constar que exceptuaba los artículos 99 y 105 del Acta Final del Congreso de Viena; (5) negativa de las grandes potencias a aceptar la pretensión española de acceder a la paz con Francia en esas condiciones; (6) presiones directas en Madrid sobre Fernando VII por parte de los representantes de las grandes potencias en general y por el de Rusia en particular para que accediera a los tratados sin condiciones; (7) Fernando se ablanda, Labrador se enfada y es reemplazado en París por el conde de Fernán Núñez, que sigue negociando en las conferencias de embajadores una mayor compensación en Italia.

Pizarro, que intentó que el Consejo de Estado tratara todos los asuntos importantes, planteó *a posteriori* -el 18 de junio de 1817- el debate sobre la incorporación de España a la Santa Alianza que había realizado el rey un año antes -el 31 de mayo de 1816- sin dar cuenta de ello ni al Consejo ni a su secretario de Estado<sup>34</sup>. Pizarro, que descubrió el asunto al intentar confirmar los rumores de que el embajador Tatischeff había recibido el Toisón de Oro, logró persuadir a Fernando de que lo oficializase a través del Consejo de Estado. Así, la accesión formal de España al tratado de la Santa Alianza llevaría fecha de 4 de junio de 1817<sup>35</sup>. Con desparpajo, Pizarro encubrió la diplomacia paralela del rey, el Consejo felicitó a Fernando por su hazaña y Pizarro negó su autorización para que el tratado fuese publicado en la *Gazeta*<sup>36</sup>.

El resultado final de la negociación fue la firma en París, el 29 de mayo/10 de junio de 1817, de un tratado entre Rusia, Austria, Francia, Gran Bretaña, Prusia y España que consagraba dos reversiones de soberanía: la reversión de la soberanía de los ducados de Parma, Piacenza y Guastalla a la casa Borbón-Parma a la muerte de su soberana, María Luisa de Habsburgo, y la reversión de la soberanía de Lucca al gran ducado de Toscana (casa de Habsburgo) cuando los tres ducados anteriores pasaran a la casa Borbón-Parma<sup>37</sup>, lo que no ocurriría hasta diciembre de 1847. Aunque todas las esperanzas españolas de alcanzar mayores rentas se vinieran abajo, la satisfacción obtenida permitió que Fernán Núñez accediese el 7 de junio de 1817 al Acta Final del Congreso de Viena<sup>38</sup> y el 8 de junio de 1817 al Segundo Tratado de Pa-

<sup>34</sup> AHN, Estado, libro 19. Actas del Consejo de Estado de 18 de junio de 1817.

<sup>35</sup> Formalmente, la accesión de Fernando VII al tratado de la Santa Alianza lleva fecha de 4 de junio de 1817. CANTILLO, Alejandro del, *Tratados, convenios y declaraciones de paz y de comercio que han hecho las potencias extranjeras con los monarcas españoles de la Casa de Borbón desde el año 1700 hasta el día*, Madrid, 1843, Fernando VII, pp. 784-785. Austria aceptó esta accesión el 17 de agosto de 1817. Rusia, a quien Fernando había enviado la primera y secreta accesión el 31 de mayo de 1816, la aceptó el 14 de junio de 1817. Prusia aceptó la accesión de España el 3 de septiembre de 1817.

<sup>36</sup> PIZARRO, *Memorias*, Vol. II, pp. 179-180.

<sup>37</sup> AHN. MAE/H. Tratados. TR-XIX. 0032. Congreso de Viena. Tratado suplementario al Acta del Congreso de Viena, firmado en París a 10 de junio de 1817 por los plenipotenciarios de España, Austria, Francia, Inglaterra, Prusia y Rusia, determinando la reversión de los ducados de Parma, Plasencia y Guastalla y el principado de Luca (TR496/1817-1817). CANTILLO, *Tratados...*, Fernando VII, pp. 794-795.

<sup>38</sup> Accesión de España al tratado concluido a consecuencia del tratado de París de 30 de mayo de 1814, firmado entre dichas potencias en la ciudad de Viena a 9 de junio del año de 1815, hecho en París el 7 de mayo de 1817, y firmado por Fernán Núñez, en CANTILLO, *Tratados...*, Fernando VII, p. 783.

rís<sup>39</sup>. Las accesiones de España fueron aceptadas por las cuatro grandes potencias el 10 de junio con la modificación del Acta Final del Congreso de Viena por un tratado suplementario que incluyó la reversión de la sucesión de los tres ducados y de Luca. Se cerraban de esa manera los dos años en los que España había permanecido aislada del sistema internacional pos-napoleónico. El Consejo de Estado fue informado de todo ello<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> AHN. MAE/H. Tratados. NEG-XIX. 0027. Convenio entre Aliados y Francia (TR6/008/1814), Proyecto de tratado de paz entre Aliados y Francia (TR9/045/1814-1815), Regreso de Napoleón a Francia (TR10/065/1815), Proyecto de tratado de paz entre Aliados y Francia (TR10/066/1815), Despachos enviados al embajador de Rusia en Madrid (TR11/081/1816-1816), Indemnización de la infanta María Luisa. Mediación de Francia (TR11/085/1816-1817). 0029. Congreso de Viena. Adhesión de España al tratado general de indemnizaciones de 20 de noviembre de 1815 entre Francia y los Aliados de París, 8 de junio de 1817 (TR4/1815-1817). AHN. MAE/H. Tratados. TR-XIX. 0029. Congreso de Viena. Tratado de indemnizaciones entre Francia y los Aliados de 20 de noviembre de 1815. Adhesión de España de 8 de junio de 1817 (TR14/1815-1817 y TR496/1815-1815). CANTILLO, *Tratados...*, Fernando VII, pp. 785-789.

<sup>40</sup> AHN, Estado, libro 19. Actas del Consejo extraordinario de Estado de 21 de junio de 1817.